

Korruption och (o)förändrade institutioner

En komparativ studie av korruptionen i Estland, Georgien
och Rumänien

Abstract

Corruption is often seen as a phenomenon resistant to change. The aim of this thesis is to explain the puzzle regarding why corruption sometimes diminishes in a state's public administration. In order to answer the research question, how can decreasing corruption in a countries public sector be explained, a comparative case study of Estonia and Georgia is conducted according to Mills method of agreement. New institutionalism is applied as a theoretical framework since the study focuses on institutional change and since the aim is to contribute to the development of theories regarding institutional change of corruption.

Furthermore, it is rewarding to analyze a less successful case as well in order to discover if one of the explanations found is not necessary. Romania is therefore included in the study but in a separate analysis. The conclusion is that the break with the previous regime has to be clear, that overall change of the main part of public institutions is important and that external actors can exercise pressure in the form of ideas through formal institutions. Moreover the situation of the civil servants must be improved, as well as reduced bureaucratic red tape.

Nyckelord: korruption, förvaltning, nyinstitutionell teori, postkommunism

*Antal ord:*15383

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	1
1.2	Introduktion till ämnet.....	2
1.3	Avgränsningar	4
1.4	Teoretisk ansats	5
1.5	Disposition	6
2	Teoretiskt ramverk	7
2.1	Hur definiera korruption? - om olika definitioner och den rådande polemiken.....	7
2.2	Konsten att mäta det som sker i det fördolda – en diskussion av tillgängliga korruptionsmått.....	9
2.3	Teorier om institutioner och institutionell förändring.....	11
2.4	Nyinstitutionell teori	12
2.4.1	Historisk institutionalism	14
2.4.2	Rational choice institutionalism	15
3	Metod	17
3.1	Uppsatsens design	17
3.2	Val av fall och avgränsningar.....	18
3.3	Operationaliseringar	20
3.4	Material	22
4	Analys	23
4.1	Korruption i Estland, Georgien och Rumänien	23
4.2	Formativa moment och idéers inverkan	23
4.2.1	Omvälvande politiska händelser	24
4.2.2	NGO:s som spridare av idéer	25
4.2.3	EU:s inflytande.....	25
4.3	Förändrad korruptionsnivå – förändrade incitament?	26
4.3.1	Rättsväsendet.....	27
4.3.2	Tjänstemän inom offentlig sektor	27
4.3.3	Förenklad byråkrati	28
4.3.4	Antikorruptionsinstitutioner eller antikorruptionsstrategier.....	30

4.4	Jämförande diskussion	30
4.5	Rumänien – på korruptionsfronten intet nytt?.....	31
4.5.1	Omvälvande politiska händelser	31
4.5.2	NGO:s som spridare av idéer	32
4.5.3	EU:s inflytande.....	32
4.5.4	Rättsväsendet.....	33
4.5.5	Tjänstemän inom offentlig sektor	33
4.5.6	Förenklad byråkrati	34
4.5.7	Antikorruptionsinstitutioner eller antikorrupsionsstrategier.....	34
4.5.8	Sammanfattning	35
4.6	Diskussion	35
5	Slutsatser.....	38
6	Referenser.....	40

1 Inledning

Ungefär 80 procent av världens befolkning lever idag i länder som kännetecknas av en omfattande korruption (North i Rothstein, 2011: 132). I en FN-rapport beskrivs korruption som ett förödande men svåråtkomligt fenomen som "like the wind... remains invisible though its destructive capacity is plain to see" (FN 2011). Övergången från ett korruptt samhälle till ett relativt korruptionsfritt samhälle har visat sig vara komplicerat att åstadkomma. I några fall har dock en positiv utveckling vad gäller korruptionsbilden kunnat påvisas och det är ett par av dessa länder som utgör föremålet för denna studie. Estland och Georgien, två länder som anses uppvisa en lyckad utveckling på korruptionsområdet, är inom gruppen av postkommunistiska stater olika varandra men de har gemensamt att de sedan Sovjetunionens fall har sett tydligt minskade nivåer av korruption. Eftersom korruption är känt för att vara ett envist fenomen är det intressant att få ökad kännedom om vad det är som får det att minska. I ett nutida perspektiv är det endast en handfull länder i världen som visar en liknande utveckling.

1.1 Syfte och frågeställning

Kronisk korruption kan vara det sätt på vilket ett system fungerar och är djupt inbäddat i det politiska och sociala livets normer och förväntningar. Att minska det till mindre destruktiva nivåer och få det att stabiliseras där kräver revolutionära förändringar av institutioner (Diamond i Rothstein, 2011: 119). Det finns fall som relativt sett kan betraktas som solskenshistorier vad gäller förändrad korruptionsnivå och det är om dessa fall denna studie kommer att handla. Fokus för studien är således stater som har haft en positiv utveckling vad gäller korruption i offentlig sektor. Finns det något gemensamt för de fall där förändringar i korruptionsbilden har varit synbart lyckad?

Studiens *raison d'être* är relevansen i att försöka få klarhet i vad det är som gör att korruption minskar i vissa fall vilket är av intresse då dessa stater kan betraktas som undantag. Studiens *syfte* är således att öka förståelsen för vad det är som leder till att korruptionsnivån minskar i en stats offentliga sektor. Förekomsten av korruption i ett samhälle kan betraktas som en institution och den bör analyseras som en sådan. Korruption kan förstås som ett institutionellt fenomen (Hodges, 2007: 1048) eller ses som en institution i sig (Helmke & Levitsky, 2003:727) och det är denna förståelse denna studie grundar sig på. Därav frågeställningen:

Hur kan man, utifrån nyinstitutionell teori, förklara minskningen av korruption i en stats offentliga förvaltning?

Många studier som försöker besvara frågan om hur korruption kan minskas i ett samhälle drar slutsatsen att det är välfungerande institutioner som fordras. Problemet att skapa sådana institutioner kvarstår dock och är problematiskt att åstadkomma i ett samhälle som redan präglas av korruption på olika nivåer i samhället. Flertaliga är de som påvisar en relation mellan de institutionella karaktärsdrag som kopplas till stabila demokratier med väl fungerande marknadsekonomier och en låg grad av korruption, att länder som redan har ett ärligt rättsväsende, effektiva institutioner för att motverka korruption tillika effektiva och ärliga revisionsorgan inte heller är drabbade av korruption i någon större utsträckning. Det motsatta förhållandet gäller då för stater som saknar eller har bristfälliga varianter på nämnda institutioner (Rothstein, 2011: 105).

Det är mot denna bakgrund denna undersökning görs. För att besvara frågeställningen görs en komparativ fallstudie där två stater, Estland och Georgien, där en minskad korruptionsnivå har kunnat påvisas, jämförs utifrån lika utfallsprincipen. För att minska risken för att tillskriva felaktiga variabler för stor betydelse införlivas ett tredje fall, Rumänien, från samma region som inte har upplevt någon positiv utveckling på korruptionsfronten. Att inkorporera det sistnämnda fallet är givande för att förstå vad det är som *motverkar* förändring. I själva verket är det två analyser, först jämförelsen mellan Estland och Georgien och därefter analysen av Rumänien.

Studien önskar mer ingående finna faktorer som bidrar till *förändringen* av institutionerna som präglas av korruption. För att hitta dessa faktorer används teorier som är kopplade till den större teoribildningen *institutionell teori*. Ett skäl att utgå från institutionell teoribildning är att den i större utsträckning än många andra teorier som används i korruptionssammanhang har med förändring som en viktig komponent.

Eftersom skillnaden mellan politisk korruption, korruption i demokratins processled, och administrativ korruption, korruption i implementeringsledet, inte bör negligeras måste analysen inom varje perspektiv ske på två plan. Konkret innebär det att fokus först måste läggas på de som kan initiera förändringar och om och varför detta inträffar och därefter skifta fokus till de som verkar inom administrationen och om och varför de förändrar sitt beteende beträffande korrupta handlingar. Ytterligare en anledning till att dela upp analysen är att måtten på korruption inte alltid tar hänsyn till om det huvudsakliga problemet tidigare bestod av administrativ eller politisk korruption och tillvägagångssättet som här används möjliggör att fånga upp båda aspekterna av problematiken.

1.2 Introduktion till ämnet

Idag råder det närmast konsensus kring uppfattningen att korruption är skadligt för ett samhälle. En ond cirkel skapas lätt då minskade skatteintäkter som en konsekvens av bristande förtroende för staten leder till undermåliga statliga institutioner, medborgarna behandlas olika till följd av en partikularistisk förvaltning och oförutsägbarheten i relationen mellan stat och medborgare skapar osäkerhet. Under en viss period ansåg en viss falang inom akademien att korruption inte alltid behövde vara av ondo eftersom det kunde fungera som smörjmedel i annars tröga byråkratiska system (Heywood, 1997: 17). Emellertid är den allmänna uppfattningen idag att korruption är ett gissel och utgör ett hinder för ekonomisk och politisk utveckling. Korruption underminerar demokratins funktionssätt, särskilt vad gäller rättsstatsprincipen och statens legitimitet. Att utnyttja sin offentliga position urholkar medborgares förtroende för deras statliga representanter. Korruption underminerar även medborgarnas jämlikhet inför offentliga institutioner, transparens vad gäller beslutsfattande samt ansvarsutkrävande (Karklins, 2005: 6). Världsbanken har identifierat korruption som den främsta källan till fattigdom i världen (Holmes, 2006: 1).

Korruption gick från att i många fall ha varit en icke-fråga till att bli föremål för en mycket omfattande forskning. Idag är det ett tvärvetenskapligt ämne som forskas på inom sociologi, nationalekonomi, juridik och statsvetenskap. Forskning om korruption ökade i popularitet under 1990-talet. Det var under denna tid som flera större politiska skandaler som involverade korruption i någon form uppdagades i Europa, Transparency International (TI) konstruerade sina första mått för att möjliggöra länderkomparativa undersökningar över korruptionssituationen i världen och Världsbanken placerade korruption på sin agenda och gjorde fenomenet till en ekonomisk fråga vilket gav den legitimitet att inkludera den i sin verksamhet. Tidigare hade korruption varit tabubelagt och ansetts vara en fråga för varje enskilt land att behandla på det sätt som det ansåg vara passande.

Korruptionsforskningen kan enligt mig framförallt inordnas under tre större områden. För det *första* forskas det på vilka konsekvenser omfattande korruption får för ett samhälle. Under en viss tidsperiod ansåg en falang inom forskarvärlden att korruption inte nödvändigtvis behövdes betraktas som något icke önskvärt eftersom förekomsten av korruption kunde fungera som smörjmedel i annars långsamma byråkratiska system. Idag råder det dock närmast konsensus kring att korruption leder till ekonomiska förluster för ett samhälle (Rose-Ackerman, 1999), bristande tillit i ett samhälle (Rothstein, 2003) sämre kvalitet på samhällsstyrningen (Rothstein, 2011) minskade skatteintäkter och minskade statliga utgifter (Rothstein, 2003). Med andra ord så är flertalet idag överens om korruptionens negativa effekter.

För det *andra* forskas det mycket på varför korruption överhuvudtaget förekommer. Anledningar som presenteras inom denna forskning är bristande tillit till staten vilket leder till informella ekonomiska system, exempelvis *blat* i forna sovjetiska stater (Uslaner, 2008), att stater hamnar i onda cirkel där en historia av korruption leder till fortsatt korruption eller att det är kulturellt betingat (Putnam i Rothstein, 2003).

Den *tredje* huvudsakliga frågan inom korruptionsforskningen är vad som får korruption att minska och här är forskningsläget magrare. Många av de andra forskningsinriktningarna indikerar att förändringar borde ske om incitamentsstrukturen förändras eller om normerna förändras. Dock finns det inte mycket om hur detta praktiskt skulle gå till. En diskussion förs om huruvida förändringar sker gradvis eller om det sker en omvälvande reform på kort tid (Rothstein, 2011). Forskningen som fokuserar på incitament ställer upp premisser under vilka korruptionen borde minska (Rose-Ackerman, 1999). Svårigheten är dock fortfarande att förstå hur förändringarna introduceras överhuvudtaget. Tvärtom finns det forskning om varför korruption *inte* minskar. Att korruption reproduceras kan bero på att ett samhälle hamnar i ett icke önskvärt jämviktsläge eller att ekonomisk ojämlikhet leder till korruption som i sin tur leder till mer ekonomisk ojämlikhet, en situation som är svår att lämna (Uslaner, 2008). Hur man kommer ur dessa onda cirklar tycks det däremot inte vara lika forskat på.

1.3 Avgränsningar

Uppsatsen behandlar korruption i offentlig sektor. Exempel på vad som utgör offentlig sektor, eller offentlig förvaltning vilket används synonymt, och där offentlig makt således utövas av byråkrater och politiker, är exempelvis rättsväsendet, myndigheter som ansvarar för tillstånd och licenser, tullkontor, polisväsendet, samt skolväsendet och statlig sjukvård för att nämna några exempel där korruption förekommer (Lambsdorff, 2007: 16). Vidare måste en avgränsning ske vad gäller antalet fall. Både vad gäller material och möjlighet att dra slutsatser underlättas en analys av att välja europeiska länder. Valet föll på postkommunistiska stater då det ofta hävdas att de, på grund av sitt kommunistiska förflutna och en plötslig övergång till demokratiska marknadsekonomier, både historiskt och till dags dato präglas av omfattande korruption (jfr Holmes, 2006; Szarek-Mason, 2010; Karklins 2005). Det kommunistiska arvet lyfts ofta fram som en betydande förklaringsfaktor och det är därför särskilt intressant att försöka få klarhet i varför några av dessa länder faktiskt har lyckats bryta mönstret. Om ovanstående avgränsning kan kallas empirisk, krävs även en teoretisk. Valet av nyinstitutionell teori medför att andra infallsvinklar, exempelvis antropologiska, makroekonomiska till viss del, samt sociologiska, utgår och lämnas till andra studier. Det förstnämnda och sistnämnda hade undersökts bäst genom intervjuer men det finns det varken tid eller utrymme för i denna studie. Ett lands kultur uppges ofta som en förklaring till förekomsten av korruption. Kultur finns dock inte med som en variabel i denna studie av den orsaken att det endast förklarar en del av vad som utgör grogrunden för korruption och eftersom kulturella variabler tenderar att vara relativt oförändrade över tid (Lambsdorff, 2007: 29). Här finns inte utrymme att diskutera kultur som fenomen. Kultur är dessutom ett brett begrepp och på grund av

utrymmet kommer det endast nämnas i förbigående och aldrig begreppsligt behandlas.

1.4 Teoretisk ansats

Studien är av teoriutvecklande karaktär genom att på ett induktivt sätt, det vill säga genom att härleda slutsatser från erfarenheter, få förståelse för vad som eventuellt kan utgöra förklaringar till vad som leder till förändring av korruptionsbilden. Ambitionen är att utveckla teorin om vad som får korruption att minska i postkommunistiska stater, kopplat till den mer övergripande teorin om institutionella förändringar. Med postkommunistisk stat avses här de länder som ingick i det kommunistiska systemet som upphörde 1989/91. Karklins menar att det essentiella med denna benämning är att den implicerar att alla dessa stater fortfarande har mycket gemensamt och att de är fortsatt påverkade av sitt förflutna. De i många fall radikala förändringarna av statsapparaten efter kommunismens fall gjorde dessa stater unika vad gällde tillfällena där korruption gjordes möjligt (Karklins, 2005:14,15). Institutionell teori, som här används som teori på en högre abstraktionsnivå för att under den kunna utveckla teorin om vad som får korruption att minska, är en mycket bred teoribildning och här kommer endast den del av den som går under benämningen nyinstitutionell teori att förekomma. Institutionell teoribildning har tidigare använts för att förstå fenomenet korruption (jfr Grubovic, 2004; Karklins, 2005). För att göra teorin applicerbar måste den därför anpassas till kontexten och begreppen de olika perspektiven bygger på måste operationaliseras genom att länkas till korruptionslitteraturen. Denna operationalisering åstadkommes genom att använda litteratur från korruptionsforskningsområdet för att konkretisera teorin. I kapitel 2 kommer *institution* att definieras, därefter hur nyinstitutionell teori skiljer sig från äldre typer av institutionell teori och slutligen relatera de olika delarna av teoribildningen, historisk institutionalism och rational choice institutionalism och framförallt deras komponenter som gör anspråk på att förklara institutionella förändringar till litteraturen som avhandlar korruptionsproblematiken. Syftet är inte att prova teoriernas förklaringskraft för att se vilken del av nyinstitutionell teori som bäst passar för att förklara förändring. Tanken bakom att applicera de två beståndsdelarna av teorin är att de tillsammans kan belysa fler möjliga förklaringsfaktorer som fokuserar både på institutionerna och på aktörerna som agerar inom dessa strukturer. Eftersom fenomenet som står i centrum i denna uppsats är korruption måste detta definieras innan det är möjligt att utveckla vad nyinstitutionell teori innebär och relatera den till korruptionsforskningen.

1.5 Disposition

Uppsatsens första kapitel tillägnas en översikt över syfte och frågeställning, en ämnesintroduktion, avgränsningar samt en kort presentation av de teoretiska utgångspunkterna. Det andra kapitlet avhandlar definitionsfrågan som omgärdar fenomenet korruption, hur korruption mäts och vilka svårigheter som är förknippade med detta, en redogörelse för nyinstitutionell teori och två av dess perspektiv vilka är historisk institutionell teori och rational choice institutionell teori. Det tredje kapitlet behandlar metodologiska frågor och material. Kapitel fyra består av analysen och i kapitel fem presenteras slutsatserna.

2 Teoretiskt ramverk

2.1 Hur definiera korruption? – om olika definitioner och den rådande polemiken

Korruption kan, beroende på definition, inkludera allt ifrån statligt anställda ungerska läkare som tar emot kuvert med ”tacksamhetspengar” för att ge patienter bättre behandling eller låta dem gå före i en kö (Kornai, 2000), till politiker och högt uppsatta tjänstemän som medverkar i omfattande korrupta nätverk, något som exempelvis uppdagades i *Mani Pulite* utredningarna i Italien (Heywood, 1997: 2). Själva definitionsfrågan av begreppet korruption är relevant även om det finns forskare på området som anser att försök till att definiera korruption är av föga betydelse (tex Lambsdorff, 2007: 15, 16). Jag är dock av meningen att någon definition, om än en bred sådan, är givande att utgå ifrån. Om man inte vet vad korruption är kan man heller inte veta vilka åtgärder som är effektiva för att bekämpa den, den empiriska forskningens resultat blir omtvistade och att identifiera olika former av korruption blir invecklat (Sjölin, 2010: 31, 32). Hur korruption definieras får implikationer även för vad det är som undersöks (Arvind i Hodges, 2007: 73).

En springande punkt i tankar kring korruption är att det handlar om en opassande sammanblandning mellan privata och offentliga angelägenheter (Sjölin, 2010: 46). Korruption kan definieras som missbruk av förtroendeställning för egen vinning (Rothstein, 2011: 14). Detta är en välformulerad definition eftersom den implicerar att offentlig makt tilldelas offentligt anställda och politiker i syfte att användas för allmänhetens goda och inte för de offentliga personerna själva (Karklins, 2005: 4). En välkänd formel för att förklara korruption som jag anser illustrerar fenomenet väl är: $C = M + D - A$ vilket klätt i ord betyder *korruption är lika med monopol plus frihet att handla och bedöma på egen hand minus ansvarsutkrävande* (Kotchegura, 2004: 332) Dock är debatten kring vad korruption egentligen innebär mer omfattande än vad dessa definitioner låter påskina. En ofta använd definition är den av Joseph Nye som definierar korruption som ett ”beteende som avviker från de normala plikterna för en offentlig roll på grund av privata hänsyn (till familj, andra närstående) och ger pekuniära eller statusmässiga fördelar; eller bryter mot regler som förbjuder att vissa typer av privata hänsyn påverkar utövandet av det offentliga uppdraget” (Nye i Sjölin, 2010: 33). I denna definition ingår tagande av muta, nepotism och förskingring av offentliga medel som exempel på korrupt beteende (Sjölin, 2010:

33). Enligt Sjölin hör denna definition hemma under den korruptionsdefinition som är knuten till det offentliga uppdragets krav. Enligt detta synsätt handlar korruption om ”beteenden och praktiker som bryter mot etablerade regler för utövande av offentliga ämbeten” (Sjölin, 2010: 32,33). Definitionen utgår oftast från vad som är gällande enligt ett lands lagstiftning men en variant är även att utgå från den allmänna opinionen. I det senare fallet omfattar korruption inte endast olagliga handlingar utan även alla beteenden inom det offentliga som en majoritet av medborgare och elitgrupper anser vara korrupta (Sjölin, 2010: 34). En annan vedertagen definition av korruption är att korruption föreligger när en handling strider mot allmänintresset. Innehavarna av offentliga ämbeten skall verka för medborgarnas bästa på kort och lång sikt, politiker och tjänstemän ska åstadkomma största möjliga nytta för medborgarna och att det således är resultatet av politikernas och tjänstemäns handlande som bestämmer vad korruption är, inte huruvida de följer ett visst regelverk (Sjölin, 2010: 34). Det finns även en mer ekonomiskt influerad definition där nytto-maximerande individer, om möjlighet ges, försöker dra nytta av sin offentliga privilegierade position. Det sistnämnda angreppssättet av korruptionsproblematiken är anknuten till den forskningstradition som inte alltid ser korruption som ett nödvändigtvis negativt fenomen (Sjölin, 2010: 34, 35).

Det finns dock brister vad gäller de traditionella korruptionsdefinitionerna. En reduktion av begreppet till vad som är lagligt respektive olagligt blir komplicerat eftersom många länder saknar en lagstiftning som är explicit riktad mot korruption. Även definitionen som utgår från allmänintresset är besvärlig eftersom allmänintresse är ett svårdefinierat begrepp precis som korruption. (Sjölin, 2010: 35, 36). En möjlighet är att utveckla typologier för att definiera korruption. Heidenheimer presenterade en typologi bestående av svart, grå och vit korruption. Svart korruption handlar det om när politiker missbrukar sin förtroendeställning och detta klandras av både samhällseliten och breda folklager, medan grå korruption föreligger när korrumpierade handlingar av vissa samhällsgrupper bedöms vara oetiska medan stora delar av samhället är kluvet, slutligen vit korruption innebär att både eliten och de breda folklagren bedömer att handlandet inte är oetiskt och att det därför inte finns någon anledning till att bestraffa individen (Heidenheimer, 1970: 152). Åtskillnaden mellan politisk korruption och förvaltningskorruption är ett annat exempel på en typologi där ”politisk korruption handlar om beslutsfattande, politikens inflödessida. Förvaltningskorruptionen handlar istället om tillämpning av beslut, politikens utflödessida” (Sjölin, 2010: 37). Vidare finns det forskare som anser att korruptionsbegreppet i sig har blivit korrumpierat av framförallt ekonomer som menar att en omfattande offentlig sektor är beklagansvärt. Enligt denna åskådning bör korruption även behandlas som varandes en del även av den privata sektorn (Hodges, 2007: 1047). I denna studie förstås korruption i dess bredare bemärkelse eftersom jag anser att den fångar in många av korruptionens olika ansikten, och då fenomenet, som synes av denna begreppsdiskussion, kan involvera många olika aspekter av oetiskt eller olagligt handlande. Vidare bygger tillgängliga mått på korruptionsförekomsten ofta på breda definitioner och då det är dessa mått som utgör valet av fall vore det oklokt att ansluta sig till en mer komplicerad och snäv definition. Världsbankens

mått Control of Corruption Indicator (CCI), som här ligger till grund för val av fall, fokuserar på korruption i offentlig sektor och behandlar korruption som ett enhetligt fenomen. Världsbanken väljer en enkel och bred definition som enligt måttets utformare inkluderar det mesta av den korruption som banken kommer i kontakt med. Då banken inte har frekventa kontakter med den privata sektorn inkluderas inte denna i måttet. Världsbankens definition på korruption lyder: "The abuse of public office for private gain". Eftersom definitionen CCI använder är enkel och tydlig och fångar in både administrativ och politisk korruption men samtidigt är begränsad till den offentliga sektorn finner jag denna definition mest givande. Därför grundar sig valet av fall på CCI- mätningar för åren 1996- 2012.

2.2 Konsten att mäta det som sker i det fördolda – en diskussion av tillgängliga korruptionsmått

Omnämmandet av korruptionsmåten för oss över till nästa föremål för diskussion, nämligen hur man ska kunna mäta något som per definition äger rum i hemlighet. Som Karklins uttrycker det: "by its very nature corruption is hidden and difficult to prove" (2005: 10). Diskussionen om hur korruption ska definieras har ett existensberättigande ty utan att ha klargjort begreppen är det inte möjligt att göra jämförelser mellan olika fall och inte heller är det möjligt att redogöra och förstå svårigheter vad gäller att mäta korruption. De vedertagna korruptionsmåten, exempelvis Transparency Internationals (TI) Corruption Perceptions Index (CPI) eller världsbankens CCI som används i denna studie, som grundas på individers uppfattning om förekomsten av korruption, är behäftade med ett antal problem som alla kan ge skevheter i resultaten. Dessutom kan det vara svårt att mäta utvecklingen av förekomsten av korruption över tid eftersom denna av vissa anledningar kan framstå som antingen mer eller mindre förändrad än vad den i själva verket är (Teorell, 2010: 65-70). Exempelvis kan individer i samhällen med fri press utsättas för intensiv medierapportering om korruption bland politiker (Karklins, 2005: 6), något som om den är mer intensiv under vissa perioder skulle kunna påverka individers uppfattningar om korruption. Det är viktigt att vara medveten om denna brist vad gäller måten och vilken inverkan detta kan ha på undersökningen. I resultatdelen går det således endast att formulera sig i försiktiga termer och understryka att det är givet vissa premisser. Denna typ av undersökning, det vill säga en länderkomparativ jämförelse med avseende på minskning av förekomsten av korruption, är fortfarande viktig eftersom det inte finns många andra sätt att hitta faktorer som ligger bakom minskning av förekomsten av korruption i ett samhälle om man åtminstone vill ha något generaliserande ambitioner. Därför anser jag att studien fortfarande har ett existensberättigande. Andra typer av mått på korruption än de perceptionsbaserade är nödvändigtvis inte bättre. Den taktik som innebär att man

mäter korruption genom att räkna antalet fällande domar kan även den leda till skevhet då det snarare kan vara en indikation på hur väl rättssystemet fungerar (Teorell, 2010: 73). Ett annat alternativ är att bygga på medierapportering om korruption. Emellertid har även denna strategi klara brister. Frånvaron av korruption i medierna kan vara ett tecken på ett medieväsande med omfattande korruption eller kan intensiv rapportering om korruption vara följden av en politisering av frågan eller ett ökat intresse snarare än faktiskt ökad korruption (Teorell, 2010: 73). Med detta vill jag säga av att de tillgängliga mått som finns på korruption är det perceptionsbaserade att föredra. Om alternativet är att aldrig försöka dra några slutsatser om förändringar i korruptionsnivåer är det att föredra att utgå från de perceptionsbaserade måtten. Teorell skriver att ”våldigt stor försiktighet bör således iaktas innan man börjar använda perceptionsbaserade mått för att utvärdera om en viss korruptionsbekämpningsmetod fungerar eller inte” (2010: 70). Det är dessutom föga förvånansvärt att fenomenet korruption är svårt att mäta eftersom det trots allt ligger i företeelsens natur att den sker i det fördolda (Teorell, 2010: 60).

Den dominerande strategin idag är den perceptionsbaserade. Två av de mest frekvent använda korruptionsmått TI:s corruption perception index (CPI), control of corruption indicator (CCI), bygger på att mäta just människors uppfattningar av korruption. CPI och CCI är i många avseenden mycket lika varandra. Måtten bygger på en likartad definition av korruption, närmare bestämt utövning eller missbruk av offentlig makt för privat vinning. Måtten är även sammanställningar av andra undersökningar av korruptionsuppfattningar. De använda undersökningarna består framförallt av opinionsundersökningar och rankningar gjorda av experter. De som Teorell (2010) benämner experter arbetar exempelvis på företag som säljer riskutvärderingar till marknadsaktörer och potentiella investerare, t.ex. Economist Intelligence Unit, på NGO:s som arbetar med korruptionsbekämpning, eller på multilaterala utvecklingsbanker. För att sammanfatta bör det betonas att de perceptioner som måtten bygger på kommer från två grupper av bedömare. Dels handlar det om lokala bedömare som bedömer korruptionsbilden inifrån, dels om betraktare som inte är bosatta i landet där mätningen görs (Teorell, 2010: 62). Världsbanken anser själv att måtten inte är tillförlitliga för år till år- mätningar men att trender kan skönjas under längre tidsperioder. Jag är av meningen att 16 år är en tidsperiod lång nog för att kunna bilda sig en uppfattning om huruvida korruptionen i ett land tycks ha ökat, minskat eller stagnerat. Estland och Georgien visar under en 16-årsperiod tydliga trender mot en positiv utveckling vad gäller korruption medan Rumänien inte uppvisar någon förbättring på det området. Att döma av fallen i denna studie så har förändringar i korruptionsbilden inträffat och detta inom loppet av knappt två decennier. Måttet CCI är en aggregering av olika indikatorer som mäter i vilken utsträckning offentlig makt används för privat bruk och inkluderar både politisk och administrativ korruption. Indexet sträcker sig från -2,5 till + 2,5 där det förstnämnda indikerar mycket höga grader av korruption och det sistnämnda indikerar låga nivåer av korruption (Kasemets, 2012: 6,7). Eftersom det av måtten inte heller framgår var inom den offentliga förvaltningen förändringen har ägt rum

måste ett helhetsperspektiv antas och vara öppen för att efterhand nysta sig fram till inom vilka samhälleliga institutioner förändringar har inträffat.

2.3 Teorier om institutioner och institutionell förändring

North definierar institutioner som "... the rules of a game in society or, more formally, ...the humanly devised constraints that shape human interaction" (1990: 3). *Institutioner*, formella och informella, kan uppfattas som en sorts standardiserade operativa praktiker och förekommer som både rättsliga eller organisationsbestämda regler eller ömsesidigt vedertagna informella principer. Formella institutioner förstås här som exempelvis lagar och regler som människan uppfinner och informella institutioner som konventioner och uppförandekoder (North, 1990:4). Oavsett vilken form de tar ger de effekter av olika slag vilket kan uttryckas som att de "sätter gränser för vad som är möjligt att göra, de skapar förväntningar på vad andra kommer att göra och de skapar föreställningar om vad som förväntas att man själv ska göra (March & Olsen i Rothstein, 2003). Institutioners huvudsakliga uppgift i ett samhälle är att reducera osäkerhet genom att etablera stabila, om än inte alltid nödvändigtvis effektiva, strukturer för mänskliga relationer (North, 1990: 6). Korruption kan ses som en institution enligt det sista påståendet då det är ett fenomen som i utbredd form kan sägas bidra till en viss förutsägbarhet samtidigt som det leder till ekonomiska förluster. Institutionell teori kan användas för att förstå hur och genom vilka processer institutioner förändras över tid (Hall & Taylor, 1996: 937). Ett av grundantagandena inom det institutionella perspektivet är att överföringen av strukturer till politisk handling och från handling till institutionell kontinuitet och förändring sker genom förståeliga och rutinmässiga processer. En utmaning för de som studerar institutioner är således att förklara varför och hur sådana processer stabiliseras eller inte och vilka faktorer som underhåller respektive avbryter processerna (March & Olsen, 2006: 5). Det som kartläggs genom en institutionell analys är vilka faktorer som är de drivande krafterna när förändring sker och vilka krafter som motverkar förändring. Korruption kan i utbredd form som ett inslag i det dagliga livet sägas ha institutionaliserats och existera i form av *informell institution* och är i sin tur ett fenomen som frodas inom *formella institutioner*. Under förutsättning att korruption kan förstås som ett institutionellt fenomen och att korruption i offentlig förvaltning utifrån definitionen av institution kan sägas i någon mån handla om institutioner bör institutionell teoribildning ses som en passande teoretisk ansats för att förstå korruptionsproblematiken. Institutionell teori är en bred teoretisk ansats och nedan följer en förklaring av vilken sorts institutionell teori som appliceras i denna studie och varför så är fallet. Oavsett om

korruption ses som en institution i sig eller som ett fenomen som hör hemma i institutioner vilka de än må vara så leder detta antagande till att den nyinstitutionella teoribildningen är mest lämpad för att förklara de förändringar som har inträffat. Anledningar till att korruption minskar skulle kunna bero på helt andra faktorer, till exempel ökad ekonomisk levnadsstandard. De resultat som nås i denna studie måste därför, liksom även indikerades i frågeställningen, förstås ur just ett institutionellt perspektiv. Utgångspunkten här är att *institutioner spelar roll*. Därför fungerar valet av teori som en avgränsning och medför antagandet att institutioner är centralt för att förstå fenomenet korruption och förändringar i korruptionsbilden.

2.4 Nyinstitutionell teori

Eftersom studien för en teoriutvecklande diskussion används nyinstitutionell teori som teoretiskt ramverk för att strukturera analysen. Styrkan hos denna teoribildning finns i dess eklektiska teoretiska karaktär vilket tillåter en förening av sinsemellan konkurrerande förslag hämtade från olika politiska teorier (Lowndes, 2002: 108). Teoribildningen konstitueras av flera olika inställningar till politik men gemensamt för de olika perspektiven är antagandet att "institutions are the variable that explain most of political life, and they are also the factors that require explanation" (Peters, 1999: 150). Denna gemensamma nämnare kan rättfärdiga att perspektiven behandlas som varandes ett brett men brokigt tillvägagångssätt i studiet av politik (Peters, 1999: 149). Nyinstitutionell teori erbjuder "a map of the subjects and signposts to its central questions" (Rhodes i Lowndes, 2002: 107) vilket underlättar att strukturera en analys utifrån denna teori. För att förstå vad nyinstitutionell teori betyder är det emellertid givande att sätta den i förhållande till traditionell institutionell teori och betona vad som är "nytt". Traditionell institutionell analys fokuserar på regler, procedurer och statens formella organisation och de analysverktyg som appliceras hämtas från juridiken och historisk forskning i syfte att förklara begränsningar gällande politiskt beteende och demokratisk effektivitet (Rhodes i Lowndes, 2002: 92). Nyinstitutionell teori är "ny" eftersom politiska institutioner inte längre likställs med politiska organisationer, utan "institution is understood more broadly to refer to a 'stable, recurring pattern of behaviour' (Goodin i Lowndes, 2002: 91). Nyinstitutionell teori antar att "the organisation of political life makes a difference" (March & Olsen i Lowndes, 2002: 91). Intressant för teoribildningen är inte endast institutioners inverkan på individer utan *interaktionen*, det vill säga den ömsesidiga påverkan mellan institutioner och individer (Lowndes, 2002: 91). Den nyinstitutionella teoribildningens fokus på både formella och informella institutioner och på hur individer verkar inom dessa gör teorin passande för uppsatsens syfte, nämligen att försöka förklara varför korruptionen i ett samhälles offentliga förvaltning ibland minskar. Kopplingen blir särskilt tydlig om det tas i

beaktning att den offentliga förvaltningen består av formella institutioner och att korruption, i de fall då den i det närmaste är kronisk, kan betraktas som ett informellt institutionellt fenomen i sig.

Det är dock inte möjligt att påstå att det finns endast en nyinstitutionell teori. De som ger sig själva epitetet nyinstitutionalister har utformat olika, ibland överlappande, teoretiska projekt. Alltifrån tre till sju olika varianter av nyinstitutionell teori har diskuterats och kunnat kartläggas (Lowndes, 2002: 95). I många sammanhang är det dock särskilt tre varianter av nyinstitutionell teori som lyfts fram vilka är historisk institutionalism (HI), rational choice institutionalism (RCI) och sociologisk institutionalism (SI) (Thelen, 1999: 369, 370) och det är de två förstnämnda som används i denna studie. Eftersom varje delteori präglas av inomteoretiska motsättningar, det vill säga det finns olika perspektiv inom perspektiven, kommer de för uppsatsens ändamål att förenklas för att undvika att de antar form av otympliga analytiska verktyg. En kort presentation av varje teori följer men eftersom fokus i denna uppsats är *förändringar* av institutioner är det framförallt begrepp och tankar rörande just förändringsbegreppet som är relevant och kommer att tas med till analysen av hur och varför korruptionsnivåerna i ett samhälles institutioner har förändrats. Innan presentationen av de två delteorierna är det även av stor vikt att poängtera den åsiktsstrid som råder i frågan huruvida det är möjligt att förena de olika perspektiven HI och RCI. Om de olika formerna av nyinstitutionell teori bygger på uppdelningen mellan normativt tänkande och rational choice tänkande, något som bland annat Lowndes (2002) hävdar, kan ökat utbyte mellan disciplinerna minska distansen vad gäller de olika ontologiska utgångspunkterna (Hall & Taylor i Lowndes, 2002: 107). Det har ofta visat sig vara givande att kombinera RCI med HI (Thelen, 1999). Ett annat, enligt mig ännu viktigare, skäl att kombinera de båda vinklingarna är att man på så sätt tar sig förbi uppdelningen mellan agent och struktur och att det är möjligt att föreställa sig att ett fenomen har både aktörer och strukturer, intressen och institutioner, som drivkrafter (Goodin & Klingman i Lowndes, 2002: 197). Enligt Pierson kan fokus på den temporala aspekten av samhällliga processer överbrygga skillnaden mellan rational choice skolan och HI och att det därför är fruktbart att använda tankar från båda läger (Pierson, 2004: 8). Eftersom förändring över tid är en viktig del i denna studie är det skäligt att kombinera RCI och HI. Ett integrerat användande av perspektiven innebär en större förståelse för fenomenet man har för handen. I denna studie görs därför valet att ansluta sig till de som menar att en förening av delteorierna är mest givande vid en institutionell analys.

Nedan följer en beskrivning av HI och RCI. Anledningen till denna lite utförligare beskrivning är att det den förutan är svårt att förstå hur de olika perspektiven förklarar förändringar av institutioner. Nyinstitutionell teoribildning utgör således ett förträffligt sätt att strukturera en analys i syfte att få en så heltäckande bild som möjligt alltmedan analysen begränsas till institutionella aspekter. Eftersom nyinstitutionell teori behandlar institutioner i allmänhet måste teorin anpassas till den givna kontexten. Utifrån de två delarna av nyinstitutionell teori är det möjligt att utkristallisera två olika förklaringsansatser vad gäller institutionella förändringar. RCI kan ibland behandla aktörer som att de befinner

sig i ett historielöst vakuum och därför kan HI bidra med en samhällelig kontext. För att få med båda dessa aspekter som kan förklara institutionella förändringar är det passande att kombinera RCI med HI. Endast RCI kan ge en skev bild och knapphändig förklaring då det inte säger något om hur omstruktureringar kommer på plats och vem och varför någon tar initiativet. Det handlar om vad som kallas ett ordningens problem av andra graden (Ostrom i Rothstein, 2003). Eftersom skillnaden mellan politisk korruption, det vill säga korruption i demokratins processida, och administrativ korruption, det vill säga korruption i implementeringsledet, inte bör negligeras måste analysen inom varje perspektiv ske på två plan eftersom måttet på korruption som ligger till grund för val av fall inte gör någon åtskillnad mellan dem. Samma begreppsliga förvirring råder ibland inom den akademiska litteraturen (t.ex. Heywood, 1997: 5). Mer konkret innebär det att fokus först måste läggas på de som kan initiera förändringar uppifrån och om och varför detta inträffar och därefter skifta fokus till de som verkar inom administrationen och om och varför de förändrar sitt beteende vad gäller korrupta handlingar.

2.4.1 Historisk institutionalism

Utgångspunkten för HI är att det historiska händelseförloppet är relevant för institutioners utformning och förändring. För att finna en förklaring till varför korruption minskar måste hänsyn tas till ett längre tidsperspektiv. Pierson anser att historien är relevant (2004: 15) och denna uppfattning utgår uppsatsen ifrån. Att förstå det historiska är relevant för att förstå hur korruptionsbilden kan förändras idag. Ett av nyckelbegreppen inom HI är spårbundenhet eller stigberoende (eng. path dependency) vilket innebär att val som gäller institutioners utformning kommer att ha stor inverkan på framtida val. Det spår en institution har slagit in på kan ändras men det krävs en stor dos politiska påtryckningar för att få till stånd denna förändring (Peters, 1999: 63). Institutionell korruption ses inom detta perspektiv som en naturlig följd i den historiska utvecklingen och, relaterat till begreppet stigberoende vilket kopplas till tröghet vad gäller förändring, krävs påtryckningar från flera olika håll för att förändringar ska inträffa. Det förändringsbegrepp som stämmer in på denna beskrivning är formativa moment (eng. critical junctures). Enligt detta synsätt är ett sammanfallande av olika politiska krafter som var och en för sig inte är kapabel att initiera förändring men tillsammans kan åstadkomma att förändringens vindar börjar blåsa (Peters, 1999: 69). Formativa moment ses ofta som effekten av en stor exogen chock, exempelvis krig eller ekonomiska kriser (Pierson, 2004: 135). Enligt HI involverar institutionell förändring rubbade jämviktslägen. Det förekommer kortvariga perioder där möjligheten till omfattande institutionella reformer uppenbarar sig vilka sedan följs av långa perioder av stabilitet. Dessa moment är kritiska eftersom de växlar in institutioner på stigar som därefter är svårföränderliga (Pierson, 2004: 134, 135). Exempelvis Rothstein skriver i termer av en big bang- förändring med vilket han avser en övergripande förändring av ett

samhälles offentliga förvaltning. Enligt honom var det denna slags omvälvande förändring som växlade in svensk förvaltning på ett nytt spår under 1800-talets andra hälft vilket medförde en övergång från en partikularistisk till en universalistisk statsförvaltning. Förändringar i små steg skulle med detta perspektiv inte tjäna något till för att komma till rätta med korruptionsproblematiken (Rothstein, 2011). Pierson å andra sidan anser, till skillnad från Rothstein, att även gradvisa förändringar är möjliga. Antagandet bygger på att alla institutioner innehåller något dysfunktionellt element som genererar ett behov av förändring (Pierson i Peters, 1999: 70).

Vad som inom detta perspektiv menas med institutioner är inte solklart; både formella institutioner så som lagstiftningar och byråkratier och vagare koncept så som idéer utgör institutioner (Peters, 1999: 67). Förutom att definiera institutioner kan idéer även påverka institutioner (Peters, 1999: 66) vilket betyder att institutionell förändring i viss utsträckning handlar om hur man förändrar idéer (Peters, 1999: 70). Aktörer kan bidra till skapandet av externa chocker, något de kan göra genom att påverka formella institutioner genom idéer. Vad som avses med idéer definieras inte närmre och här väljer jag därför att utgå från idén om vad som utgör god samhällstyrning, något som EU uppmanade nya medlemsstater till genom Köpenhamnskriterierna och genom att villkora medlemskap genom att inkludera korruptionsbekämpning (Szarek-Mason, 2010).

Översatt till korruptionslitteraturen borde förändringar ske genom att tillräckligt många, både inom institutionerna som svar på externa krav, och utom institutionerna där andra institutioner, organisationer och individer ställer krav, börjar ta korruptionsproblematiken på allvar och att detta *sammantaget* leder till en förändring av det mer omfattande slaget. Jag väljer att utgå från begreppet formativa moment eftersom det fokuserar på den bredare samhällsliga kontexten.

2.4.2 Rational choice institutionalism

Till skillnad från HI är RCI i större utsträckning fokuserat på mikronivå (Thelen, 1999). Inom detta perspektiv finns det inga begrepp för att förklara plötsliga radikala förändringar men stegvis förändring av korruption kan förklaras med RCI. Korruption som ett institutionellt fenomen ändras enligt detta perspektiv om det för individer blir rationellt att inte längre agera korrupt. Det är aktörer som står i centrum för analyser utifrån det här perspektivet. Argumentet är att nyttomaximering är vad som driver individer men att dessa kan inse att deras mål uppnås mest effektivt genom institutioner och att deras beteendemönster formas av institutionerna. I takt med att institutioner blir mer framgångsrika får de lättare att forma individers preferenser (Peters, 1999: 43,44). För korruptionsförekomsten inom och som en institution innebär det att om individer märker att det inte längre lönar sig att agera korrupt och att framgångar kan nås, både individuellt genom belöningar (Rose-Ackerman, 1999) och för samhället i stort, till exempel genom ekonomisk tillväxt, bättre kvalitet på sjukvård och skolväsende för att nämna ett

par exempel, skulle individers preferenser förändras och korruptionsbilden med den. Inom detta perspektiv ses institutioner som något som kan smickra individers jakt på nyttomaximering. RCI kan förespråka utveckling av institutioner som bygger på incitament, både positiva och negativa sådana, som borde leda till de beteendemönster som utformarna av institutionerna önskar. Exempelvis Rose-Ackerman (1999) menar att det genom att ändra institutioners incitamentsstrukturer möjliggör en minskning av korruptionen både bland politiker och bland tjänstemän. RCI förutsätter att institutioner tar form på en tabula rasa vilket betyder att nya incitament relativt enkelt kan ändra individers beteende eftersom institutionens historia inte spelar någon större roll. Detta skiljer sig från HI (Peters, 1999: 47). Förändring inträffar genom omformandet av individers preferenser och anpassning av preferenser och möjligheter inom en institution (March & Olsen i Peters, 1999: 56). I konkretiserad form kan denna aspekt av teorin yttra sig om huruvida incitamentsstrukturerna har en direkt inverkan på korruptionsbilden.

3 Metod

3.1 Uppsatsens design

Eftersom syftet med studien är att försöka skapa förståelse för varför korruptionen i vissa fall minskar är en lämplig utgångspunkt att hitta fall som har gemensamt att korruptionen har minskat i den offentliga sektorn. Studien tar därför utgång i den beroende variabeln och metoden som används utgår därför från lika-utfalls-design. Denna metod bygger på Mills method of agreement vilken syftar till att finna gemensamma drag hos länder som i övrigt är olika men där ett visst utfall förekommer hos samtliga. Logiken bakom lika-utfalls-principen är att jämföra fall som är så olika varandra som möjligt (Esaiasson, 2007: 116). En eller flera variabler som man sedan hittar kan förklara utfallet (Landman, 2008: 72). Designen anser jag är den bästa av metoder i detta sammanhang eftersom det erbjuder en möjlighet att undersöka vad de lyckade fallen har gemensamt. För att besvara frågeställningen fokuserar denna studie på några fall där korruptionen i den offentliga sektorn har varit förhållandevis lyckad.

Studien är strukturerad utifrån det institutionella perspektivet. Det betyder att det som i denna teoribildning leder till förändringar av institutioner i allmänhet och förändringar av institutioner drabbade av korruption i synnerhet används för att besluta om vilka variabler som ska belysas i studien. Studien är till sin karaktär framförallt teoriutvecklande. Lika utfalls-design är en metod som ofta används i teoriutvecklande studier (Esaiasson et al 2010:126). Här försöker jag hitta förklaringsfaktorer till ett visst utfall, vilket är en aktivitet inom teoriutvecklande studier (Esaiasson, 2010: 124). Syftet är att försöka förstå dessa fall då de, eftersom de i mångt och mycket utgör undantag, är intressanta i sig, men det är likaså intressant att försöka generalisera, vilket görs genom kopplingen till nyinstitutionell teori.

Dessvärre innebär det ett selektivt urval när man väljer fall utifrån den beroende variabeln vilket påverkar vilka slutsatser man kan dra utifrån studien. En begränsning för lika utfallsdesign är att det inte är möjligt att empiriskt visa att det föreligger ett orsakförhållande (Esaiasson, 2010: 129). Om även fall som inte har lyckats inkorporeras i studien kan slutsatserna bli annorlunda eftersom de variabler som förekommit även i dessa fall då inte hade kunnat stå för en viss påverkan (Landman, 2008: 72). Dock kan val utifrån den beroende variabeln vara motiverat om forskningen syftar till att testa för nödvändiga, i motsats till tillräckliga, villkor för ett särskilt utfall (Dion i Landman, 2008: 72). För att undvika missförstånd angående vilka slutsatser det är möjligt att dra utifrån ett

visst upplägg och ett visst urval av fall är det därför viktigt att explicitgöra vilken sorts slutsatser man ämnar göra (Landman, 2008: 72). Vissa indikatorer (se 3.3) som undersöks i denna studie är ögonblicksbilder snarare än reflektioner av förändring över tid och som sådana uppvisar de därför ingen hög validitet, det vill säga att operationaliseringen verkligen pekar ut det som teorin ämnar undersöka (Lundquist, 1993: 9), vilket i detta fall är förändring. I kombination med det historiska och bredare samhällsliga perspektivet uppnås dock en mer rättvisande bild. Som tidigare nämnts är förändring över tid svårt att yttra sig om och denna studie måste ses som ett explorativt försök att förstå vad som får korruption att minska. Studien är induktiv till sin karaktär, det vill säga härleder slutsatser från erfarenheter och empiriska observationer, men studien kan inte vara fullständigt induktiv. Man måste ha en idé om vilka faktorer som kan ha haft en inverkan på utfallet. Sökandet måste därför begränsas till en uppsättning tänkbara faktorer (Esaiasson, 2010: 129). Detta görs genom användandet av nyinstitutionell teori och operationaliseringarna av denna med hjälp av korruptionslitteraturen.

3.2 Val av fall och avgränsningar

De valda fallen bör vara olika varandra i flera avseenden men lika varandra vad gäller utfallet. Min förhoppning är att genom att välja fall som är olika varandra kan se om vissa förklaringsfaktorer är återkommande. Det är av stor vikt att belägga den beroende variabeln (Rothstein, 2010), det vill säga att det verkligen finns en likhet att förklara, i detta fall att korruptionsnivån verkligen har minskat. Vilken typ av korruption man har lyckats bekämpa i dessa fall är kanske inte helt överensstämmande, det kanske ibland handlar om politisk och ibland om administrativ. Detta får inga omfattande implikationer eftersom det i många teorier om korruption, korruptionslitteratur i allmänhet men även sättet på vilket man mäter korruption inte heller alltid gör en uppdelning mellan administrativ och politisk korruption. Ett krav på vilka fall som kan användas i studien är att förändringen har skett någon gång under de senaste 20 åren. Om fall längre bakåt i tiden används är det svårare att jämföra. Meningen är att fallen ska vara olika varandra men det är både ur materialsynpunkt och ur jämförbarhetssynpunkt önskvärt om det har inträffat under ungefär samma historiska tidpunkt, med andra ord inte alltför olika varandra. Studien blir till viss del induktiv, det vill säga härledning av slutsatser från erfarenheter. Går det att upptäcka något mönster?

Ytterligare något som måste diskuteras är vad som ska kunna definieras som minskad korruptionsnivå. Detta tolkar jag utifrån relativa termer, det vill säga om landet ifråga har lyckats få den uppfattade korruptionen under en viss period att minska. Med andra ord så behöver korruptionsnivån i landet inte vara låg för landet ska kunna utgöra ett fall i denna studie, utan det räcker med att nivån är *lägre* än vad den varit tidigare.

Estland och Georgien är båda postkommunistiska stater och kan sägas tillhöra Europa men där upphör likheterna. Geografiskt är Estland ett baltiskt land med närmre relation till de skandinaviska staterna men med historiskt nära kontakter både med de skandinaviska länderna och med Ryssland. Georgien å andra sidan hörde till Sovjetunionen, är ett kaukasiskt land och har till skillnad från Estland härjats av krig under första halvan av 1990-talet samt år 2008. För att komma närmare svaret om vad som får korruptionsnivåerna att minska är det även givande att inkludera ett land som inte har lyckats men som en gång i tiden liksom Estland och Georgien utgjorde en del av den kommunistiska sfären. Rumänien är ett lämpligt fall för denna analys för att på så sätt kunna yttra sig även om vilka variabler som inte är nödvändiga eller tillräckliga. Rumänien inkluderas som ett referensfall då landet inte har gjort några observerbara framsteg vad gäller att minska korruptionen och som tidigare nämnts kan ett sådant fall vara givande att införliva i studien eftersom det ökar sannolikheten att kartlägga vad det är som *motverkar* förändringar, något som exempelvis Pierson (2004) anser vara relevant. Nedan presenteras en översikt av perceptionsbaserad korruptionsnivå över tid enligt Världsbankens Control of Corruption Index där -2,5 indikerar omfattande korruption och +2,5 indikerar begränsad förekomst av korruption. Med förändring avses i denna studie den förändring som går att uppskatta till en trend när man betraktar värdet för då mätningarna började i jämförelse med det senaste värdet. Estland och Georgien uppvisar här en positiv trend vilket inte kan sägas för Rumänien.

Georgien har lyckats bäst bland stater i Östeuropa och Centralasien och rankas nu högre än många EU-medlemsstater då landet rankas högre än Bulgarien, Kroatien, Tjeckien, Grekland, Italien, Lettland, Slovakien och Rumänien (OECD 2013). Både Georgien och Estland bedöms som länder som har en signifikant positiv utveckling medan Rumänien beskrivs som en eftersläntrare.

År	Estland	Georgien	Rumänien
1996	-0,06	-1,39	-0,22
1998	0,57	-0,78	-0,68
2000	0,65	-0,88	-0,48
2002	0,64	-1,14	-0,38
2003	0,79	-0,65	-0,30
2004	0,92	-0,61	-0,26
2005	0,97	-0,36	-0,21
2006	0,96	-0,04	-0,15
2007	0,91	-0,25	-0,17
2008	0,87	-0,22	-0,16
2009	0,91	-0,22	-0,27
2010	0,86	-0,12	-0,22
2011	0,93	-0,02	-0,19
2012	0,98	0,25	-0,27

Källa: Världsbanken

3.3 Operationaliseringar

I detta kapitel förklaras hur teorin omsätts till praktik. Från ovanstående teoriöversikt kan det som borde leda till förändringar i institutioner sammanfattas i begreppen *formativa moment*, vilket inom HI handlar om en större händelse då förändringen bedöms ha initierats eller när det fanns tillfälle att initiera en förändring, samt förändringar i *incitamentsstrukturen* för att på mikronivå får individer att ändra sitt beteende, något som RCI poängterar genom sin fokus på rationella individer. För att göras observerbart måste begreppen dock operationaliseras ytterligare.

Eftersom HI bygger på antagandet om att historien spelar roll för institutionell förändring är det av vikt att se närmare på hur *övergången* från kommunism till kapitalism såg ut i de olika länderna då detta kan ha haft en inverkan på huruvida det senare har blivit möjligt att få ner korruptionsnivåerna eller inte och tillvägagångssättet att blicka bakåt ger studien en tydlig historisk förankring och erbjuder en bredare kontextuell förståelse. De *förändringsbegrepp* som tas med från HI är *formativa moment* som operationaliseras genom att titta på om landet har genomgått större förändringar, om en ny regering har tillträtt som har bytt ut stora delar av administrationen. Att byta ut samtliga statstjänstemän eller valda delar är ibland ett sätt att få bort korruption ur myndigheter (Holmes, 2006: 244). Vad som är särskilt intressant gällande övergången är om stora delar av ledarskiktet och tjänstemännen byttes ut och om statsförvaltningen omorganiserades från grunden.

Eftersom förändringar även kan ses som konsekvenser eller svar på idéer är även detta värt att se närmre på när det handlar om förändring av institutioner och vilka organisationer eller individer som har kunnat verka som institutionella entreprenörer. Medlemskapsförhandlingarna och andra typer av samarbeten med EU undersöks eftersom EU har ställt krav på god samhällsstyrning i sina relationer med blivande medlemmar. Blev landet tvunget till förändringar av administrationen? Att politiker ser korruptionsbekämpning som viktigt kan i sin tur vara följden av externa chocker, exempelvis krav från internationella organisationer (Holmes, 2006: 265). EU:s inflytande kan även ses som något tillhörande RCI eftersom organisationen gör det rationellt för aktörer i de olika länderna att minska korruptionen, Jag anser emellertid att det från EU:s sida handlar om ett visst normativt inflytande.

NGO:s som spridare av idéer utreds också. Konkret görs detta genom att titta på förekomsten och påverkan av NGO:s. HI definierar inte vad som avses med idéer så jag gör därför en bred tolkning av begreppet. Vad som får korruption att minska bestämmer jag till idéer som har med god samhällsstyrning att göra och NGO:s är aktörer som ofta arbetar utifrån en viss idé.

Avslutningsvis kan sägas att HI inte fokuserar enbart på rationella individer med tydligt fasställda mål eftersom "change in environmental conditions, balances of social power, or unanticipated institutional effects all can facilitate major efforts to generate institutional change (Pierson, 2004: 134). Med detta sagt anser

jag att HI som teoretisk utgångspunkt är relevant för att förstå det större sammanhanget.

Det som inom RCI är relevant som källa till förändring är rationella individer. Förändrade incitament leder enligt denna skolas perspektiv till förändrat beteende. Förändringar i *incitamentsstrukturen* operationaliseras genom att titta på tjänstemäns arbetssituation. Mer precist tas lönenivåer i beaktning eftersom höga löner i offentlig sektor av många anses ha en positiv inverkan på förekomsten av korruption eftersom tjänstemän inte behöver dryga ut sina löner genom att ta mutor (Holmes, 2006: 232ff, Rose-Ackerman, 1999). Förutom den ekonomiska situationen undersöks deras anställningstrygghet och hur de anställs, om det är genom öppen konkurrens eller genom kontakter.

Något som kan avskräcka korrupta handlingar är om rättsväsendet bedöms som effektivt och att korruptionsbrott därför inte kommer att sopas under mattan. Många stater har instiftat eller förstärkt särskilda statliga organ för att bekämpa korruptionen (Holmes, 2006: 219). Av denna anledning tas rättsväsendet, dess opartiskhet och effektivitet med i analysen av fallen. Jag utgår från bedömningar som andra har gjort av rättsväsendets funktionssätt för att försöka avgöra om det kan bedömas som välfungerande.

Komplicerade byråkratiska processer, på engelska kallat *red tape*, är ett annat skäl till korruption (TI 2012b). Är det svårt för medborgare att få tillgång till olika dokument och licenser de behöver, alltifrån pass till tillstånd att starta eget företag, uppkommer chansen för potentiellt korrumperade tjänstemän att utkräva mutor för att skynda på processen eller för medborgare att erbjuda mutor i samma syfte.

Enligt mig är dessa fullt rimliga operationaliseringar av begreppen och tankarna kring vad som genererar förändring inom de två nyinstitutionella perspektiven. En svårighet är att det handlar om olika grader på en skala. Jag har svårt att tänka mig att något av fallen helt saknar reformer utan det handlar snarare om hur omfattande reformerna av exempelvis byråkrati eller rättsväsende har varit. Dessutom, som tidigare nämnts, är det inga klockrena indikatorer på förändring över tid. Dock vidhåller jag att om jag gör nedslag vid olika tidpunkter under de 16 åren eller om jag använder litteratur som har gjort jämförelser över tid kan det fastslås att det potentiellt har bidragit till förändringen. Jag vill även påminna om att syftet med studien är att finna faktorer som har lett till förändring i korruptionsbilden och att det jag upptäcker i första analysen eventuellt motbevisas i den andra. Visar det sig att det som är gemensamt för Estland och Georgien inte finns i Rumänien är detta ändå ett steg i riktning mot att slå fast att den eller de faktorerna är relevanta för att minska korruption.

Alternativa operationaliseringar kunde ha varit att titta på konkreta lagändringar och om straffen för brott som faller under begreppet korruption har skärpts. Ett annat sätt att undersöka rättsväsendets effektivitet på kan vara att se på antalet fällande domar. Det sistnämnda anser jag dock inte vara någon god idé eftersom det kan handla om ett större antal rättsfall i ett land än i ett annat eller fler anmälningar. HI innehåller även andra förändringsbegrepp, exempelvis layering vilket indikerar en stegvis förändring. Men för att använda det begreppet hade det krävts att verkligen gå in på djupet i de olika fallen för att se vad som har

lett till vad vilket denna studie inte har möjlighet till. Vissa avgränsningar måste göras eftersom teorierna som tidigare nämnts präglas av inomteoretiska motsättningar.

3.4 Material

För de teoretiska avsnitten används akademisk litteratur från korruptionsforskningsområdet och nyinstitutionell teori. Eftersom utvecklingen över tid sträcker sig över en period på 16 år och över ett antal olika områden, alltifrån rättsliga och legala frågor till civilsamhällets roll och historiska skeenden krävs en varierad samling källor. Sekundärkällor i form av vetenskapliga artiklar och landrapporter om ländernas utveckling sedan kommunismens fall används. Rapporterna har författats av Open Society Foundation, Transparency International och av EU-institutioner. Det kan anses vara viktigt att notera vilket år källan är ifrån och jämföra det med vilket år förändringen tycks ha inträffat enligt CCI:s mätningar. Jag är dock inte av denna mening eftersom mätningarna grundas på perceptioner vilket inte per automatik medför att exempelvis en förändring angående lagstiftning på korruptionsområdet ett visst år korresponderar med samma år i CCI:s mätning eftersom effekter kan vara fördröjda. Diskussion om CCI som mått på korruption och alternativa mått finns i kapitel 1.6.

4 Analys

I analysen jämförs fallen systematiskt med avseende på de variabler som utkristalliserades i ovanstående operationaliseringar av förändringsbegreppet som de två perspektiven inom nyinstitutionell teori försåg oss med. Förhoppningen är att det genom en jämförelse av länderna ska framkomma vilka variabler som är gemensamma för de två lyckade fallen och därför kan ha lett till minskad korruption. Analysen av Rumänien bidrar med att eventuellt klargöra om någon av faktorerna har förekommit även där men utan att förändring har skett. Sedermera förs en diskussion kring vad som tycks ha varit gemensamt för de två förstnämnda fallen i syfte att utveckla teorin om vad som leder till minskade korruptionsnivåer. Analysen är tudelad. Först jämförs Estland och Georgien, två länder som är olika varandra i flera avseenden men ändå jämförbara i en lika utfalls design då de delar utfall, i syfte att hitta gemensamma nämnare som kan ha lett till att korruptionen har minskat. Den andra analysen ägnas åt Rumänien, ett land som har stagnerat eller till och med haft en negativ utveckling på korruptionsfronten. Syftet är att utifrån vad som framkommit i den första analysen se vad som har saknats i Rumänien för att landet ska ha lyckats minska korruptionsnivån i den offentliga sektorn.

4.1 Korruption i Estland, Georgien och Rumänien

4.2 Formativa moment och idéers inverkan

Stigberoende som teoretisk infallsvinkel uppmärksammar strukturella begränsningar och möjligheter vilket inkluderar institutioners kapacitet (Holmes, 2006: 187). Först jämförs Estland och Georgien med avseende på när de etablerade en ny förvaltning efter åren under kommunistiskt styre då de blev självständiga stater och därefter om något som kan liknas vid ett formativt moment har ägt rum och vad detta innebar och utgjordes av och slutligen om EU, NGO:s och eventuella andra aktörer har sökt påverka genom idéer.

Är nedgången av korruptionsnivån ett resultat av en längre historisk utveckling? Korruption anses vara kronisk i postkommunistiska länder (Szarek-

Mason, 2010: 13) och dessa länder utgör en av de mer korrupta regionerna i världen (Holmes, 2006: 210). 1989 var året då Berlinmuren föll vilket ledde till att alla länder inom den kommunistiska sfären fick möjligheten att, i termer av HI, välja en ny stig att slå in på. Detta kan benämnas ett formativt moment. Ett formativt moment, beträffande statsbildningen, menar jag har ägt rum vid Sovjetunionens fall för Estlands och Rumäniens del. Georgien är dock annorlunda, vilket inte är underligt eftersom lika utfalls designen som uppsatsen utgår ifrån eftersträvar olikheter hos fallen, eftersom landet blev självständigt och lämnade kommunismen bakom sig men präglades av krig de första åren vilket kan ha fördröjt institutionella reformer. De formativa momenten har i samtliga fall skett före CCI började mäta korruptionen men eftersom institutioners effekter kan ge sig till känna först senare och dessutom få andra effekter än de förväntade (Pierson, 2004) är jag av åsikten att dessa tidpunkter är relevanta att se närmre på i alla tre fallen. Analysen utgår ifrån operationaliseringarna av teorierna och syftar till att besvara följande frågor: Vad kan ha konstituerat ett formativt moment och vad inträffade? Vilken status och vilket inflytande bedöms landets NGO:s besitta? Har EU i egenskap av extern aktör haft något inflytande över landets korruptionsutveckling?

4.2.1 Omvälvande politiska händelser

Estland återfick sin självständighet från Sovjetunionen i augusti 1991 (OSI, 2000:158). Den första regeringen efter självständigheten gjorde om rättsväsendet från grunden. Regeringen, under Mart Laar, 1992-1995 hade en mycket radikal policy vis-à-vis Sovjettidens rättsväsende där det mesta av rättssystemet byttes ut och nya domare och åklagare som tränades inom loppet av några månader tillsattes. Det rättsliga system som var det rådande före den sovjetiska ockupationen passade inte i den nya kontexten. Av de som vann valet hade många varit fast beslutna att göra upp med det kommunistiska förflutna eftersom många varit sovjetiska samvetsfångar. Genom att få bort sovjetiska domare och toppskiktet ur departementen ville man rensa förvaltningen från det kommunistiska förflutna (Kasemets, 2012: 21).

Korruptionen i Estland har minskat mer markant än i länder som inte har genomgått lika radikala reformer. Landet hörde till de postkommunistiska stater med mest radikala reformer (Holmes, 2006: 122, 208). 1999 meddelade dock Estlands president att han ansåg att majoriteten av domarnas sätt att tänka indikerade att de var kvarlevor från det gamla totalitära systemet (OSF 2002).

Georgien blev självständigt från Sovjetunionen 1991 men de första åren präglades av krig och oroligheter och de efterföljande åren präglades in sin tur av ett relativt auktoritärt styre och toppskiktet i samhället styrdes av inflytelserika klaner. 2003 kom en brytpunkt i form av den så kallade rosenrevolutionen, då det samlade missnöjet i Georgien vad gällde samhällets institutioner och anklagelser om valfusk ledde till att presidenten avgick och att Saakasvihli blev president och satt vid regeringsmakten 2004-2013 (OECD 2013) och gjorde under denna tid

korruptionsbekämpning till kärnan i sin administration. Han vidtog flera omvälvande åtgärder för att bekämpa korruptionen i den statliga förvaltningen (TI 2011). Det som bedöms vara den mest lyckade reformen var omorganiseringen av polisväsendet. Den georgiska polisen hade tidigare varit ökad för korruption och den mest korrupta avdelningen avskaffades helt och övriga styrkan gjordes om till en mindre sådan där de nya poliserna fick en god utbildning och avsevärda löneökningar (Tsitsishvili, 2010:10). Höjda löner sägs som nämnts tidigare minska korruption (jfr Rose-Ackerman, 1999; Holmes, 2006). Även antagningen till universitet ändrades för att meriter istället för mutor skulle bli den avgörande faktorn för antagning (Tsitsishvili, 2010: 11).

4.2.2 NGO:s som spridare av idéer

I Estland har förhållandet mellan politiska partier och NGO:s förhandlats fram på ett fredligt sätt över tid och därför sägs normer som inte tolererar korruption fått spridning i landet. Samtidigt verkar det som om NGO:s så som TI inte får så mycket gehör för anti-korruptionsfrågor på grund av begränsade resurser, ekonomiska så väl som vad gäller autonomi, samt bristande intresse från medborgarnas sida (Kasemets, 2012: 27, 28). Usaid anser att det vad gäller lagar och infrastruktur är relativt enkelt att vara NGO i Estland (Kasemets, 2012 : 29). År 1996 lagstiftades om NGO:s status och sedan dess har mellan 1300 och 1500 NGO:s etablerats i Estland. NGO:s var således redan tidigt aktiva i Estland.

I Georgien har NGO:s inte haft något avsevärt inflytande även om det finns några undantag. När Saakashvili blev president var det många ledare och frontpersoner för NGO:s som anslöt sig till regeringen vilket försvagade civilsamhället. Överhuvudtaget betraktas civilsamhället som relativt passivt (Tsitsishvili, 2010:21). Enligt OECD är dock bilden annorlunda. Enligt organisationen är det georgiska civilsamhället livligt och politiskt inflytelserikt (OECD 2013).

4.2.3 EU:s inflytande

EU ställde krav på Estland inför och under medlemskapsförhandlingarna om att landet skulle få korruptionen under kontroll. EU ställde detta krav på alla forna kommuniststater när de ansökte om medlemskap (Holmes, 2006). 1997 specificerade europeiska kommissionen bekämpning av korruption som ett krav för medlemskap och definierade det som en del av demokrati och rättstatsprincipen (Szarek-Mason, 2010: 143). Ända sedan 1992 har estniska beslutsfattare influerats av utländska och inhemska policynormer och utsikterna att ansluta landet till EU har haft stor inverkan på förvaltningsreformer i allmänhet och däribland antikorrupsionsreformer (Kasemets, 2012: 34,36). Att EU ställde

krav har troligtvis haft en betydande inverkan på Estlands korruptionsnivåer. Eftersom ett medlemskap i EU villkorades med att bekämpa korruption får detta ses som att EU har haft inflytande på korruptionsbekämpningen i Estland.

Georgien har ingen kandidatstatus men landets ledare visar tydligt att de någon gång i framtiden önskar bli medlem och är redan nu medlem i EU:s östliga partnerskap och sedan december 2013 medlem i EU:s *Deep and Comprehensive Free Trade Area*. EU anses vara en nyckelspelare i Georgien och landet deklarerade sin EU-inriktning och sin reformvilja under EU:s östliga partnerskap och den europeiska grannskapspolicyn. Möjligheterna för handel och rörlighet som EU har att erbjuda är viktiga för Georgien. Det råder delade åsikter bland EU:s medlemsstater men det finns ett visst stöd för att erbjuda medlemskap till vissa länder som ingår i det östliga partnerskapet. EU påminner Georgien om vikten av att reformera rättsväsendet (OSF 2013). European Neighbourhood policy (ENP) skapades år 2004. Syftet med policyn var att erbjuda de inkluderade länderna en möjlighet till mer integration med EU utan att säga något om vilka länder som en dag har möjlighet att bli medlemmar. ENP använder villkorlighet som ett sätt att stärka ländernas demokratiska reformer och bygger på samma princip som utvidgningsprincipen (Szarek-Mason, 2010: 242). EU stöder även antikorrupsionsreformer i Georgien inom ramen för *EU Rule of law mission* (Szarek-Mason, 2010: 242).

4.3 Förändrad korruptionsnivå – förändrade incitament?

Är förändringen av korruptionsbilden ett resultat av medvetna val och reformer som väddar till ett annorlunda beteende bland tjänstemän och politiker än tidigare genom att exempelvis ändra incitamenten för att t.ex. ta emot eller utbetala mutor? I detta kapitel förflyttas analysen från makronivå, det vill säga den bredare historiska och samhälleliga kontexten, till mikronivå, det vill säga de aktörer, politiker och tjänstemän, som agerar inom statlig förvaltning. RCI ser aktörer inom institutioner som de främsta förklaringarna till institutionell förändring och att omformande av individers preferenser, i korruptionsfall genom förändrade incitamentsstrukturer, skulle medföra att det inte längre för individer är rationellt att agera korrupt. Det som konkret fokuseras på i detta kapitel är sådant som, under premisen att politiker och tjänstemän agerar rationellt, skulle ändra deras beteende vad gäller korruption och som en följd även korruptionsbilden och institutioner. Operationaliseringarna syftar till att besvara följande frågor: Har rättsväsendet effektiviserats vilket skulle kunna fungera som respektingivande och utgöra en risk för att åka fast vid korrupt beteende? Har tjänstemännens situation inom förvaltningen förändrats? Har byråkratiska procedurer förenklats? Har antikorrupsionsorgan eller myndigheter bildats?

4.3.1 Rättsväsendet

I Estland ansågs domare år 2000 vara välbetalda (OSI, 2000: 153) vilket skulle leda till omutbarhet bland tjänstemän (jfr Rose-Ackerman, 1999). 1991 antogs en "legal status of judges act" vilket förbättrade materiella och lönemässiga förhållanden och social säkerhet för anställda inom rättsväsendet (OSI, 2000:154). År 2000 konstaterades det att domares löner var ungefär tre gånger den estniska medellönen. Övriga tjänstemän vid domstolar kunde dock tjäna betydligt sämre. Deras ersättning ansågs vid denna tidpunkt vara sämre än för några andra tjänstemän inom förvaltningen vilka tjänade motsvarande medellönen. Men till skillnad från dessa tjänstemän hade de inom rättsväsendet ingen möjlighet att öka lönerna genom andra sätt, exempelvis genom att prestera bättre, något som kan utgöra grogrund för korruption (OSF 2002). Ett problem för det estniska rättsväsendet vid 2000-talets början och slutet på 1990-talet var att domare hade en nästan ohanterlig mängd arbetsuppgifter och att många domare var oerfarna vilket fick till följd att domslutens kvalitet varierade. Sammantaget ledde det till bristande effektivitet och reviderade rättsliga beslut (OSF 2002). Bristande effektivitet inom rättsväsendet skulle kunna få rationella individer att ägna sig åt korrupta handlingar om de gör bedömningen att de inte fälls i rätten eller att individer väljer att betala för att påskynda en rättslig process. Det mesta tyder på att rättsväsendet sedan kommunismens dagar har varit opartiskt och åtnjuter förtroende hos allmänheten och att politiska partier erkänner rättsväsendets självständighet (OSF 2002). Enligt TI:s Global Corruption Barometer för år 2013 ansåg 26 % av respondenterna i Estland att rättsväsendet var korrupt och 2 % av de tillfrågade som varit i kontakt med denna institution uppgav att de betalat en muta (TI 2013).

Vad gäller rättsväsendet har Georgien fortfarande problem. År 2005 tvingade Saakashvilis administration domare från högsta domstolen att avgå och avskedade även tjänstemän som motsatt sig rosenrevolutionen. Under hela mandatperioden ansågs rättsväsendet, tillsammans med landets ekonomi, vara den institution i störst behov av reform. Allmänhetens förtroende för domstolar var lågt och den rådande uppfattningen var att domare var politiskt tillsatta och att de fattade politiskt motiverade beslut (OSF 2013). Vissa framsteg har dock gjorts gällande hur domare utses (OECD 2013).

4.3.2 Tjänstemän inom offentlig sektor

I Estland är lönesystemet otydligt och präglats av bristande transparens vilket har öppnat upp för informell lönesättning. Fram till år 2013 har lönesystemet för tjänstemän inte varit offentligt (EWCO 2013) något som i sin tur kan uppmuntra korruption. Enligt en undersökning av ett estniskt konsultföretag var statligt

anställda tjänstemän mindre hängivna sitt arbete än individer anställda inom privat sektor och ännu mer påfallande var skillnaden i jämförelse med genomsnittet i världen. Anledningen tros vara att tjänstemännen inte är nöjda med arbetssituationen. Estniska tjänstemän har många sociala garantier som anställda inom den privata sektorn saknar. Enligt rapporten finns det inte mycket information att tillgå om tjänstemäns situation och arbetsvillkor i Estland (EWCO 2013). Det finns i Estland en uppförandekod som fastslår att tjänstemän ska utföra sina arbetsuppgifter på ett ”accurate, timely and conscientious manner, expediently and without self-interest, pursuant to the public interest” (OECD 2002). Huruvida den verkligen efterföljs är en annan fråga men existensen av en uppförandekod visar i alla fall på en vilja från högre ort att ha en neutral och välfungerande tjänstemannakår.

Enligt OECD är transparensen och förutsägbarheten vad gäller lönesystemet för tjänstemän i Georgien bristande. Bestämmelser angående löner, bonusar och olika tillägg är otydliga och godtyckliga (OECD 2013). Det gjordes vissa förändringar av lagar som gällde tjänstemannakåren under de tre år före att OECD-rapporten skrevs och under denna tid fortsatte korruptionsbilden att förbättras. Bland annat beslutades att öppen konkurrens i syfte att fylla vakanser skulle annonseras på hemsidan tillhörande *Civil Service Bureau* (CSB) och att en person kan få tjänsten endast genom resultatet på uttagningen och ansökningar kan endast skickas in elektroniskt (OECD 2013). I enlighet med RCI försvårar detta tillvägagångssätt för nepotism och mutor eftersom personliga kontakter begränsas och meriter är det centrala istället för kontakter. Detta i sin tur leder till större förtroende för tjänstemän. Även listan över personer som enligt lag årligen måste lämna in inkomstdeklarationer utökades och omfattade fler typer av tjänstemän (OECD 2013).

Regeringen som tillträdde 2012 tycks enligt georgiska NGO:s ha gått bärsärk och avskedat ett stort antal tjänstemän från olika departement och ersatt dem med andra personer men utan att ha haft öppna allmänna uttagningar vilket kan påverka tjänstemannakårens neutralitet (OECD 2013). Införandet av en Civil Service Bureau (CSB) har bidragit till en bättre tjänstemannakår. De har anordnat utbildningar med fokus på bland annat etik och integritet (OECD 2013). I praktiken är förvaltningen fortfarande inte helt transparent och det meritbaserade antagningssystemet är inte helt jämlikt då endast 45 % av befolkningen använder internet regelbundet. Vidare måste alla relevanta dokument ha inkommit inom tio dagar vilket kan innebära praktiska problem för många. Angående reformer för lönesystemet är inga ännu på gång (OECD 2013). Avskedandet *en masse* av tjänstemän visar på att deras arbetssituation inte är helt säker. Detta skulle kunna skapa en känsla av osäkerhet och en vilja att försöka trygga sin framtid genom att tillskansa sig ekonomiska medel på olika sätt.

4.3.3 Förenklad byråkrati

Korruption i kommunistiska stater var ett sätt för medborgarna att få tillgång till varor och tjänster som var svårtillgängliga på grund av det som på engelska kallas *red tape*, vilket innebär överdrivet komplicerade och otydliga byråkratiska regler. Före år 2003 var det vardag för medborgarna i Georgien att betala mutor för att få körkort, pass eller starta företag för att nämna några exempel. De georgiska myndigheterna förenklade byråkratiska procedurer, något som tidigare varit mycket komplicerat och ansetts vara en källa till korruption i samband med låga löner för tjänstemän. Den strategi som regeringen antog år 2005 gick ut på att minska kontakten mellan stat och medborgare så mycket som möjligt. Av de 909 olika tillstånd man kunde söka begränsades antalet till 137. Riktlinjer togs fram för att tydliggöra i vilka fall tillstånd behövdes och vilka dokument som krävdes för att få ett visst tillstånd, samt en tidsbegränsning för tjänstemännen att utföra uppgiften. Vidare bestämdes det att alla avgifter skulle betalas via banker och inte direkt till tjänstemännen. Dessutom behövde importerade varor och tjänster som redan genomgått kontroller och godkänts i ett OECD land inte certifieras ännu en gång i Georgien (TI 2012b).

Ännu ett sätt på vilket man försökte minska korruptionen genom reducerad byråkrati var genom att avskaffa departement som ansågs redundanta, att säga upp ungefär 28 000 tjänstemän och i gengäld vidareutbilda och höja lönerna för de återstående (TI 2012b). Även flera initiativ till e-governance infördes som ett led i att förenkla byråkratin och på så sätt minska korruptionen (OECD 2013). Flera georgiska departement har nu informativa hemsidor för att öka transparensen. Exempelvis har finansdepartementet onlinetjänster för företagsregistrering och skattefrågor. Den statliga byrån för upphandlingar har en onlinetjänst där upphandlingar publiceras tillsammans med kontaktinformation till de inblandade i syfte att gradvis förbättra transparensen. Departementet för ekonomisk utveckling har publicerat en privatiseringshemsida där pågående privatiseringar och utförsäljningar presenteras för att främja transparens och jämlikhet i privatiseringsprocessen (Tsivahili, 2010: 23-24).

Även Estland har använt e-governance som ett sätt att stävja landets korruption. Det är nu ett av de mer uppkopplade länderna i världen och har av vissa fått smeknamnet E-stonia (Mungiu-Pippidi i Kasemets, 2012: 24). Med e-governance är det begränsade mänskliga och materiella resurser som krävs. Dessa e-lösningar har bidragit till att öka transparensen och effektiviserat den offentliga sektorn. Konkret yttrar det sig som att färre papper, dokument och tillstånd används, att skattemyndigheter kan sköta många ärenden över internet vilket minskar den administrativa bördan för anställda och förenklar för medborgarna att skicka in sina uppgifter, och receptbelagda mediciner administreras över internet för att nämna några exempel på vad som har förts över till internetsfären (Kasemets, 2012: 25). Gemensamt för dessa förändringar är att kontakten mellan stat och medborgare inte är lika frekventa, att mindre pappersarbete är inblandat och att administrativa processer som en följd har effektiviserats. Som teorier om korruption grundade i RC skolan anser så är det inte rationellt för individer att försöka muta någon för att skynda på en process som redan är effektiv och det finns heller ingen möjlighet för tjänstemän att kräva mutor om processen är enkel och om den sker över internet och därigenom blir tillgänglig för andra att ta del

av. Estland var tidigt med att införa denna typ av tjänster, det började redan tidigt 1990-tal (Kasemets, 2012: 25) vilket kan vara en av anledningarna till att korruptionsnivåerna i Estland började sjunka redan tidigt. Även korruption inom offentliga upphandlingar motverkas genom att myndigheter som ägnar sig åt detta är skyldiga att publicera alla upphandlingar i ett register som tillhandahålles av finansdepartementet och som är tillgängligt för allmänheten online (Kasemets, 2012: 27).

4.3.4 Antikorruptionsinstitutioner eller antikorruptionsstrategier

2004 till 2007 gällde en antikorruptionsstrategi med namnet *An honest state* som 2008 övertogs av den estniska antikorruptionsstrategin 2008-2012. Det finns inga särskilda organ enbart för att ta hand om korruptionsfrågor utan det är kommittéer och andra myndigheter som har korruptionsfrågor på sitt bord. Det är domstolar och *the state audit office* som är de mest involverade myndigheterna (Kasemets, 2012:38). Tidiga estniska politiker var tydliga med att sätta en antikorruptionsagenda. 1993 antogs *the Ombudsman act* och *the public information act* antogs år 2000 (Kasemets, 2012: 43).

Under de två första åren vid regeringsmakten vidtog den georgiska regeringen flera åtgärder mot korruption. Ett nytt departement etablerades inom *National Security Council* och år 2004 antogs en lag som tillät bildandet av en finansiell polis för att bekämpa ekonomisk brottslighet och att upptäcka korruption. Regeringen skapade även ett revisionsorgan med ansvar för att övervaka offentliga fonder samt en telefonlinje där medborgare kunde anmäla oegentligheter inom den offentliga förvaltningen (Tsivahili, 2010:9).

4.4 Jämförande diskussion

I ett större perspektiv, om man ser till de historiska dragen och den bredare samhällsutvecklingen, är den *första* slutsatsen att det som är gemensamt för fallen är deras drastiska övergång från ett system till ett annat. Initialt handlade det inte om en inkrementell förändring utan om en markant uppgörelse med föregående regim.

Den *andra* gemensamma nämnaren är blicken mot EU och lockelsen organisationen utövat med i Estlands fall medlemskap och i Georgiens fall handelssamarbeten och hoppet om att på sikt bli medlem. EU har genom idéer om vad som är god samhällsstyrning kunnat påverka ländernas utveckling både genom direkta och indirekta medel. Det som efter analysen utifrån ett historiskt institutionellt perspektiv har framkommit är att uppgörelsen med landets förflutna och tidigare regimer i samband med fenomenet idéer där det i dessa fall har varit

en extern aktör som har främjat dem är relevant för att förklara utvecklingen i korruptionsbilden.

Ovanstående räcker dock inte som förklaringsfaktorer eftersom strävan att minska korruptionen måste ha omsatts i praktiken för att den faktiskt ska minska. En gemensam faktor är reformer som syftar till förenkling av byråkratin. Utifrån RCI antagandet är detta ett tillvägagångssätt för att begränsa tillfällena för korrupta handlingar. I Estlands fall var det inte enbart ett sätt att hantera korruptionsproblematiken utan kan även ha varit en sidoeffekt av att samhället kopplades upp mer i allmänhet genom konceptet e-governance. Också i Georgien användes e-governance, om än i mindre utsträckning, internet används exempelvis som ett sätt att avpersonifiera ansökanden till tjänster inom förvaltningen. Att förenkla byråkratiska processer i allmänhet var det tydligaste tillvägagångssättet för att reducera byråkratin i Georgien.

Situationen för tjänstemän har under årens lopp verkat vara bättre i Estland än i Georgien och trots förändringar så tycks det i Georgien saknas säkerhet för denna yrkesgrupp. Även rättsväsendet har haft en positivare utveckling i Estland, trots potentiellt för stor inblandning från politiskt håll. I Georgien är förtroendet för domstolarna fortsatt lågt som en följd av politisering. NGO:s har inte haft något nämnvärt inflytande i någon av länderna.

4.5 Rumänien – på korruptionsfronten intet nytt?

Det är svårt att yttra sig i generella termer om institutionell förändring eftersom faktorer som är närvarande i ett fall även kan ha varit närvarande i fall där ingen förändring har skett (Pierson, 2004: 140). Därför, som nämnts i metodkapitlet, är ett rimligt mål att syfta till att yttra sig om vilka faktorer som har varit nödvändiga men inte tillräckliga. För att detta ska vara möjligt är det givande att analysera ett fall där positiv utveckling vad gäller korruption tycks ha uteblivit eftersom förändring delvis även måste förstås som ett nedbrytande av de faktorer som upprätthåller status quo (Pierson, 2004: 141,142).

Under kommunismen blomstrade korruptionen i Rumänien där brist på varor och förekomsten av ofta ohederliga statstjänstemän gjorde det svårt för medborgare att få tillgång till statliga tjänster utan mutor eller kontakter (Uslaner, 2008: 126). Efter övergången från kommunism till marknadsekonomi uppträdde rättsväsendet som det gjort under kommunismen men med mindre entusiasm och domare och åklagare lät sig ofta skrämmas av kriminella gäng vilket fick till följd att när korrupta politiker åtalades dömdes nästan ingen (Uslaner, 2008: 128). Nedan följer en analys av vad som kan ha förhindrat en positiv utveckling vad gäller korruptionen i Rumänien.

4.5.1 Omvälvande politiska händelser

Ett formativt moment för Rumäniens del kan anses ha varit när landet 1989 blev fritt efter kommunistdiktaturen. Till skillnad från exempelvis Ungern eller Polen saknade Rumänien efter 1989 en reformorienterad falang inom den gamla eliten. 1989 tog Ion Illiescu, anti Ceausescu men pro-kommunist, över som ledare och 1992 vann han folkomröstningen. Till valet 1996 hade en högerorienterad opposition fått fäste och deras ledare, Constantinescu, kritiserade Illiescu för frånvaron av grundliga ekonomiska reformer, omfattande korruption och bristande transparens, särskilt gällande medborgares tillgång till säkerhetspolisens arkiv och Constantinescu vann nästa val. Inte heller denna regering lyckades åstadkomma några förändringar på grund av sina obestämda och icke konsekventa reformer (Wilson center 2001). Stora delar av Rumäniens offentliga förvaltning formas fortfarande av landets kommunistiska förflutna och av den svåra övergången till demokratisk marknadsekonomi (TI 2012).

4.5.2 NGO:s som spridare av idéer

Efter att Rumänien blivit medlem i EU påverkades NGO:s antikorrupsionsarbete av tillbakadragandet av finansieringsprogram. Medborgarna anses vara passiva som en följd av bristande transparens och otillräcklig möjlighet till dialog med statliga institutioner (TI 2012). Är medborgare desillusionerade är det svårt för NGO:s att sprida och få gehör för idéer, medborgarnas tillit till statliga institutioner minskar ytterligare vilket i sin tur kan utgöra en grogrund för korruption. Ett stort antal NGO:s ägnar sig åt antikorrupsionsfrågor och dessa får stöd från västerländska ambassader och utländska stiftelser. Deras inflytande bedöms dock som begränsat eftersom de är beroende av samarbetet med statliga institutioner och i vilken utsträckning dessa väljer att implementera NGO:s rekommendationer. Statliga institutioner har på senare år inte varit lika intresserade av samarbete med den icke-statliga sektorn (TI 2012).

4.5.3 EU:s inflytande

Rumänien utgjorde ett specialfall i EU-sammanhang eftersom landet, tillsammans med Bulgarien, tilläts bli medlem fast än vissa föremål för diskussion enbart var löften från Rumäniens sida. Detta gav upphov till en mekanism under vilken EU-kommissionen har rätt att utvärdera och granska Rumäniens framsteg på korruptionsområdet (TI 2012). Efter EU-utvidgningen 2004 upphörde korruptionsbekämpning som villkor för medlemskap att gälla (Szarek-Mason, 2010: 17). Korruption ansågs som ett av de största problemen för ett rumänskt medlemskap och kommissionen började år 2005 bevaka landet mer ingående. 2004 fick Rumänien klartecken för medlemskap och skulle formellt bli medlem i januari 2007. Strategin mot Rumänien, och mot Bulgarien som anslöts samtidigt, stärktes dock genom att inkludera den formella möjligheten att skjuta upp

anslutningen till 2008 om anti-korruptionsstrategier inte implementerades till belåtenhet, samt en mekanism som tillät övervakning av framsteg på korruptionsområdet även efter anslutningen (Szarek-Mason, 2010: 223-224). Trots bristen på framsteg sköts anslutningen till EU inte upp. En medlem i EP noterade att "the consequence of postponement would be entirely negative - a slap in the face rather than motivation..." (Szarek-Mason, 2010: 226). Trots att Rumänien inte uppfyllde medlemskraven och präglades av höga korruptionsnivåer och otillräckliga åtgärder mot organiserad brottslighet fick landet bli medlem i EU år 2007 (Szarek-Mason, 2010: 226). Efter inträdet användes mekanismen för att övervaka framsteg på korruptionsområdet men eftersom landet då redan var medlem kunde EU inte använda medlet *carrot and stick* som var möjligt före år 2007. Övervakningsmekanismen har i efterhand visat sig vara ineffektiv (Szarek-Mason, 2010: 235).

4.5.4 Rättsväsendet

År 2006 observerade EU-kommissionen att förutom direkta antikorrupsionsåtgärder var även det rumänska rättsväsendet i behov av förbättringar. Rumänien uppfyllde inte medlemskravet på ett effektivt och oberoende rättssystem (Szarek-Mason, 2010: 225, 229). Efter anslutningen fick rättsväsendet fortsatt kritik för sin oförmåga att nå rättsliga beslut i korruptionsfall på hög nivå. Kommissionens kritik fortsatte år 2009 då problemen med att etablera ett funktionerande stabilt rättsväsende med möjlighet att bevara rättstatsprincipen och att sanktionera intressekonflikter, organiserad brottslighet och korruption kvarstod (Szarek-Mason, 2010: 231,232). Enligt TI var det rumänska rättsväsendet år 2009 fortfarande kännetecknat av bristande transparens och ineffektivitet (Szarek-Mason, 2010: 233). Enligt TI:s kontor i Rumänien är rättsväsendet fortfarande begränsat i vad det åstadkommer på korruptionsområdet på grund av åklagares bristfälliga hantering av fall och domstolars bristande kapacitet (TI 2012).

4.5.5 Tjänstemän inom offentlig sektor

En reform av lönesystemet år 2009 ledde till att många tjänstemäns löner sänktes med 40 %. I syfte att minska statliga utgifter för att tillmötesgå ett låneavtal med IMF och EU-kommissionen omorganiserades flera statliga institutioner med uppsägning av anställda som följd. År 2010 sänktes lönerna för många grupper av anställda, bland annat tjänstemän, med 25 %. Den sistnämnda lönesänkningen har återhämtats över tid. 2008-2011 minskade antalet anställda tjänstemän med 2,1 % och lönerna sjönk med 30 %. Uppsägningen av anställda ledde till att de som fått

behålla jobbet fick för stor arbetsbörda vilket dessutom inte kompenseras av högre löner, utan tvärtom, lönesänkningar (EWCO 2013b). Låga löner och en osäker anställningssituation kan ha haft en inverkan på frånvaron av förbättring av korruptionsnivåerna enligt de incitament som forskare på fenomenet korruption lyfter fram som relevanta för förekomsten av korruption och indirekt även för förändringar i nivåerna.

Så sent som år 2007 kännetecknades den rumänska förvaltningen av drag från kommunisttiden i form av brist på service och administrativ kultur och som ett resultat är allmänhetens förtroende för förvaltningen lågt. Enligt TI:s kontor i Rumänien har den ekonomiska krisen påverkat offentlig förvaltning till den grad att den inte längre kan fungera normalt. Kvaliteten på tjänsterna som dessa institutioner ska tillhandahålla har försämrats som följd av de sänkta lönerna och bristen på anställda (TI 2012). I samband med lönesänkningarna förlorade tjänstemännen även de flesta av sina förmåner och inte ens för år 2010 då lönesänkningarna var som värst bedömdes tjänstemäns löner vara tillräckliga för en rimlig levnadsstandard (TI 2012).

4.5.6 Förenklad byråkrati

Det finns inget som tyder på att Rumänien har gjort några större reformer av byråkratin för att minska överdrivet krångliga administrativa procedurer. Även om en del reformer har genomförts under 1990-talet och 2000-talet ansågs förvaltningen fortfarande år 2007 vara korrumberad. Visserligen är antalet tjänstemän färre (se 4.5.5) men administrationen har inte reformerats i samma utsträckning som i Georgien eller Estland. Reformen i Rumänien har ändrat villkor för tjänstemannakåren och decentraliserat förvaltningen (jfr Mitu, 2012) men i litteraturen har jag inte kunnat hitta tecken på att den har reducerats i stor omfattning eller att mer av den administreras online. Eftersom Estland och Georgien dessutom har lyfts fram som exempel vad gäller just förenklad byråkrati och e-governance drar jag slutsatsen att Rumänien jämförelsevis inte har varit lika aktivt på det området.

4.5.7 Antikorruptionsinstitutioner eller antikorruptionsstrategier

Regeringen antog en nationell antikorruptionsstrategi för 2008-2010. Dokumentet är dock oklart och erbjuder inga konkreta medel för att observera dess effekter (TI 24,25).

4.5.8 Sammanfattning

Skälen till att Rumänien inte har utvecklats i positiv riktning vad gäller korruption tycks utifrån ovanstående faktorer bero på både landets historia efter kommunismens fall och incitamentsstrukturen inom offentlig förvaltning. Efter kommunismens fall var de efterföljande regeringarna inga reformivrare och det tog en tid att bygga upp en ny förvaltning. EU hade möjlighet att utöva påtryckningar under medlemskapsförhandlingarna men eftersom landet inte behövde ha uppfyllt alla krav innan det blev medlem utan kunde fortsätta förbättringen efter 2007 försvann lockbetet ur EU:s händer. Inte heller NGO:s har någon ansevärd inverkan på korruptionsarbetet, dels som en följd av en passiv befolkning, dels av en ointresserad statsförvaltning.

Vad gäller incitamenten har inga uppenbara framsteg gjorts. Tjänstemännens situation tycks ha försämrats, särskilt under senare år som en följd av den ekonomiska recessionen. Rättsväsendet gör enligt EU-kommissionens rapporter under *verification mechanism* vissa framsteg men har fortfarande klara brister. Byråkratin har genomgått vissa reformer men jag har svårt att uttala mig om någon av dem har fått till följd att byråkratins omfattning har minskats.

4.6 Diskussion

I detta kapitel förs utifrån ovanstående analys en teoriutvecklande diskussion med utgångspunkt i nyinstitutionell teori. Vad som har hänt under de formativa momenten har varit viktigt i alla fallen, den stig som slagits in på har i många fall blivit avgörande. Det är svårt att yttra sig om exakt vad som kausalt har lett till minskad korruption men denna studie visar att det är troligt att flera olika förändringar, omorganiseringar och olika aktörer behövde delta. Det bör återigen påpekas att större exempelvis makroekonomiska perspektiv inte har tagits någon hänsyn till i denna studie eftersom den har utgått från ett institutionellt perspektiv och att detta har medfört att det är förändringar vad gäller institutioner, formella men även informella, som har stått i fokus i denna uppsats. Korruption tycks på många sätt vara kontextberoende men några gemensamma drag kan skönjas.

Den externa faktorn och idéers kraft. I enighet med HI:s tanke om att institutionell förändring kan åstadkommas genom att förändra idéer (Peters, 1999:70) kan EU som påverkande faktor med avseende på god samhällsstyrning ha varit en relevant faktor. Inför medlemskapsförhandlingarna var ett av kraven som gällde för alla länder i Öst- och Centraleuropa att de skulle bekämpa korruptionen (Holmes, 2006). Eftersom Rumänien fick gå med innan de drivit igenom alla nödvändiga förändringar försvann ett viktigt påtryckningsmedel. Estland tvingades redan innan de beviljades ett medlemskap att ha visat avsevärda

framsteg. Externa institutioners influenser bör därför ses som en relevant faktor för att påverka korruptionsnivåerna. Georgien blickar västerut och EU kan därför utöva normativa påtryckningar genom formella institutioner. Detta visar att externa influenser inte bör underskattas när korruptionsbekämpning diskuteras.

Tydlig brytning med föregående regim. Som Peters anser (1999: 63), att om tillräckligt många krafter kräver förändring kommer det att ske vilket skedde då rosenrevolutionen ägde rum i Georgien och när det kommunistiska blocket föll samman. I både Georgien och Estland slog utvecklingen in på ett nytt spår vid dessa tillfällen. Utvecklingen i länderna stämmer väl in på HI:s begrepp stigberoende och formativa moment som ger möjlighet till en ny inriktning (Peters, 1999: 63). Att det har funnits ett formativt moment kan sägas om alla tre fallen. Det som skiljer dem åt är vad som har hänt därefter. Spårbundenhet implicerar att tidiga val får effekter för senare val (Peters, 1999). De valda fallen illustrerar denna tanke eftersom Estland och Georgien har fortsatt förbättra korruptionssituationen medan Rumänien som inte i lika hög grad reformerade samhället efter 1989 har fortsatt på en ojämnare väg mot en mindre korrupt statsförvaltning. Det formativa momentet per se tycks inte utgöra en förklaringsfaktor till varför korruption minskar. Det relevanta är vilka beslut som fattas vid tidpunkten för det formativa momentet. I Estland tänktes i nya banor när landet fick sin första regering efter självständigheten och en tydlig brytning gjordes med kommunisttiden. I Georgien drev den första regeringen inte på för reformer i någon större omfattning men den regering som tillträdde efter rosenrevolutionen var desto större reformivrare. I Rumänien däremot var övergångsperioden svårare och många blev rika på kort tid på samhällets bekostnad. Informella nätverk inom de politiska institutionerna var emot förändring (Uslaner, 2008). De första regeringarna var svaga och lyckades inte implementera reformer i någon större utsträckning.

Förenklad byråkrati. Det som inom RCI är anledningen till institutionell förändring, rationella individer, är fokus för resterande faktorer som efter analysen tycks ha bidragit till förändringen. Det som av vissa korruptionsforskare inom rational choice skolan sammanfattas som ”ingen stat, ingen korruption” illustreras delvis genom denna faktor. En reducerad byråkrati medför färre möten mellan stat och medborgare eller tjänstemän och medborgare vilket i sin tur implicerar färre tillfällen till korrupta handlingar. Detta angreppssätt tycks faktiskt finna belägg i analysen. Både Estland och Georgien har gjort mycket för att förenkla administrativa ärenden och minska kontakterna mellan tjänstemän och medborgarna. Estland har särskilt ägnat sig åt e-governance vilket lett till en effektivare förvaltning. Georgien har å sin sida minskat byråkratin och avskaffat departement som ansetts överflödiga. I Rumänien verkar denna typ av reformer inte ha varit lika omfattande. Som tidigare nämnts vågar jag endast påstå att reformerna har varit betydligt mindre i omfattning men jag utesluter inte att det förekommit reformer som syftar till att förminska förvaltningen.

Situationen för tjänstemän inom offentlig förvaltning. Även denna faktor inordnas under RCI. Om tjänstemännens situation inte har förbättrats under de för studien relevanta åren kan detta vara en grogrund för korruption. Tjänstemännen i Estland tycks överlag ha en godare arbetssituation men även de i Georgien har fått

det relativt sett bättre och det har satsats mer på tjänstemannagruppen. I krisens spår har dock vissa förändringar till det sämre inträffat. Jämfört med situationen för tjänstemän i Rumänien är dock förhållandena i Georgien och Estland betydligt godare. Drar vi oss till minnes påståendet inom RCI att i takt med att institutioner blir mer framgångsrika får de lättare att forma individers preferenser (Peters, 1999: 43,44) kan framgången genom minskad byråkrati förklaras med att tjänstemännen i Georgien, de som inte gjorts redundanta, fått löneökningar samtidigt som administrativa procedurer blivit enklare. Estniska tjänstemän hade olika förmåner som de inom privat sektor saknade vilket kan ha varit ett skäl till att inte ägna sig åt korrupta aktiviteter. Det tycks som att det fungerar som en god cirkel där välfungerande institutioner leder till mindre korrupta tjänstemän vilket i sin tur leder till välfungerande institutioner. Tjänstemän inom den rumänska förvaltningen har troligtvis inte upplevt institutionerna inom vilka de verkar som framgångsrika och detta har fått till följd att preferenser, bland annat angående korruption, antagligen inte har förändrats.

Nyinstitutionell teori har i denna studie fungerat som ett teoretiskt ramverk för att i abstrakta termer förstå vad som får institutioner att förändras. Eftersom syftet delvis har varit att utveckla teorin om varför korruption minskar genom att kombinera ett historiskt perspektiv med ett individualistiskt perspektiv är kopplingen till institutionell teori inte genomgående särskilt påtaglig. De bredare tankemönstren hämtade från teorin finns fortfarande med. Vidare understryker analysen det som vissa forskare ansett (tex Thelen, 1999) att de två teoretiska perspektiven går utmärkt att kombinera. HI belyste faktorer som var väsentliga för att förändringar skulle initieras medan RCI satte ljus på det som omsatte viljan till förändringarna i praktiken och till faktisk förändring av det undersökta fenomenet korruption. En teori om varför korruption minskar som tar hänsyn till både det historiska händelseförloppet och hur det har påverkat institutioners utformning, externa aktörers påverkanskraft i form av idéer, samt faktorer som betonar incitament och hur rationella aktörer agerar därefter tycks vara det mest givande för att förstå förändringar i korruptionsbilden.

5 Slutsatser

Det är i detta avslutande stycke tid att upprepa forskningsfrågan som ställdes i uppsatsens inledning.

Hur kan man, utifrån nyinstitutionell teori, förklara minskningen av korruption i en stats offentliga förvaltning?

Några potentiella förklaringsfaktorer utgörs av de likheter som har framkommit i jämförelsen mellan två fall där minskningen av korruption i offentlig förvaltning har varit påtaglig kan utgöra möjliga förklaringsfaktorer till utfallet. I både Estland och Georgien har tydliga brytningar gjorts med föregående regim och förvaltningen har reformerats i stor utsträckning. Personer som har varit lierade med den tidigare regimen har inte spelat en stor roll i utformningen av de nya reformerna.

Vidare har EU i båda fallen utövat inflytande genom idéer om vad som konstituerar ett väl fungerande samhälle. Estland var inför medlemskapet år 2004 tvunget att bekämpa landets korruption och samarbeten med Georgien villkoras likaså även om landet inte formellt är ett kandidatland.

Tjänstemännens situation i länderna har ändrats med åren men det är svårt att avgöra hur mycket positivare den har blivit men utifrån materialet verkar reformer som syftar till förbättring att pågå kontinuerligt. Även byråkratin i länderna har förenklats genom e-governance och förenklade byråkratiska procedurer.

För att se om ovan nämnda faktorer kan ha influerat utfallet eller om de förekommer även i fall där korruptionen inte har minskat analyserades även Rumänien. Det framkom att Rumänien jämfört med Estland och Georgien uppvisade klara brister vad gällde samtliga potentiella förklaringsfaktorer.

Efter kommunismens fall fanns det inga individer eller grupper som genomförde omfattande reformer för att få in förvaltningen på ett nytt spår. Påpekas bör att detta sägs relativt mot Georgien och Estland eftersom, som tidigare nämnts, det snarare handlar om grader på en skala. Alla länder som ingick i det kommunistiska blocket var tvungna till vissa reformer.

EU utövade påtryckningar under medlemskapsförhandlingarna men till skillnad från i Estlands fall behövde inte alla förändringar har uppnåtts före Rumänien blev medlem vilket kan ha varit en anledning till att landet inte var lika månt om att introducera och implementera reformer.

Just vad gäller att hitta information om en *reducering* i byråkratins omfattning har varit svårt men detta kan implicera att det inte har förekommit i samma utsträckning som i de båda andra länderna. Tjänstemännens situation i Rumänien är i högsta grad prekär med tanke på den ökade arbetsbelastningen och de sänkta lönerna.

För att veta exakt vad det är som påverkar korruptionen och får den att minska skulle en studie där fler fall inkorporeras vara intressant. Faktorerna som redogjorts för i denna studie måste testas på andra fall för att se om de fungerar som generella förklaringsfaktorer. Att inkludera ett mindre lyckat fall i studien har dock kunnat påvisa att faktorerna i alla fall i denna studie inte är utan relevans. I en annan studie vore det även intressant att genom processpåring utröna hur olika faktorer länkas till varandra eller hur förändrade normer får fäste på politisk och administrativ nivå.

6 Referenser

- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2007 3e upplagan. Metodpraktikan. Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- EWCO 2013b European working conditions observatory: Romania
<http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1303013s/ro1303019q.htm>
hämtad 2014-01-04
- EWCO 2013 European working conditions observatory: Estonia
<http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1303013s/ee1303019q.htm>
- Grubovic, Liljana(2004) New institutionalism as a new theoretical framework for urban political analysis. *Spatium* 2004 Volume , Issue 11, Pages: 41-47
- Hall, Peter A., - Taylor, Rosemary C.R., 1996. *Political science and the ThreeNew Institutionalisms*, MPIFG Discussion Paper, Cambridge: HarvardUniversity.
- Heidenheimer, Arnold, 1970. "Perspectives on the Perception of Corruption", s. 141-154. Heidenheimer, Arnold - Johnston, Michael (red.), 2007. *Political Corruption: Concepts and Contexts* New Brunswick, New Jersey: Transaction
- Helmke, Gretchen and Steven Levitsky (2003) *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda* *Perspectives on Politics*, Vol. 2, No. 4 (Dec., 2004), pp. 725-740
- Heywood, Paul (red.), 1997. *Political Corruption*. Oxford: Blackwell.
- Holmes, Leslie 2006. *Rotten States? Corruption, Post-Communism and Neoliberalism* Durham, London: Duke University Press.
- Hodges, Geoffrey, Jiang, Shuxia (2007) *The Economics of Corruption and the Corruption of Economics: An Institutional Perspective* *Journal of Economic Issues* Vol. XLI No. 4 December 2007
- Karklins, Rasma 2005. *The System Made Me Do It, Corruption in Post-Communist Societies*. New York: M.E. Sharpe Inc, Armonk.
- Kornai, Janos. 2000. *Hidden in an envelope: Gratitude payments to medical doctors in Hungary*. In *The paradoxes of unintended consequences*, ed. L. Dahrendorf and Y. Elkana. Budapest: Central European University Press.
- Kotchegura, Alexander (2004) "13. Reducing corruption in post-comunist countries ", Vol. Iss: 13, pp.325 – 345
- Lambsdorff, Johann (2007). *The institutional economics of corruption and reform- Theory, Evidence and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Landman, Todd, 2000. *Issues and Methods in Comparative Politics*. NY: Routledge
- Lowndes, Vivien, 2002. "Institutionalism", s. 90-108 i Marsh, David – Stoker,Gerry (red.) *Theory and methods in political science*. 2nd ed. New York:Palgrave Macmillan

- Lundquist, Lennart, 1993. Det vetenskapliga studiet av politik. Lund: Studentlitteratur
- Mitu, Cristina-Dana, 2012. "The Study on the Public Administration Reform in Romania which Contributes to Reduce Corruption". Contemporary Readings in Law and Social Justice (1/2012)
- OECD 2013, Organisation for economic co-operation and development anti-corruption network for eastern Europe and central Asia Istanbul anti-corruption action plan Third Round of Monitoring GEORGIA Monitoring Report Hämtad 2014-01-02
<http://www.oecd.org/corruption/acn/GEORGIAThirdRoundMonitoringReportENG.pdf>
- OSF 2002, Open Society Foundation 2002. "Monitoring the EU Accession Process: Judicial Capacity", "Estonia" 95-106
http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/judicialind_20011010.pdf
- OSF 2013, Open society Foundation 2013 "Can democracy take root in Georgia?"
<http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/can-democracy-take-root-georgia-20130531.pdf>
- Peters, B. Guy (1999). Institutional theory in political science: the "new institutionalism". London: Pinter
- North, Douglass C. (1990) Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul, 2004. Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis. Princeton: Princeton University Press
- Rose-Ackerman, Susan, 1999. Corruption and Government - Causes, Consequences, and Reform Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothstein, Bo. 2003. Sociala fällor och tillitens problem. SNS Förlag. Kristianstad.
- Rothstein, Bo. 2011. The quality of government-corruption, social trust, and inequality in international perspective. Chicago: Chicago University Press
- Sjölin, Mats (2010). "Vad är korruption? Om korruption och offentlig etik" i Andersson, Staffan. Bergh, Andreas. Erlingsson, Gissur Ó. & Sjölin, Mats (red.): Korruption, maktmissbruk och legitimitet Stockholm: Nordstedts.
- Szarek-Mason, Patrycja (2010). The European Union's fight against corruption- the evolving policy towards member states and candidate countries. Cambridge: Cambridge university press
- Teorell, Jan (2010). "Att mäta korruption" i Andersson, Staffan. Bergh, Andreas. Erlingsson, Gissur Ó. & Sjölin, Mats (red.): Korruption, maktmissbruk och legitimitet Stockholm: Nordstedts.
- Thelen, Kathleen. (1999) "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, pp. 369-404
- TI 2012 Transparency International 2012 National Integrity System assessment Romania hämtad 2014-01-03
http://www.transparency.org/whatwedo/pub/national_integrity_system_romania

- TI 2012b Transparency International 2012 Best practices in reducing bureaucracy and corruption hämtad 2014-01-02
http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Best_practices_in_reducing_bureaucracy_and_corruption.pdf
- TI 2011 Transparency International 2011 Anti-corruption progress in Georgia, Liberia and Rwanda hämtad 2013-12-22
http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/HelpDesk_Anticorruption_progress_in_Rwanda_Liberia_Georgia.pdf
- TI 2013 Global corruption barometer Estonia hämtad 2014-01-02
<http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=estonia>
- Tsitsishvili, David 2010 Georgia: Corruption Developments and Anti-Corruption Activities since 1990s, ERCAS working paper no. 6
<http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2012/09/WP-6-Corruption-developments-in-Georgia-new.pdf>
- UN 2011 UNDOC Corruption in Croatia, Bribery as experienced by the population
http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Croatia_corruption_report_web_version.pdf
hämtad 2013-12-15
- Uslaner, Eric (2008). Corruption, Inequality and the Rule of law. New York: Cambridge University Press
- Wilson center 2001 *Romania's First Post-Communist Decade: From Iliescu to Iliescu* summary of presentation by Vladimir Tismaneanu hämtad 2014-01-06
<http://www.wilsoncenter.org/publication/225-romania-s-first-post-communist-decade-iliescu-to-iliescu>