

Politiskt ledarskap för ändrad jämvikt?

- En teoretisk framställning och empirisk analys av politiskt ledarskaps betydelse för korruptionsbekämpning

Tomas Bokström

ISSN 1653-8919

THE **QOG** INSTITUTE
QUALITY OF GOVERNMENT



GÖTEBORG
UNIVERSITY

QOG
WORKING
PAPER SERIES
available at:
www.qog.pol.gu.se

Abstract

Det finns stora svårigheter att förklara hur en övergång från korruption till ickekorrupcion kan fås till stånd. Detta har även följder för den praktiska korruptionsbekämpningen. Ett av problemen är att politiskt ledarskap ses som viktigt samtidigt som förutsättningarna för detta att åstadkomma en förändring tycks små.

Med utgångspunkt i att forskningen varit för strukturfixerad, samt den statsvetenskapliga förståelsen för politiskt ledarskap för outvecklad; försöker denna uppsats att undersöka hur politiskt ledarskap är betydelsefullt i en övergång från korruption till ickekorrupcion. Detta görs genom att ta teorier från ledarskapsforskningen och sedan med dessa som utgångspunkt analysera vilka idéer om politiskt ledarskap som återfinns i antikorrupsionsstrategier och policydokument hos TI, Världsbanken och Sida.

Studien visar att främst en kontextuell syn på ledarskap ger teoretiska förutsättningar för förändring av jämviktslägen. Samtidigt kan ett kontextuellt perspektiv kopplas till delar av TI:s och Världsbankens antikorrupsionsstrategier. Brister i förståelsen av politiskt ledarskap indikeras av studien. En fortsatt utveckling av teorier om politiskt ledarskap visas därmed motiverad.

Sökord: Politiskt ledarskap, korruption, ledarskapsteorier, kontextuellt ledarskap och antikorrupsionsstrategier

Innehåll

Figurförteckning.....	1
1. Inledning	2
1.1 Korruptionsforskningens problem.....	2
1.2 Syfte och frågeställningar	3
1.3 Utförande.....	4
1.4 Förväntat resultat	5
2. Teori.....	6
2.1 Vad är politiskt ledarskap?.....	6
2.1.1 Makt eller ledarskap.....	6
2.1.2 Samspelet aktör-kontext-struktur.....	7
2.1.3 Kategorier av ledarskapsteorier	9
2.2 Strukturellt styrt ledarskap	9
2.3 Kontextuellt ledarskap	11
2.4 Individuellt ledarskap.....	15
3. Analysverktyg, metod- och materialdiskussion.....	17
3.1 Analysverktyg.....	17
3.1.1 Kategori 1: Incitament.....	18
3.1.2 Kategori 2: Roll och yttringar	19
3.1.4 Modell för analysverktyg	19
3.2 Teoretiska överväganden	20
3.2.1 Dikotomin korruption/ickekorruption.....	20
3.2.2 Valet av ledarskapsteorier och dess överförande till politiskt ledarskap	20
3.3 Metod- och materialval	21
4. Analys av antikorrupsionsstrategier	24
4.1 Transparency International.....	24
4.2 Världsbanken.....	28
4.3 Sida	31
4.4 Sammanfattning.....	33
5. Resultat och slutsatser	34
5.1 Resultatredovisning	34
5.1.1 Frågeställning 1.....	34
5.1.2 Frågeställning 2.....	34
5.2 Slutsatser	35
6. Referenser	37

Figurförteckning

Figur 1: Morrells och Hartleys modell för politiskt ledarskap	8
Figur 2: Den kontextuella teorins syn på en snabb övergång mellan jämviktslägen (olika kontexter)	13
Figur 3: Modell över analysverktyget med idealtyperna placerade längs dimensionen struktur/aktör	20

1. Inledning

1.1 Korruptionsforskningens problem

I litteratur och policydokument om korruption och antikorrupsionsstrategier uttrycks politiskt ledarskap som en viktig, ibland nödvändig, faktor för lyckad korruptionsbekämpning. Det impliceras därmed att det politiska ledarskapet är betydelsefullt för att få till stånd en förändring från korruption till ickekorrupcion. Samtidigt präglas diskussionen av institutionella teoriers dominans inom statsvetenskapen, där strukturer får en upphöjd betydelse i förhållande till aktörer:

... previous research on corruption has mainly focused on the first, structural, question while the second one about the change of processes, strategies and agents' cognition have to a large extent been ignored.¹

Förutom att forskningen lagt tyngdpunkten på institutionella frågor, och möjligen delvis som en följd av detta, finns även brister i förståelsen för hur själva förändringen från ett korrupt till ett ickekorrupcion system ska ske. Man vet vilka de institutionella skillnaderna är mellan de olika systemen, men det är oklart hur en övergång mellan de två jämviktslägena överhuvudtaget kan initieras.² Vilka möjligheter det politiska ledarskapet - vilket antas verka i en given korrupt struktur - har att påverka situationen blir följaktligen höljt i dunkel. Det kan antas vara självklart att det politiska ledarskapets roll är just att få till stånd en förändring, men hur? En relevant fråga är också vilken eller vilka teorier om ledarskap som återspeglas i viktiga organisationers antikorrupsionsstrategier. Givet att forskningen i huvudsak varit upptagen med strukturella frågor kan det förmodas att detta även gäller de organisationer som praktiserar korruptionsbekämpning. Men då idén att politiskt ledarskap är betydelsefullt tycks främst höra hemma i ett mer aktörsinriktat perspektiv finns risken att det teoretiska och empiriska underlaget är bristfälligt. Att lyfta fram politiskt ledarskap (som alltså är ett oklart begrepp) kan i så fall snarare vara en beteckning för och en bekräftelse på att man i själva verket inte vet hur förändringen från korruption till ickekorrupcion ska gå till.

Möjligheten finns, för att sammanfatta stycket ovan, att det råder ett paradoxalt förhållande mellan en förförståelse om aktörers frihetsgrader och den inställning till politiskt ledarskap som uttrycks. Frågan är därför om synen på politiskt ledarskap hos organisationer som

¹ Rothstein & Tegnhammar 2006, s. 10

² Ibid., s. 11

praktiserar korruptionsbekämpning kan karakteriseras som struktur- eller aktörscentrerad? En undersökning av de faktiska förhållandena är därmed motiverad.

Teoribildningen om politiskt ledarskap har hävdats vara i behov av utveckling.³ En ansats att, med utgångspunkt i ledarskapsteorier, kartlägga den syn på politiskt ledarskap som återfinns hos organisationer vilka praktiserar och stöder korruptionsbekämpning, kan ge en indikation på hur stort avståndet är mellan teori och praktik inom just detta område.

Det för uppsatsen aktuella problemet knyter an till en vidare statsvetenskaplig diskussion om synen på förändring och förhållandet mellan struktur och aktör.⁴ Colin Hay rekommenderar ett balanserat förhållningssätt till relationen mellan dessa, och det inte minst när man vill undersöka politiska förändringar, vilket är just vad den här studien har som mål att göra.⁵ Jag finner det därför klokt att förhålla mig till dimensionen struktur/aktör då jag undersöker perspektiv på politiskt ledarskap. De olika teorierna om ledarskap, samt den uppfattning om politiskt ledarskap som kan urskiljas i antikorrupsionsstrategierna kommer således att kunna relateras till denna större diskussion, även om det inte är ett uttalat syfte med uppsatsen.

1.2 Syfte och frågeställningar

En i uppsatsen underliggande hypotes är att den förändringsprocess som tycks så svårfångad delvis kan förklaras av politiskt ledarskap. Huruvida detta stämmer kräver både teoretisk och inte minst empirisk prövning. Det är min avsikt att förestående undersökning främst ska ge ett bidrag till den teoretiska biten av detta problem. De teorier om politiskt ledarskap som beskrivs nedan kommer dock att knytas till de på empiri baserade antikorrupsionsstrategierna, i syfte att kunna beskriva strategiernas syn på politiskt ledarskap. I detta ligger en avgränsning: uppsatsen behandlar inte politiskt ledarskap i allmänhet, utan knutet till frågan om dess roll i korruptionsbekämpning.

Syftet med studien är dels att undersöka vad teoretiska perspektiv på politiskt ledarskap har att bidra med till diskussionen om hur en förändring från ett korrupt till ett ickekorrupt system uppstår. Givet korruptionsforskningens problem att förklara jämviktsförändringar, samtidigt som teoribildningen kring politiskt ledarskap tycks vara begränsad, bör finnas en potential att öka den teoretiska förståelsen. Dels avses också att kategorisera och analysera TI:s,

³ Morrell & Hartley, 2006, s. 484, 494, Simonton 1998, s. 239

⁴ Se Hay 2002, kap. 3

⁵ Hay 2002, s. 254

Världsbankens och Sidas syn på politiskt ledarskap såsom framgår av deras antikorrupsionsstrategier, för att om möjligt knyta dem till de teorier om politiskt ledarskap som kommer att lyftas fram.⁶ På så vis kan en uppfattning fås om vilket teoretiskt stöd de åsikter om politiskt ledarskap som återfinns i antikorrupsionsstrategierna har. De frågeställningar som ligger till grund för undersökningen är således följande:

1) *Vilka förutsättningar för förändring av jämviktsläget från korruption till ickekorruption ges av struktur- respektive aktörscentrerade teorier om politiskt ledarskap?*

2) *På vilket sätt anses politiskt ledarskap vara viktigt inom respektive organisation och till vilket teoretiskt perspektiv kan organisationens syn på politiskt ledarskap härledas?*

Det kan vara värt att påminna om att uppsatsens huvudsyfte är att identifiera vilken uppfattning om politiskt ledarskap som finns i olika organisationers antikorrupsionsstrategier. Detta för att om möjligt ge en förklaring till den bristande förståelsen av hur förändring går till och vilken roll politiskt ledarskap spelar i detta. Därför handlar den första frågeställningen inte om att ta fram *en* teori om politiskt ledarskap, utan om att få variation i synen på struktur/aktör. Detta ska sedan sättas i relation till de frågor om förändring som korrupsionsforskningen lyft fram. Tillvägagångssättet för att besvara den första frågeställningen är att identifiera teorier om ledarskap samt att relatera dessa till frågan om förändring. Hur urvalet av ledarskapsteorier sker preciseras i kapitel 2. Den andra frågeställningen besvaras genom att utföra en idéanalys av antikorrupsionsstrategierna. Ett analysverktyg baserat på de teoretiska perspektiven på politiskt ledarskap behöver konstrueras för att kunna knyta texterna till perspektiven.

1.3 Utförande

Uppsatsen inleds med en teoretisk genomgång av politiskt ledarskap. Med utgångspunkt från ledarskapslitteraturen identifieras ett antal perspektiv på politiskt ledarskap. Dessa relateras till korrupsionsforskningen och dess frågor om förändring. Perspektiven ligger sedan till grund för ett analysverktyg vilket tillämpas på antikorrupsionsstrategierna. Kategorier för att fastställa idealtyperna för varje perspektiv tas sedermera fram. Därefter tar idéanalysen vid. Slutligen förs en diskussion baserad på resultatet av idéanalysen. Jag uttalar mig då om de frågor jag tagit upp: Har några svar på om och hur politiskt ledarskap kan orsaka förändring

⁶ TI (Transparency International), Sida (Swedish International Development Cooperation Agency). En diskussion om valet av organisationer finns i kap. 3

getts? Finns en samsyn mellan teori och empiri? Kan teorierna hjälpa till att förklara varför en viss uppfattning om hur politiskt ledarskap verkar finns i antikorrupsionsstrategierna?

1.4 Förväntat resultat

Givet att politiskt ledarskap tycks vara ett underutvecklat begrepp (mer om det nedan) bör man inte ha alltför stora förhoppningar på att entydigt kunna kategorisera organisationernas idéer om detta. Dock förväntas att kunna se antydningar till olika perspektiv, och indikationer på att dessa kan förklara varför en viss syn på politiskt ledarskap finns. Genom studien hoppas jag alltså kunna visa vilken potential politiskt ledarskap har att ge svar på de frågor om korrupsionsbekämpning som har berörts - dels genom att identifiera teorier om ledarskap och tolka dem avseende korrupsionsområdet, dels genom att relatera dessa till de strategier som finns utarbetade. Graden av förklaringspotential som kan uppnås är svår att uttala sig om, men uppsatsen grundar sig på förhoppningen att en utredning av politiskt ledarskap ska kunna bidra till att förklara hur förändring från ett korrupt till ett ickekorrupt system kan initieras. Om något av de teoretiska perspektiven kan fylla vissa luckor i antikorrupsionsstrategiernas beskrivning av politiskt ledarskap, och/eller peka på varför brister i förståelsen av politiskt ledarskap finns, anser jag detta mål vara uppfyllt.

2. Teori

2.1 Vad är politiskt ledarskap?

Det kan först vara på sin plats att reda ut vad termen politiskt ledarskap har för innebörd i denna uppsats. Politiskt ledarskap relateras här hela tiden till förändring, dvs. att utöva politiskt ledarskap är att förändra något i den politiska världen. Dock beror hur stora möjligheterna till denna förändring är – handlingsfriheten – på var längs skalan struktur/aktör en given teori om politiskt ledarskap placerar sig. Det är så frågan om politiskt ledarskaps förmåga att orsaka förändring är kopplad till förståelsen av vägen från korruption till ickekorruption.

Här görs en kort genomgång av idéer om politiskt ledarskap, ett ämne som inte tycks ha ägnats särskilt stor uppmärksamhet. Avsnittet visar att det går att urskilja en utveckling från en individuell till en mer komplex, systemorienterad, uppfattning om hur politiskt ledarskap utövas. Variationerna rör sig längs dimensionen struktur/aktör, och äger därför relevans för studien.

2.1.1 Makt eller ledarskap

'Leadership is the most observed and least understood phenomena on earth.'⁷

Robert Tucker använder sig av detta citat för att beskriva vad han ser som en allmän syn inom statsvetenskapen på ledarskap som något svårfångat, kanske till och med omöjligt att studera. Därför, menar han, är istället maktperspektivet dominerande och ledarskap reducerades till en fråga om makt i relationen mellan ledare och ledda.⁸ Tucker förnekar inte att ledarskap är en sådan relation, men hävdade att det intressanta inte är makten som utövas, utan vad:

... leaders do, or try to do, in their capacities as leaders, what functions do they perform in the process of exerting influence upon their followers?⁹

I en komplex värld handlar politiskt ledarskap, enligt Tucker, om att identifiera problem, utarbeta lösningar och sedan mobilisera opinionen för att ta itu med problemen.¹⁰

⁷ Tucker 1981, s. 10

⁸ Ibid., s. 11

⁹ Ibid., s. 13

¹⁰ Ibid., s. 14

2.1.2 Samspelet aktör-kontext-struktur

25 år senare anses politiskt ledarskap fortfarande vara ett outforskat område.¹¹ Men åtminstone en ansats att bilda en teoretisk plattform kan identifieras: Enligt Kevin Morrell och Jean Hartley är det just graden av komplexitet som kan antas skilja politiskt ledarskap från andra typer av ledarskap. Då politiska ledare är ansvariga för alla sina väljare (i en demokrati), och har en mängd olika intressen att hantera uppstår en komplexitet och interdependens som särskiljer politiskt ledarskap från andra former.¹² Därför föreslår man en modell för politiskt ledarskap som är "sensitive to structural constraints, embedded in the context, and constituted in social interaction".¹³ Man vill följaktligen betrakta politiskt ledarskap som något som utspelar sig och måste förstås i förhållande till en kontext. Figur 1 illustrerar den modell för politiskt ledarskap som Morrell och Hartley föreslår; en modell som innehåller struktur (1), kontext (2) och aktör (3). Överst i figuren är de generiska roller (exekutiv, granskande etc.) som antas ingå i det politiska ledarskapet, och som därför ses som strukturella faktorer. Det kontextuella filtret är direkt länkat med utfallet av ledarskap ("performance"), och har dubbelriktade pilar både med struktur- och med aktörsdelen. Detta symboliserar att vad som utgör ledarskap är kontextberoende samt den interdependens som råder mellan strukturer och aktörer.¹⁴

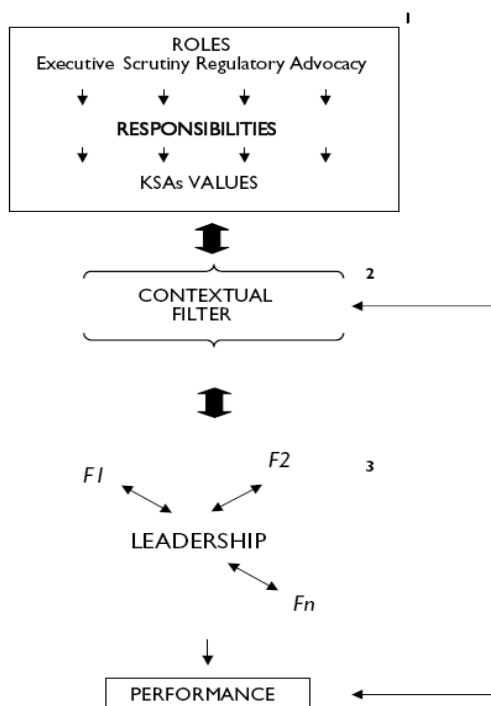
¹¹ Se not 3

¹² Morrell & Hartley 2006, s. 485

¹³ Ibid., s. 486

¹⁴ Exempelvis påverkar politiskt ledarskap strukturerna då dessa delvis är grundade i politiska beslut.

Figur 1: Morrells och Hartleys modell för politiskt ledarskap



Kommentar: De olika delarna i figuren representerar 1) strukturella roller som tilldelas ledarskap, 2) kontextuella faktorer och 3) aktörernas (ledarskapets) möjliga handlingar F_1 - F_n , och det kontextberoende utfallet. Se vidare Morrell & Hartley 2006, s. 497

Morrells och Hartleys modell utgör inte en teori om politiskt ledarskap, utan är tänkt att placera befintliga ledarskapsteorier i modellens olika områden, samt peka på behovet av nytänkande vad gäller relationen struktur/aktör.¹⁵ Implikationerna för den här studien är att det verkar gå att urskilja några olika idéer om politiskt ledarskap. Ledarskapslitteraturen i stort anses vara alltför fokuserad på individer, vilket gjort att man undvikit att se samspelet mellan strukturella och aktörsinriktade förklaringar på sociala fenomen.¹⁶ Detta kan ställas i relation till uppfattningen att korruptionsforskningen varit för inriktad på strukturer, samt att så även varit fallet för den statsvetenskapliga bilden av politiskt ledarskap (se kap. 1). Samtidigt har vi då också Morrells och Hartleys syn att: "leadership is not the province of an individual, but something that is relationally enacted".¹⁷ Här tycks ett uppslag för valet av ledarskapsperspektiv ges: Å ena sidan antagandet om korruptionsforskningens strukturfokus, och å andra sidan påståendet om ledarskapets aktörsfokus; och som en form av mellanväg, Morrells och Hartleys syn på politiskt ledarskap. Ett försök att beskriva politiskt

¹⁵ Morrell & Hartley 2006, s. 500

¹⁶ Ibid., s. 483

¹⁷ Ibid., s. 496

ledarskap enligt dessa tre synsätt ger varians längs dimensionen struktur/aktör och placerar den såvitt känt enda modellen för politiskt ledarskap i mitten av skalan. Här kan en insats för teoribildandet om politiskt ledarskap möjligen göras, då den undersökning av antikorrupsionsstrategier som förestår kan ge en indikation på huruvida Morrells och Hartleys uppfattning om politiskt ledarskap återfinns i empirin.

2.1.3 Kategorier av ledarskapsteorier

De perspektiv på ledarskap som är intressanta för studien ska alltså röra sig längs dimensionen struktur/aktör. Därför kommer jag att beskriva teorier om ledarskap under tre olika rubriker nedan: *strukturellt styrt ledarskap*¹⁸, *kontextuellt ledarskap* och *individuellt ledarskap*. Dessa kategorier antas kunna täcka in alla teorier om ledarskap. Således rör sig teorierna från den ena extreman till den andra via det som kallas kontextuellt ledarskap.

I avsaknaden av teorier om just politiskt ledarskap, kommer jag att använda mig av teorier från den bredare ledarskapsforskningen, vilken är mycket omfattande.¹⁹ Då teorierna koncentrerar sig på företag och organisationer behövs en omtolkning till politiskt ledarskap i korrupsionssammanhang. Denna tolkning baseras delvis på den allmänna frågan om hur politiskt ledarskap kan karakteriseras och utövas enligt teorierna. Givet uppsatsens problemformulering är en huvudfråga hur politiskt ledarskap är relaterat till förändring. Kopplingar till korrupsionslitteraturen kommer därför att göras i syfte att illustrera analogier mellan ledarskapsteorierna och vad som lyfts fram i korrupsionsforskningen.

2.2 Strukturellt styrt ledarskap

Förutom maktperspektivet så har den förhärskande synen inom statsvetenskapen varit att utgå från institutionella och historiska faktorer i studiet av politiskt ledarskap.²⁰ Det strukturella perspektivet ger av naturliga skäl inte så mycket utrymme till rena ledarskapsteorier eftersom aktörer inte antas spela en central oberoende roll. En modell, den så kallade principal-agentteorin, kan och har dock tillämpats på politiskt ledarskap, och kommer att beskrivas nedan. Vidare finns i ledarskapslitteraturen ett teoretiskt perspektiv, benämnt transaktionellt ledarskap, vilket kan kopplas till en institutionell syn.

¹⁸ Här menas att strukturer i sig inte kan utöva ledarskap, utan endast (i högre grad än enligt de andra perspektiven) påverka det ledarskap som utövas.

¹⁹ Morrell & Hartley 2006, s. 483

²⁰ Simonton 1998, s. 239

Det finns många institutionalismer vilka alla hävdar olika tyngdpunkter. Här kommer några gemensamma drag att beröras och det är i sammanhanget inte motiverat att specificera de olika riktningarna. Relevant för politiskt ledarskap är att de institutionella teorierna säger att aktörers beteende formas av institutioner. Detta kan ske antingen genom lämplighetslogik ("logic of appropriateness"), konsekvenslogik ("logic of consequentiality") eller stigbundenhet ("path dependency").²¹ Man brukar ställa den till RCT²² knutna konsekvenslogiken mot lämplighetslogiken därför att den förra betonar individers preferenser medan den senare betraktar institutionella normer som avgörande för individers handlingar. Ser man bara till utfall är det dock inte säkert att perspektiven skiljer sig åt. I ett korrupt system kan det vara en norm att agera korrupt och/eller nyttomaximerande. Eftersom en individ enligt teorin alltid antas handla nyttomaximerande blir systemet snarare deterministiskt.²³ Följaktligen kan aktörer helt kontrolleras av strukturer, genom att dessa avgör vilket handlande som är nyttomaximerande.²⁴ Ett annat sätt att se på hur institutioner styr aktörer är genom begreppet stigbundenhet. Med detta menas att aktörer är bundna till en historisk utveckling av institutioner i en viss riktning.²⁵ I ett korrupt system finns en historia av korruption, vilket innebär att alla aktörer förväntar sig att andra agerar korrupt och gör det därmed själva som en rationell handling. Denna form av strukturbundenhet kan också kopplas samman med begreppet "kollektiva minnen", där aktörernas förväntningar om ex. korruption är institutionellt skapade.²⁶

Oavsett vilken institutionell syn som anammats så ger dessa teorier dåliga möjligheter för aktörer att spela en avgörande roll i en övergång från ett korrupt till ett ickekorrupt system. Vill man åstadkomma förändring bör man därför inte vända sig inom systemet, utan får istället hoppas på extern påverkan.²⁷ De olika institutionalismerna må ha olika uppfattning om graden av förändring (om systemen är i jämvikt eller i kontinuerlig utveckling). Men Rational Choice institutionalism, som är den enda institutionalism som relativt enkelt tillåter aktörer att ändra på reglerna, är samtidigt den som förutsätter nyttomaximerande individer.²⁸ Detta får konsekvenser för möjligheterna för politiskt ledarskap att påverka korruptionen i ett land.

²¹ Peters 2005, kap. 2-4

²² Rational Choice Theory, se Peters 2005, kap. 3

²³ Hay 2002, s. 52, 103ff

²⁴ Man skulle kunna argumentera för att konsekvenslogik i princip är ett specialfall av lämplighetslogik, vilket uppträder i ett system där normerna är individualistiska, rationella och därmed nyttomaximerande.

²⁵ Peters 2005, s. 73

²⁶ Rothstein & Tegnhammar 2006, s. 7

²⁷ Ibid., s. 19

²⁸ Peters 2005, s. 162

Ett konkret sätt att se på politiskt ledarskap ur ett institutionellt perspektiv kan fås från principal- agentteorin (P-A). Det politiska ledarskapet kan enligt denna teori betraktas som agenter åt en eller flera principaler. Dessa kan utgöras av väljare (i linje med demokratiska ideal), men också av andra inflytelserika intressen och institutioner inom som utom staten. Exempelvis brukar den amerikanska kongressens talmän betraktas som agenter åt den politiska majoriteten.²⁹ Ledarskapet anses enligt teorin verka inte för att uppfylla egna mål, utan för att förverkliga principalernas. I ett system präglad av korruption kan antas finnas inflytelserika strukturer som har intresse av att bevara systemet.³⁰ Då betraktas agenterna ha vare sig möjlighet eller incitament att försöka förändra situationen. En sådan situation är synonym med s.k. patron- klientförhållanden som beskrivs i litteraturen, ofta kopplat just till korruptionsfrågor.³¹ I ledarskapslitteraturen talas istället om transaktionellt ledarskap. Detta betecknar en administrativ, strukturbunden syn på ledarskap. Ledarskapets roll är att kontrollera och upprätthålla systemets normer genom att vid problem, med hjälp av transaktioner med underordnade korrigera felaktiga beteenden.³²

2.3 Kontextuellt ledarskap

Någonstans längs det kontinuum som dimensionen struktur/aktör utgör, bör ledarskap varken betraktas som sprunget ur i huvudsak strukturer eller härstammande från enskilda individer. Snarare är ledarskap ”socially constructed in and from a context where patterns over time must be considered and where history matters”.³³ Konsekvenserna av ett sådant förhållande blir att vad som utgör politiskt ledarskap blir kontextberoende (se figur 1). Avgörande för kontextens utseende är i sin tur systemets grad av förändring. Stabilitet är den ena extremen och det tillstånd som mest liknar det institutionella ledarskapet; d.v.s., aktörer anpassar sig till strukturer och normer och ett transaktionellt ledarskap utövas.³⁴ I den andra änden, vid en förändring så stor att det kontextuella landskapet inte känns igen och där nya institutionella regler uppstår karakteriseras tillståndet som ”the transition zone at the edge of chaos”.³⁵ I en

²⁹ Sinclair 1999

³⁰ Eftersom systemet måste definieras av (de mäktigaste) principalerna enligt teorin.

³¹ Hyslop 2005

³² Turner et al. 2002, Osborn et al. 2002, s. 806

³³ Osborn et al., 2002, s. 798, Se även Barker 2001

³⁴ Ibid., s. 806

³⁵ Ibid., s. 803, s. 822

värld av sådan intensiv förändring uppträder systemet som ett ”komplext adaptivt system”, och beskrivs av den så kallade komplexa teorin.³⁶

Innan en fördjupad beskrivning av den komplexa teorin fortsätter kan en reflektion knuten till uppsatsens ämne vara på sin plats. Som har diskuterats antas korrupta system befinna sig i stabila (negativa) jämviktslägen. Det har vidare pekats på att strukturella förändringar verkar vara svåra att få till stånd. I anslutning till den kontextuella teorin är det värt att fundera på karaktären av en övergång mellan två jämviktslägen – alltså från korruption till ickekorrusion. En tänkbar mycket gradvis utveckling skulle kunna beskrivas som en dynamisk jämvikt, där anpassning långsamt sker. En sådan utveckling skulle även kunna beskrivas i institutionella termer, där institutionerna anpassar sig exempelvis genom ”a process of learning”.³⁷ Historiskt kan man se exempel på detta, såsom hur Storbritannien blev ett ickekorrupert samhälle i takt med demokratiseringen och det civila samhällets framväxt.³⁸ Frågan är om inte en betydligt snabbare utveckling efterfrågas idag. De organisationer, vars antikorrupsionsstrategier senare ska analyseras, liksom den demokratiska processen i både givar- och mottagarländer, vill se snabba resultat, åtminstone jämfört med det århundrade eller så som västvärldens demokratiseringsprojekt pågick. Själva syftet med bistånd och utvecklingshjälp får för övrigt antas vara att påskynda en process som möjligen skulle kunna ske ändå, om än på mycket längre sikt. Dessutom finns åtminstone ett exempel på en snabb (”non- incremental”) övergång mellan jämviktslägen, nämligen fallet Hong Kong.³⁹ Hur bör en sådan skiftning av systemet karakteriseras? En snabb förändring av jämviktsläget, vilket här avser ett verkligt kontextskifte, beskrivs enligt den kontextuella teorin bäst just som kaotisk. Figur 2 avser att ge en grafisk illustration för att tydliggöra att det verkligen är fråga om två olika system, inte bara några smärre procedurförändringar. Slutsatsen blir att enligt den kontextuella teorin låter sig politiskt ledarskap i en jämviktsövergång mellan korruption och ickekorrusion beskrivas som ett komplext adaptivt system.

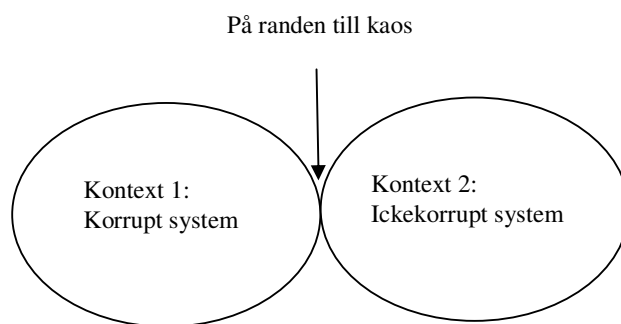
³⁶ Schneider & Somers 2006, s. 354

³⁷ Peters 2005, s. 35

³⁸ Harris 2003, kap. 4

³⁹ Manion 2004, kap. 2

Figur 2: Den kontextuella teorins syn på en snabb övergång mellan jämviktslägen (olika kontexter)



Kommentar: Utanför de väldefinierade kontexterna breder kaos ut sig. En övergång mellan två kontexter tangerar därför randen till kaos.

Vilken roll spelar då politiskt ledarskap enligt den komplexa teorin? Kort sagt påverkar ledarskapet graden av stigbundenhet och därmed anpassningsförmågan hos systemet. Detta genom en variabel som i ledarskapslitteraturen kallas ”organizational identity”, vilket översatt till politiskt ledarskap skulle motsvaras av en form av nationell identitet eller möjligen kollektiva minnen: ”... it focuses attention on issues, influences resource allocation, and can be motivational”.⁴⁰ Det verkar troligt att identiteten i en organisation har förutsättningar att vara betydligt enhetligare än nationell identitet. Kopplat till ett avgränsat område som exempelvis en nationell föreställning om korruptionen i landet framstår en jämförelse dock som mer rimlig. I det föregående avsnittet talades om ”kollektiva minnen” och hur de befäster en självbild av korruption. Denna ”folklore of corruption” är alltså i någon mening en del av den nationella identiteten.⁴¹ Om försök görs att i ett sådant läge bekämpa korruption, genom exempelvis lagstiftning, talar det mesta för att det kommer att misslyckas eller åtminstone att det tar lång tid. Detta förklaras med att det i samhället finns en utbredd uppfattning att alla (inte minst ledarskapet) agerar korrupt; en föreställning som institutionella förändringar inte rår på.⁴² I komplexa adaptiva system är ”self-similarity” en viktig egenskap. Med detta menas att ett system mellan alla nivåer (från individ till aggregerad nivå) uppvisar invarians. Men i en situation där ett land genomför faktiska institutionella förändringar för att stävja korruption – kanske även med viss framgång – samtidigt som det på individnivå kvarstår en uppfattning att institutionerna är korrupta råder istället varians. Detta innebär att systemet inte är adaptivt, därför att föreställningen om korruption är för stark på individnivå. Det politiska ledarskapets

⁴⁰ Schneider & Somers 2006, s. 357

⁴¹ Manion 2004, s. 19

⁴² Ibid., s. 21

främsta roll blir då att påverka det kollektiva minnet, så att "self-similarity" uppstår. Då blir systemet anpassningsbart och ett byte av jämviktsläge är i teorin möjligt. Den materia som cirkulerar i de nätverk eller system som här diskuteras är information. Karaktären på kollektiva minnen bör i hög grad vara beroende av den information som finns i systemet, även om det finns en tidsfördröjning mellan aktuell information och "allmän kunskap". Det politiska ledarskapets möjligheter att påverka ett systems kollektiva minnen är just genom att söka styra information och därmed förändra de informationsmönster ("information patterns") som hindrar en förändring av jämviktslägena.⁴³

En fråga som inte explicit tas upp av det kontextuella perspektivet är hur incitamenten till ledarskap uppstår. I nätverks- och systemtänkandet finns dock en underliggande uppfattning att preferenserna formas i ett samspel mellan kontext och individ: "Leadership is a subjectively identifiable pattern of influence attempts. These influence attempts stem from numerous intentions".⁴⁴ Precis som den kontextuella teorin betraktar ledarskap som styrt både av strukturer och av aktörer, uppstår motiv till ledarskap i samma kontinuum. I ett korrupt system, vilket ju antas vara ett jämviktstillstånd, borde förutsättningarna för att förändringskrafter ska växa fram vara små. Dock antas att det även i ett till synes stabilt system existerar en mängd olika individuella preferenser.⁴⁵ Det som gör att en ansats till förändring kan få hela systemet att börja röra sig är den s.k. "fjärilseffekten" ("butterfly effect"). Vad som hindrar ett komplext adaptivt system från att vara deterministiskt är nämligen dess ickelinjära egenskaper vilket gör att en liten förändring kan få stora konsekvenser.⁴⁶ Ju större nätverk av ledarskap som skapas, och ju tätare kontakterna i detta nätverk är, desto större är chanserna för att en förändring av jämvikten ska initieras.⁴⁷ Detta implicerar att för förändring krävs att politiskt ledarskap utövas av flera väl koordinerade individer.

⁴³ Osborn et al. 2002, s. 804, Balkundi & Kilduff 2005, s. 957

⁴⁴ Osborn et al. 2002, s. 805, min kursivering

⁴⁵ Barker 2001, s. 489

⁴⁶ Osborn et al. 2002, s. 825

⁴⁷ Ibid.

2.4 Individuellt ledarskap

Återstår att behandla politiskt ledarskap ur det perspektiv som kanske bäst överrensstämmer med den historiska föreställningen om ledarskap.⁴⁸ Här står individen i centrum, och individuella värderingar och visioner antas färga det ledarskap som utövas. I ledarskapslitteraturen utmärker sig teorier om så kallat transformellt ledarskap i sin tro på individuella ledaregenskaper som avgörande för utfallet. Till skillnad från transaktionellt ledarskap antas transformellt ledarskap: ”motivate followers to achieve performance beyond expectations by transforming followers’ attitudes, beliefs, and values as opposed to simply gaining compliance”⁴⁹ Även transformella ledare utövar transaktionellt ledarskap, men de har utökat det med de motiverande egenskaper som beskrivs ovan. Ett sådant beteende härleds till att transformella ledare har en högre nivå av moraliskt tänkande, vilket innebär att de har en förmåga att se bortom kortsiktigt egenintresse och verka för ett kollektivt bästa.⁵⁰ Den visionära förmågan kopplas alltså till moral, vilket knyter an till en närstående ledarskapsmodell som benämns etiskt (ethical) ledarskap.

I den etiska ledarskapsteorin finns även transaktionella drag, vilka tar sig uttryck som ”ethical management”, där ledaren antas införa etiska riktlinjer och använda sig av bestraffningar och belöningar för att upprätthålla dessa.⁵¹ I övrigt finns flera likheter med transformellt ledarskap, såsom synen på altruistiska incitament för ledarskap, att ledare förutsätts ha stor integritet (agerar i enlighet med moraliska principer) samt att de utgör etiska förebilder för andra.⁵²

Precis som de övriga ledarskapsteorierna, härstammar den transformella och etiska teorin från forskning om företag och dess organisation. Man kan fråga sig om dessa är applicerbara på politiskt ledarskap, då detta inte bara innefattar ledarskapet som utövas gentemot underordnande exempelvis i byråkratin, utan främst syftar på det ledarskap som riktas mot väljarna (i en demokrati) och landet som helhet. Till skillnad från de institutionella och kontextuella teorierna tycks det transformella och etiska ledarskapet kräva en mer direkt interaktion mellan ledarskap och övriga, för att visioner och moraliska egenskaper ska överföras. Men det finns åtminstone ett visst empiriskt stöd för att väljare har uppfattningar

⁴⁸ Barker 2001, s. 476

⁴⁹ Rafferty & Griffin 2004, s. 330

⁵⁰ Turner et al. 2002

⁵¹ Brown & Treviño 2006, s. 599

⁵² Ibid.

om politikers transformella egenskaper och att detta dessutom har betydelse för hur de röstar. Pillai & Williams har visat ett positivt samband mellan vilken kandidat i det amerikanska presidentvalet 1996 som en given väljare uppfattade som mest transformell, och vem som också fick väljarens röst.⁵³ Därför kan en preliminär slutsats dras att det transformella perspektivet är relevant för diskussionen om politiskt ledarskap.

Hur ser då kopplingen ut till frågan om politiskt ledarskap och korruption? En studie av ledaregenskaper i kinesiska statliga företag visades att transformella ledare kan minska korruptionen i en i övrigt korrupt omgivning.⁵⁴ Men om världen vore full av transformella eller etiska ledare skulle problemet med korruption knappast vara utbredd. Är denna form av ledarskap därmed ojämnt fördelat, med en majoritet av altruistiska ledare i de länder som inte lider av korruption? Fördelningen är rimligtvis ganska slumpmässig, givet att korruption inte är en kulturell fråga.⁵⁵ Därför kan det inte uteslutas att de länder som befinner sig i en negativ jämvikt snarare har en struktur som relativt andra länder missgynnar de individer som skulle kunna utöva ett transformellt eller etiskt ledarskap. Om det är så att frågan om vad som kan orsaka en förändring från korruption till ickekorrusion kan besvaras med transformellt ledarskap, inte bara i teorin utan också i praktiken, kan man förvänta sig att åtgärder för att identifiera, stödja och lyfta fram personer med dessa egenskaper är en del av antikorrupsionsstrategier.

⁵³ Pillai & Williams 1998

⁵⁴ Huang & Snell 2003

⁵⁵ Se ex. Rothstein & Tegnhammar 2006, s. 6

3. Analysverktyg, metod- och materialdiskussion

3.1 Analysverktyg

Här har med hjälp av ett antal olika ledarskapsteorier presenterats tre olika utgångspunkter för politiskt ledarskap. Dessa betonar strukturer, kontexter eller individer. Så återstår att undersöka vilka (om något) perspektiv som återfinns i de olika organisationernas antikorrupsionsstrategier. För att kunna systematisera synen på politiskt ledarskap konstrueras ett analysverktyg bestående av idealtyper. De teoretiska perspektiven på politiskt ledarskap kommer var och ett att utgöra en idealtyp. Kategorier som beskriver dessa behöver därför tas fram. Jag kommer att argumentera för att två olika kategorier kan användas för att identifiera de tre idealtyperna. Dessa kategorier kallar jag 1) *incitement* och 2) *roll och yttringar*. Kategorierna befinner sig huvudsakligen på olika nivåer, den ena på en metafysisk och den andra på en operationell. Hur *incitement* till förändring kan uppstå hos det politiska ledarskapet är en relevant fråga och dessutom avgörande för hur man värderar betydelsen av ledarskap. Ty om man når slutsatsen att *incitement* är obetydliga eller till och med ickeexisterande så kan inte politiskt ledarskap antas spela en avgörande roll för förändringen av ett korrupt system. Förutom att *incitement* måste finnas krävs även konkreta handlingar för att få till stånd en förändring. Därför är uppfattningar om hur själva förändringen ska ske, och på vilket sätt ledarskap spelar in i en sådan process, viktiga för frågan om det politiska ledarskapets möjligheter. Kategori 2 är till för att täcka in just uppfattningar om *hur* politiskt ledarskap kan få till stånd en förändring. Därmed är kategorierna motiverade vad gäller studiens mål att analysera politiskt ledarskap i övergången från korruption till ickekorrupsion. Men även i förhållande till de teoretiska perspektiven ger dessa kategorier goda förutsättningar att beskriva idealtyperna. Perspektiven är valda för att ge varians längs dimensionen struktur/aktör, därför att de ska ge olika svar på frågor om just *incitement* och möjlighet till förändring för aktörer. Dvs. förutsättningarna för politiskt ledarskap! De för kategorierna viktiga egenskaperna hos de olika teorierna refereras kortfattat nedan.⁵⁶ Därefter sammanfattas egenskaperna i en modell över analysverktyget som presenteras i figur 3.

⁵⁶ Referaten baseras på perspektivens respektive avsnitt (2.2- 2.4).

3.1.1 Kategori 1: Incitament

Som har berörts är ett vanligt antagande i korruptionslitteraturen att aktörer i korrupta system saknar incitament att verka för en förändring av systemet. Anledningen till detta är att man är övertygad om att då alla andra agerar korrupt så har man inget att vinna på att själv inte göra det. Problemet med bristande incitament antas inte minst gälla den politiska eliten, vilken ofta har allra mest att vinna (materiellt sett) på att agera korrupt. För att politiskt ledarskap ska kunna antas spela en roll i korruptionsbekämpning bör alltså finnas en idé om hur incitamenten till ett sådant förändringsbenäget ledarskap ser ut.

Enligt det som i studien kallas det strukturellt styrda ledarskapsperspektivet utgör antingen konsekvenslogik eller lämplighetslogik incitament för politiskt ledarskap. Det förra implicerar att så länge det är nyttomaximerande att agera korrupt kommer varje given individ att göra så. Det senare betonar att de normer som råder i ett system avgör individens agerande. I fall då det är stigmundenhet som begränsar aktörers handlingsfrihet är det fråga om en form av konsekvenslogik som styr, eftersom man då agerar såsom man väntar sig att andra kommer att agera.⁵⁷ I alla fallen antas institutionernas utseende vara det som avgör vad som är nyttomaximerande respektive norm.

Det kontextuella perspektivet rymmer som konstaterats många möjligheter till incitament. Det som står klart är att incitamenten formas i ett samspel mellan kontext och individ. I ett stort komplext system (vilket ett korrupt system under alla omständigheter är) kan därför antas att det finns individer som agerar utifrån alla tänkbara motiv, från nyttomaximerande till moraliskt, altruistiskt. Fördelningen mellan olika typer av incitament varierar rimligen beroende av kontext, varför ett korrupt system även enligt teorin kan antas ha fler som av olika skäl agerar korrupt. Utöver detta tycks det kontextuella perspektivet inte kräva någon särskild form av incitament. Att det någonstans i systemet utövas ett förändringsbenägenhet ledarskap verkar snarare tas för givet. Det är alltså inte möjligt att slå fast en enhetlig syn på incitament i den kontextuella teorin.

Det individuella perspektivet lyfter fram det ledarskap som agerar enligt moraliska och altruistiska principer. Teorin säger inte att alla agerar på detta sätt, utan endast att det är att föredra. Slutsatsen måste därför vara att det i varje population finns en andel som besitter transformella eller etiska ledaregenskaper. Mer än så verkar detta perspektiv inte kunna precisera sig i frågan. Det relevanta är dock att premissen för transformellt eller etiskt

⁵⁷ Den information man har om vad som är nyttomaximerande baseras på en historisk erfarenhet.

ledarskap är att drivkrafterna uppstår ur en individuell moraluppfattning, snarare än som en reaktion på institutionell design.

3.1.2 Kategori 2: Roll och yttringar

Ju närmare strukturextremen man kommer desto mer är ledarskapets roll att administrera och kontrollera institutionernas fortlevnad. I P-A-teorin är det principalernas önsknings/direktiv som upprätthålls.

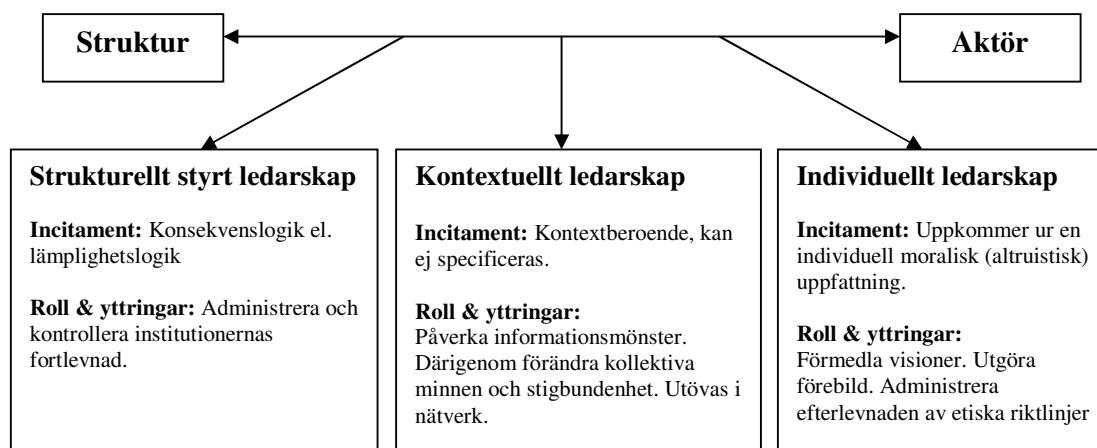
Det kontextuella perspektivet erbjuder inte lika stora begränsningar för politiskt ledarskap. Kontexten beror på graden av förändring och därmed varierar vilken roll politiskt ledarskap har. I den miljö som här är intressant, nämligen övergången från korruption till ickekorrusion, är ledarskapets roll att påverka stigmundenhet och kollektiva minnen. Detta sker genom påverkan av information i systemet. Förutsättningarna för att förändring ska uppstå beror på karaktären på det nätverk som utövar politiskt ledarskap.

Liknande yttringar återfinns i det individuella ledarskapet, vad gäller att det även här är information som står i centrum. Men med skillnaden att ledarskapet här utgör en förebild och den information som sprids handlar därmed om detta. Det kontextuella perspektivet påverkar historieskrivningen, medan det transformella eller etiska ledarskapet verkar i nutid. Genom att förmedla visioner, snarare än genom att förändra folks kollektiva minne. Hos det etiska ledarskapet finns också transaktionella drag, vilket innebär att införande och kontroll av etiska riktlinjer är en del av detta perspektivs yttringar.

3.1.4 Modell för analysverktyg

De tre kategorierna har nu berörts i förhållande till de respektive perspektiven på politiskt ledarskap. I figur 3 är så modellen över idealtyperna med dess kategorier illustrerad. I min läsning av antikorrupsionsstrategierna kommer jag alltså att förutom den allmänna synen på politiskt ledarskap försöka avgöra hur man betraktar incitament till, roll för och yttringar av politiskt ledarskap. Därefter kan slutsatser dras huruvida texten låter sig kopplas till någon av idealtyperna.

Figur 3: Modell över analysverktyget med idealtyperna placerade längs dimensionen struktur/aktör



Kommentar: Idealtyperna är *strukturellt styrt ledarskap*, *kontextuellt ledarskap* och *individuellt ledarskap*, vilka byggs upp av kategorierna *incitament* och *roll och yttringar*. I matrisform skulle modellen således motsvaras av tre kolumner och två rader.

3.2 Teoretiska överväganden

3.2.1 Dikotomin korruption/ickekorrupcion

Det kan verka väl enkelt att enbart använda termerna korruption respektive ickekorrupcion. Denna dikotomi är givetvis en teoretisk abstraktion, men den används i litteraturen, och tjänar även den här studiens syften väl.⁵⁸ Graden av korruption i ett system rör sig rimligen längs en kontinuerlig skala, men dock finns en diskret punkt där korrupta beteenden blir vanligare än ickekorrupcion och tvärtom. Denna punkt utgör skiljelinjen mellan vad som kallas ett korrupt och vad som kallas ett ickekorrupcion system. I studien talas om jämviktslägen, där korruption är ett sådant läge och ickekorrupcion ett annat. Det är inte minst denna teoretiska konstruktion, och ambitionen att undersöka hur en övergång mellan dessa lägen kan ske, som gör att dikotomin är motiverad.

3.2.2 Valet av ledarskapsteorier och dess överförande till politiskt ledarskap

På grund av bristen på teorier om politiskt ledarskap har det varit nödvändigt att ta del av ledarskapforskningen. Detta kan leda till problem, då de teorier jag använder mig av bygger på forskning om företag och andra mer väldefinierade organisationer, vilka kan antas skilja sig från den miljö som utgör politiskt ledarskap. Dock står jag inte helt ensam i min ambition

⁵⁸ Se ex. Manion 2004, kap. 1

att beskriva politiskt ledarskap med ledarskapsteorier vilket Morrell & Hartleys modell i kap.2 visar.

Syftet med att använda de perspektiv på ledarskap som här görs är att kunna beskriva vilken syn på politiskt ledarskap som förekommer i de undersökta organisationernas antikorrupsionsstrategier. Ambitionen är inte att ge en fullständig uttömmande beskrivning av teorierna, utan att använda dem som grund för jämförelsepunkter i det analysverktyg som konstruerats.⁵⁹ Inte minst det kontextuella perspektivets syn på komplexa adaptiva system är relativt ytligt refererat. Tanken är att visa på likheter mellan teorins förutsägelser och de diskussioner som förekommer i korrupsionslitteraturen. En fördjupad beskrivning av dessa teorier fyller inte något vidare syfte i den här uppsatsen. Det är fullt tänkbart att teorierna verkligen kan bidra till att förklara varför politiskt ledarskap är viktigt, men då krävs således mer empiriskt och teoretiskt underlag än vad denna undersökning använder sig av. I slutsatserna kommer dock indikationer på teoriernas förklaringskraft att diskuteras vilket kan öppna för vidare forskning i ämnet. Den empiriska delen i att undersöka vilket perspektiv som bäst förklarar politiskt ledarskap kvarstår alltså att genomföra, och ligger utanför denna uppsats omfång.

3.3 Metod- och materialval

En rimlig metodbeskrivning för uppsatsen kan vara att den består av en systematiserande del och en idékritisk.⁶⁰ Betoningen ligger dock på den systematiserande delen, eftersom synen på politiskt ledarskap ska kategoriseras som antingen strukturell, kontextuell eller individuell. Men syftet är ju inte endast att sätta etiketter utan meningen är att detta får konsekvenser för hur viktigt politiskt ledarskap kan anses vara i korrupsionsbekämpningen. I den mån som en organisations syn (enligt min analys) på politiskt ledarskap motsäger uppfattningen att det är betydelsefullt kommer också en idékritik att utövas. Om det är svårt att överhuvudtaget urskilja en syn på politiskt ledarskap föranleder det också kritik.

Vad gäller analysverktyget kan sägas att det är ganska grovt. Detta beror på att det i antikorrupsionsstrategierna inte förväntas gå att utläsa en särskilt detaljerad syn på politiskt ledarskap. Samtidigt bedöms ett öppet förhållningssätt riskera att missa vad som *inte* står i

⁵⁹ Esaiasson et al. 2005, kap. 8

⁶⁰ Ibid., s. 234

strategierna.⁶¹ Det kan nämligen förväntas att man åtminstone vill ge intryck av att ha en god insyn i vad som bör göras och varför. Då idealtypen kontextuellt ledarskap inte har tilldelats några specifika egenskaper i kategorin incitament kan ett problem med ömsesidigt uteslutande uppstå. Det tycks enligt litteraturen dock inte vara något krav att alla idealtyper är representerade i varje kategori.⁶² Lösningen på det eventuella problemet är annars att betrakta incitamentkategorin som ett nödvändigt, men inte tillräckligt krav för att uppfylla en idealtyp. Först i kombination med kategorin roll och yttringar (vilken anses ömsesidigt uteslutande) kan då en given idealtyp definieras.

Ett sätt att både få en bättre bild av organisationernas idéer är att komplettera med en intervjuundersökning. Då blir inte operationaliseringarna av de teoretiska perspektiven endast avhängiga analysverktyget, varför större validitet kan erhållas.⁶³ Genom att undersöka fler organisationer kan bättre generaliseringar om uppfattningen av politiskt ledarskap göras. Givet att det finns ett visst utbyte mellan olika organisationer kan en grad av samsyn förväntas, men ett sådant antagande behöver naturligtvis empiriska belägg.

Valet av organisationer och dokument baseras på centralitet, dvs. informationen ska komma från källor som praktiserar korruptionsbekämpning.⁶⁴ Dessutom ska det finnas någon säkerhet i att de texter som analyseras representerar en officiell hållning. Jag har därför valt att granska strategidokument snarare än olika policy- och working paper. TI är en organisation vars enda syfte är att belysa korruptionsfrågor, och valet av dem faller sig därmed naturligt.⁶⁵ Världsbanken, som är en stor aktör i korrupta miljöer, har under hösten 2006 utarbetat ett strategidokument för dess roll i korruptionsbekämpning.⁶⁶ Vad gäller Sida har de ännu inte utarbetat en antikorrupsionsstrategi, men om det dokument som här analyseras står att: "Rapporten kan förhoppningsvis stimulera utarbetandet av antikorrupsions-strategier."⁶⁷ Det kan därför vara intressant att undersöka innehållet av detta dokument, även om det är oklart ifall det verkligen kommer att utgöra grund till en framtida antikorrupsionsstrategi. Det bör också understrykas att reliabiliteten i dokumentet från Sida kan betraktas som låg jämfört med publikationerna från TI och Världsbanken. Skälet till att andra organisationer inte valts istället för dem som här ingår är att det inte lika självklart gått att identifiera centrala

⁶¹ Ibid., s. 241

⁶² Bergström & Boéus 2005, s. 161

⁶³ Esaiasson et al., s. 66

⁶⁴ Ibid., s. 309

⁶⁵ www.transparency.org

⁶⁶ www.worldbank.org

⁶⁷ www.sida.se

strategidokument. Antalet publikationer från de stora organisationerna (ex. FN och OECD) är mycket omfattande och det gör en materialgenomgång tidskrävande. Hellre än att riskera att grunda min analys på personliga åsikter i olika organisationers namn väljer jag då att koncentrera mig på de tre organisationer som redogjorts för.

För att sammanfatta så finns det helt uppenbart sätt att förbättra kvaliteten och trovärdigheten i undersökningen. Givet de förutsättningar som begränsar undersökningens omfattning anser jag ändå att de metodologiska och teoretiska konstruktionerna är tillräckliga för att uppfylla uppsatsens syfte. Som nämnts betraktar jag studien som en grund för ett fortsatt undersökande av politiskt ledarskap, både i teori och i praktik.

4. Analys av antikorrupsionsstrategier

Jag kommer i detta kapitel att applicera mitt analysverktyg på respektive organisations antikorrupsionsstrategier, eller i fallet Sida motsvarande dokument. Mitt huvudsakliga mål är att, i enlighet med kategorierna för idealtyperna, få fram synen på incitament till samt roll och yttringar för politiskt ledarskap. Dock är det för sammanhangets skull nödvändigt att också redogöra för en mer allmän syn i antikorrupsionsstrategierna. Framförallt kommer de olika institutionernas tänkta roll i korrupsionsbekämpningen antagligen att lysa igenom, då detta är själva syftet med strategierna. Ett antagande är dock att det som betraktas som angeläget för organisationerna att arbeta för är sådant som i samma grad ses som en viktig uppgift för det politiska ledarskapet i respektive land.

4.1 Transparency International

Transparency International (TI) är en s.k. NGO⁶⁸ helt dedikerad åt korrupsionsbekämpning. Alla TI:s publikationer behandlar därmed korrupsion ur olika aspekter, men det mest centrala dokumentet synes ändå vara *TI Source Book 2000. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* (kommer vidare att betecknas *TI Source Book*).⁶⁹ Även om dokumentet först publicerades år 2000, så är publikationen elektronisk och uppdateras kontinuerligt, varför den bör ge uttryck för TI:s aktuella ståndpunkter.⁷⁰ Dokumentet är omfattande (över 300 sidor) och uppdelat i tre delar. Jag koncentrerar mig på de delar av publikationen som berör politiskt ledarskap samt centrala delar såsom sammanfattning och slutsatser. Analysen presenteras enligt textens disposition.

I förordet slås fast att en holistisk syn på korrupsionsbekämpning och gemensamma åtaganden från alla viktiga aktörer är ett måste för lyckad korrupsionsforskning. Dock under förutsättning att bland annat det politiska ledarskapet är av rätt sort:

*But none of this can be tackled without enlightened and determined political leadership, without high levels of public awareness and support, and without a motivated and well-led private sector.*⁷¹

⁶⁸ Non governmental organization

⁶⁹ www.transparency.org

⁷⁰ TI Source Book., s. vii

⁷¹ TI Source Book, s. xv, min kursivering

Här kan noteras att politiskt ledarskap ses som en nödvändig men inte tillräcklig faktor - det krävs även en medveten allmänhet och ett förändringsinriktat näringsliv. Möjligen skulle detta kunna tolkas som en kontextuell syn på korruptionsbekämpning, men att därmed säga att det är frågan om en kontextuell syn på politiskt ledarskap tycks vara en alltför vågad slutsats. Orden *upplyst och beslutsamt* ("enlightened and determined") kan däremot kopplas till det individuella ledarskapet, då moraliska egenskaper impliceras.

Sammanfattningen föreslår följande inriktning på korruptionsbekämpningen:

This Source Book emphasises accountability measures and attitudinal change over the reform of substantive programmes to reduce corrupt incentives. // Accountability measures can often be put into effect relatively quickly and can help create a situation where corruption is no longer tolerated by most officials and citizens.⁷²

Man menar här att attitydförändringar hos allmänheten bäst kan uppnås genom att öka effektiviteten och möjligheterna till ansvarsutkrävande i den offentliga servicen. Det politiska ledarskapets uppgift tycks därför vara att genomföra reformer för ökat ansvarsutkrävande. Man säger inte att ledarskapet har en roll att påverka attityder på ett direkt sätt genom spridandet av visioner i transformell anda. Snarare varnas för att skapa orealistiska förväntningar på det politiska ledarskapets möjligheter att åstadkomma snabba förändringar.⁷³ Det framstår som något oklart vad skillnaden mellan "accountability measures and attitudinal change" och "substantive programmes to reduce corrupt incentives" egentligen är. Åtminstone preciseras detta inte närmare i sammanfattningen. Implikationerna för synen på politiskt ledarskap är därmed osäkra. Det är dock värt att notera att det inte är prioriterat att reducera incitamenten till korrupt beteende. Enligt en institutionell syn borde detta rimligen vara högsta prioritet.

Så långt ges som synes knappast någon strålande klar bild av vad politiskt ledarskap är, eller hur detta är tänkt att verka. Det som upprepas är att det är viktigt, för att inte säga nödvändigt. Vissa antydningar till de teoretiska perspektiven har noterats, men kopplingen får ses som svag. I slutet av sammanfattningen presenteras dock ett förslag på hur en miljö för förändring kan initieras:

One way to begin is by establishing a "national integrity working group" which draws together all the stakeholders within government // together with coalition partners from outside government (civil society, religious leaders, private sector, relevant professional

⁷² Ibid., s. xx

⁷³ Ibid., s. xxi

bodies - law, auditing, accounting, health and education - and groups representing consumer interests).⁷⁴

Skapandet av en ”arbetsgrupp för nationell integritet”, antas öka chanserna att lyckas med genomförandet av reformer, att öka allmänhetens medvetenhet genom informations spridning och att skapa realistiska förväntningar etc.⁷⁵ Detta låter mycket väl, men varför väntas bildandet av en grupp ge sådana effekter? Det stämmer förvisso överrens med åsikten att ett holistiskt grepp är nödvändigt, men någon entydig orsaksförklaring lyser med sin frånvaro. Bygger antagandet på empiriska data? Den vidare analysen ger förhoppningsvis några besked. Det konstateras sedan ännu en gång att det krävs ”political will”, och att detta saknas i många stater. Trots det anser man att det är värt att försöka bilda arbetsgrupper även då politisk vilja saknas, för att det i förlängningen kan påverka det politiska ledarskapet.⁷⁶

Kapitel fem i *TI Source Book* har rubriken ”Building Political Will” och tycks därför vara lämpligt att fortsätta analysen med.⁷⁷ Här slås fast att politisk vilja inte enbart är synonymt med politikernas vilja. Politiskt ledarskap (vilket här alltså innebär politisk vilja⁷⁸) ska snarare ses som något vilket kan utövas av en mängd officiella och inofficiella ledare, på flera nivåer i samhället.⁷⁹ Detta påminner om en kontextuell syn, där ledarskap är något som skapas och är beroende av kontexten. Men vid någon punkt måste ledarskapet inkludera ”key figures in political life”.⁸⁰ Genom offentlig debatt kan incitamenten för deltagande i politiken förändras – från ”self-service” till ”public service”, och därmed en vilja till förändring fås till stånd.⁸¹ Resonemanget att man genom debatt kan förändra incitamenten tyder på åsikten att normer styr agerandet, och därmed att incitamenten till ledarskap uppstår genom lämplighetslogik.

Därefter ställs frågan om ”political will” kan skapas, eller om det endast uppstår i form av:

... individual champions who may have previously and consciously concealed reformist tendencies as they rose to the top?⁸²

Då det är formulerat som en öppen fråga går det inte att dra några entydiga slutsatser. Men för stunden kan konstateras att idén om särskilt lämpliga individer (champions) kan kopplas till

⁷⁴ *TI Source Book*, s. xxvi

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*, s. xxvii

⁷⁷ *Ibid.*, s. 41

⁷⁸ Politisk vilja och politiskt ledarskap antas beteckna samma sak, de bygger på samma incitament och får samma yttringar.

⁷⁹ *TI Source Book*, s. 41

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*, s. 42

en transformell syn på ledarskap. Låt oss nu istället se hur förutsättningarna för skapandet av politisk vilja ser ut enligt TI. Man redogör för empiriska exempel på "bottom up"- processer, där det civila samhället bidrar till bildandet av incitament för politiskt ledarskap. Detta genom formulerandet av strategier och krav på åtgärder som allmänheten kan enas kring. När väl det politiska ledarskapet är etablerat kan det civila samhället stå för ansvarsutkrävande och stöd för fortsatta reformer.⁸³ Vidare diskuteras huruvida s.k. "watchdog agencies" (oftast ombudsmän och/eller åklagare) kan influera det politiska ledarskapet. Här bedöms dock chanserna som små, då ämbetena är politiskt tillsatta och därför mycket sårbara för politiska påtryckningar. Empirin tycks tala mot sådana institutioners förmåga att påverka det politiska ledarskapet.⁸⁴

Även om det civila samhället kan bidra tycks ändå en stor förhoppning vila på förekomsten av ledare med transformella egenskaper. Dock skriver man under rubriken "The loneliness of the 'lone ranger'" om att det i princip är omöjligt att ensam åstadkomma förändring:

... how are leaders to impose ethical conduct on a systemically corrupt system // is a question // which awaits a practical answer.⁸⁵

Även om den politiska viljan finns räcker alltså inte det. Omgivningen måste också ta till sig förändringen som ledarskapet försöker åstadkomma. Det handlar därför inte bara om formell politisk makt och ekonomiska resurser, utan lika mycket om:

... perceived power and ability to muster solid support from both domestic and international constituencies".⁸⁶

Detta resonemang kan relateras till den kontextuella teorins syn på hur ledarskap definieras av en kontext. Den upplevda makten är där lika viktig som den formella, och ledarskapets förmåga att påverka informationsmönster är i sin tur avgörande för detta reella inflytande. TI ser det som sannolikt att biståndsorganisationer kan spela en roll i att identifiera och stödja politiskt ledarskap ("champions"). Det refereras till projekt i Afrika initierade av Världsbanken där s.k. "country participant teams" fungerar som "catalysts" i korruptionsbekämpningen. Man reserverar sig dock för empiriska osäkerheter i hur framgångsrika dessa initiativ varit.⁸⁷

⁸³ TI Source Book, s. 43

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid., s. 44

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ TI Source Book, s. 44-45

Det kontextuella perspektivet tycks även delvis finna stöd i det sjunde kapitlet, ”The Role of the Executive”. Här framhålls ledarskapets roll som informationsspridare i egenskap av att ha ”excellent media access and exposure, to deliver messages to the public”. Samtidigt skrivs att detta ger möjligheter att agera som förebild, vilket snarare stämmer in på det individuella ledarskapet.⁸⁸

Sammanfattningsvis tycks TI:s syn på incitamenten till ledarskap bäst överrensstämma med det individuella perspektivet. Man skriver om behovet av ”champions”, ”enlightened and committed leadership” etc. Reformen för att minska incitamenten till korruption rekommenderas få vänta till förmån för attitydförändringar. Detta implicerar att man inte betraktar huvudsakliga incitament till ledarskap enligt det strukturella perspektivet.

Vad gäller synen på ledarskapets roll och yttringar verkar det kontextuella perspektivet bäst överrensstämma. Här betonas hur en holistisk syn är nödvändig, att ledarskapet inte kan verka ensamt, att formellt ledarskap inte är tillräckligt osv. Även om det inte ges någon särskilt uttömmande motivering föreslås skapandet av ”arbetsgrupper för nationell integritet”. Den kontextuella teorin skulle med sin fokusering på informationsmönster kunna bidra till att förklara varför detta är en potentiellt framgångsrik strategi. Förutsättningarna att påverka kollektiva minnen och därmed stigbundenhet kan antas vara små för ett isolerat ledarskap, men desto större för ett ledarskap från flera områden i samhället. En analogi är jämförelsen mellan ett toppstyrt företag och ett med mindre hierarkisk organisation, och deras varierande förmåga att överleva i en kaotisk omgivning.⁸⁹

4.2 Världsbanken

I dokumentet *Strengthening Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption* försöker Världsbanken fastställa sin antikorrupsionsstrategi.⁹⁰ Som titeln antyder finns en ambition att förstärka arbetet med korrupsionsfrågor, ett område som alltså anses behöva högre prioritet. Man anser sig därmed svara mot växande krav på korrupsionsbekämpning, vilket framgår av följande mening i dokumentets sammanfattning:

A number of developing country leaders are at the forefront of calls for ending corruption.⁹¹

⁸⁸ Ibid., s. 59

⁸⁹ Se avsnitt 2.3 och resonemanget om hur nätverk påverkar förändringsförmågan

⁹⁰ Världsbanken 2006

⁹¹ Världsbanken 2006, s. i

Detta kan tolkas som att man menar att politiskt ledarskap för förändring kan uppstå även i korrupta miljöer, vilket talar mot en institutionell syn på incitament till ledarskap. Precis som i *TI Source Book* talas här om vikten av ”committed country leadership” och ”champions of reform”.⁹² I länder där politiskt ledarskap kan observeras ser Världsbanken som sin uppgift att stödja arbetet och uppmärksamma allmänheten på ledarskapets ambitioner.⁹³ Det innebär rimligen att banken betraktar det som viktigt också för ledarskapet att sprida information till allmänheten. Där den politiska viljan saknas på högsta nivå ska man istället stödja institutioner utanför regeringen, så att de kan ställa krav på bättre styre.⁹⁴ Vad som skiljer länder med olika grad av politiskt ledarskap diskuteras inte.

I dokumentet beskrivs hur det på vissa håll finns ”real leadership”, medan det på andra mest är retorik, eller att reformer hindras av ”powerful vested interests”.⁹⁵ Hur incitamenten till ledarskap egentligen uppstår, eller kan skapas, ges dock ingen ledtråd till. I bankens strategi ingår att värdera:

... the government’s commitment to reform, and the extent to which this commitment is reinforced by *reform leaders* and domestic oversight institutions.⁹⁶

Genom att explicit skriva om ”reform leaders” ges ännu ett tecken på att man tillerkänner vissa individer en viktig roll för att åstadkomma förändring. Vilken sorts ledarskap dessa antas utöva är fortfarande oklart.

Under rubriken ”Supporting Champions and Leaders of Reform”, fortsätter man att betona vikten av aktörer. Man säger dessutom att:

Incentives matter, and can usefully go beyond the standard menu of improving pay and strengthening arrangements for accountability to include public recognition of leaders and countries undertaking bold reforms ...⁹⁷

Här visar man en syn på incitament som inte stannar vid konsekvenslogikens nyttomaximering. Snarare tycks man mena att det är någon form av ärelystnad som utgör incitament till politiskt ledarskap. Med lite fantasi kan detta kanske härledas till det transformella ledarskapet, och dess betoning på ledarskapets visioner. En transformell ledare har under alla omständigheter ett behov av att nå ut med dessa visioner, annars kan inte denna form av ledarskap utövas.

⁹² Ibid., s. ii

⁹³ Ibid., s. iv

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Ibid., s. 2

⁹⁶ Ibid., s. 7 min kursivering

⁹⁷ Världsbanken 2006., s. 15

I huvuddelen av publikationen kommer man inte så mycket närmare synen på politiskt ledarskap än vad som ovan beskrivits. Detta kan möjligen förklaras av att dokumentet är inriktat på Världsbankens roll och strategi i korruptionsbekämpning snarare än att diskutera vad politiskt ledarskap är. Det hänvisas dock till en bilaga, "Annex C", i vilken det ska redogöras för "emerging good practise" vad gäller bankens ambitioner att bekämpa korruption.⁹⁸

"Annex c" lyfter fram fem punkter för korruptionsbekämpning. Den fjärde av dessa behandlar ledarskap,

... specifically the key role of country-level champions in moving forward the governance reform agenda.⁹⁹

Det konstateras sedan ännu en gång att politiskt ledarskap är nödvändigt, men att det av olika väl kända skäl är svårt för ett sådant att verka, om det överhuvudtaget finns. Dock ges till sist en antydning till hur politiskt ledarskap skulle kunna övervinna de svårigheter som finns:

Successful reform *may* then require effective coalitions of reform leaders – as in the Philippines where a coalition of government, civil society organizations, private sector associations, church groups and the media provided crucial support to champions // Finding, backing and honouring champions of change is the all-too-hidden secret of development effectiveness.¹⁰⁰

Det tycks alltså handla om att politiskt ledarskap ska utövas i ett nätverk för att nå framgång. Detta är i princip samma resonemang som förs i *TI Source Book*. Och förklaringar till att nätverksledarskap kan vara framgångsrikt kan som tidigare nämnts sökas i den kontextuella teorin. Det är värt att notera att det trots allt verkar råda en viss osäkerhet huruvida strategin att bilda koalitioner är den bästa. Det kursiverade ordet *may* i citatet ovan antyder att så är fallet. Dessutom är det först i en bilaga som denna relativa klartext finns att läsa. I en studie (World Bank Working Paper No. 70) av det fall i Filippinerna som det refereras till i ovanstående citat, ges ännu tydligare besked om hur en koalition, "a cadre of reformers", är nödvändig för att gå från "the 'bad' equilibrium to the 'good' equilibrium".¹⁰¹ Här slås också fast att det är avgörande vilken information som når ut till allmänheten:

Finally, an aspect which is often underappreciated, a strategic and sustained media campaign must be developed to support the reformers and their allies. In the end, the

⁹⁸ Ibid., s. 13

⁹⁹ Ibid., s. 41

¹⁰⁰ Ibid., s. 50 min kursivering

¹⁰¹ Campos & Syquia 2006, s. 30-31

attention and support of the greater (or relevant) public is what will likely make the difference.¹⁰²

Något tillspetsat kan man säga att ju längre bort från de centrala delarna i Världsbankens antikorrupsionsstrategi man kommer, desto mer kärnfull information om vad som utgör ett verkningsfullt politiskt ledarskap kan fås. Om incitamenten finns inte mycket nytt; förekomsten av s.k. ”champions” tas för given. Detta utesluter dock rent nyttomaximerande, d.v.s. konsekvenslogik, som incitament. Det pekar mot en individuell syn på politiskt ledarskap, men utesluter därmed inte den kontextuella teorin, vilken ju inte förutsätter någon form av incitament. Precis som hos TI finns åsikten att politiskt ledarskap bör utövas i någon form av koalition för att vara verkningsfullt. Något som jag anser bäst motsvaras av det kontextuella perspektivet i kategorin *roll och yttringar*, då det handlar om informationsspridning, om nätverk och om såväl formellt som informellt ledarskap.

4.3 Sida

Sidas syn på korrupsionsbekämpning och strategier för detta skiljer sig enligt egen uppgift inte nämnvärt från dem som redan har redogjorts för. I ett dokument med titeln *Att Bekämpa Korrruption* hänvisas till en rad olika organisationers strategier, däribland TI och Världsbanken.¹⁰³ Det sägs att:

de överväganden som redovisas // återfinns i växlande omfattning i institutionernas strategiska projekt ...

En intressant detalj är att man trots det anser att TI:s holistiska strategi:

... visar kopplingen mellan korrruption och samhällstyrets allmänna kvalitet men illustrerar också faran med en så vid ansats: fokus på korrruptionen kan gå förlorad därför att klara prioriteringar saknas.¹⁰⁴

Sida tillämpar istället vad som kallas ”antikorrupsionsregeln”, vilken ska uppmärksamma risken att biståndsmedel används på otillbörligt sätt.¹⁰⁵ Kanske är skillnaden mellan Sidas och inte minst TI:s men även Världsbankens syn på antikorrupsionsstrategier större än vad som sägs? TI gör en poäng av att stå för en helhetssyn, ty det handlar om korrupta system, inte om enskilda korrupta handlingar. Av Sidas strategi kan fås intrycket att högsta prioritet är att undvika att de svenska skattebetalarnas pengar smutsas ned, snarare än att försöka förändra

¹⁰² Ibid., s. 31

¹⁰³ Sandgren 2005, s. 29

¹⁰⁴ Sandgren 2005, s. 29

¹⁰⁵ Ibid.

korrupta system i biståndstagarländer. Frågan lämnas öppen och istället undersöks Sidas syn på politiskt ledarskap i förhoppningen att kunna utröna idéer om incitament och yttringar.

Det konstateras först att politisk vilja krävs för lyckad korruptionsbekämpning. Saknas denna rekommenderas att stödja och sammanföra de som ”har ett starkt intresse av att angripa korruptionen”.¹⁰⁶ Vilka dessa är, eller varför, berörs inte. Om det däremot råkar vara så att politisk vilja ”är för handen”, så konstrueras lämpligen ett åtgärdsprogram. Detta bör anmärkningsvärt nog bygga på en ”helhetssyn och involvera alla berörda aktörer”, och arbetet mot korruption görs helst till en ”sambällig uppgift”.¹⁰⁷ Något förvirrande är åsikten att ”fokus bör riktas mot det som går att åstadkomma inom rimlig tid”, samtidigt som ”arbetet bör bedrivas med ett långsiktigt perspektiv”.¹⁰⁸ Det tycks inte finnas mycket som kan härledas till en särskild syn på incitament, inte ens ett uttryck motsvarande ”champion”, vilket kan härledas till en aktörscentrerad syn. Man talar visserligen om aktörer, och dessutom antas politisk vilja kunna existera även i ett korrupt system, vilket kan sägas implicera en individuell syn på incitament till politiskt ledarskap. Hur det politiska ledarskapet ska verka framgår dock inte. Det finns tecken på att det råder en något motsägelsefull syn mellan ”fokus” och ”helhetssyn”, och kort och lång sikt. Denna bild förstärks möjligen av följande citat:

I princip bör åtgärder riktas mot institutioner, snarare än individer. Ett sådant fokus på institutioner står dock inte nödvändigtvis i motsättning till ett fokus på individer.¹⁰⁹

Korruptionsbekämpning framstår i alla de tre strategierna som ett komplicerat område, och en viss grad av otydlighet är därför väntad. Men hos Världsbanken och TI tycks ändå en mer konsekvent och övertygande hållning finnas, låt det vara osagt om det beror på större kunskap eller på bättre genomarbetade publikationer.

Avslutningsvis kan konstateras att Sidas syn på politiskt ledarskap framstår som outvecklad jämfört med den hos TI och Världsbanken. Det är då värt att komma ihåg att bilden av Sida kan vara orättvis eftersom den bygger på ett ”working paper”, i avsaknad av en officiell antikorrupsionsstrategi. De för denna studie relevanta implikationerna är att det inte går att identifiera någon särskild syn på politiskt ledarskap; och i synnerhet inget som kan knytas till någon av idealtyperna.

¹⁰⁶ Ibid., s. 30

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Ibid., s. 31

4.4 Sammanfattning

För att göra analysen överskådligare sammanfattas här de löpande slutsatser jag dragit om de olika texterna. Av de organisationer som bedömts tycks framförallt TI och Världsbanken företräda en liknande syn på politiskt ledarskap. TI är mer detaljerade i sin beskrivning av hur politiskt ledarskap uppstår men båda anser att vägen till framgång går genom någon form av nätverk. Dokumentet från Sida delar vissa drag med de övriga, men tycks innehålla en mindre konsekvent hållning till korruptionsbekämpning. Inte i något av dokumenten är uppfattningen om politiskt ledarskap entydiga med de idealtyper jag konstruerat, men detta kan inte sägas vara särskilt förvånande.

Vad gäller analysverktygets kategori *incitement* så tycks ingen förutsätta ett rent nyttomaximerande agerande från alla aktörer. TI diskuterar att incitamenten till politiskt deltagande kan förändras genom offentlig debatt. Detta är mer relaterat till lämplighetslogik, då en förändring av normer antas kunna påverka aktörernas incitement till politiskt engagemang. Samtidigt förekommer ordet ”champions” relativt frekvent i TI:s och Världsbankens texter. Det är min tolkning att en ”champion” är en individ som, baserat på en personlig moraluppfattning bekämpar korruption. Detta motsvaras bäst av det individuella perspektivets syn på incitement. För denna kategori anser jag därmed idealtypen *individuellt ledarskap* ligga närmast strategiernas uppfattning om politiskt ledarskap.

I kategorin *roll och yttringar* tycks den kontextuella idealtypen kunna knytas till en hel del av innehållet i texterna. Detta gäller främst förespråkandet av olika koalitioner. Hos både TI och Världsbanken finns en syn på att politiskt ledarskap behöver utövas i nätverk för att vara framgångsrikt. Dessutom betonas vikten av att sprida information, vilket också är en del av den kontextuella synen. TI skriver om vikten av upplevd (”perceived”) makt, vilket påminner om bilden av ledarskap som någon som utövas i en kontext, inte bara beroende av formella titlar. Hos Världsbanken tycks idén om koalitioner vara på framväxande, då den inte gick att finna i strategins slutsatser, utan först i en bilaga. Det tycks alltså som om det jag härleder till en kontextuell syn väntar på ytterligare empirisk bekräftelse innan det mer formellt betraktas som en framgångsväg. Av resonemanget följer hur som helst att jag anser idealtypen *kontextuellt ledarskap* bäst överrensstämma med strategiernas bild av roll och yttringar av politiskt ledarskap.

5. Resultat och slutsatser

5.1 Resultatredovisning

5.1.1 Frågeställning 1

Precis som väntat ger perspektiven olika förutsättningar för politiskt ledarskap att verka för förändring beroende på var längs skalan struktur/aktör de befinner sig. Resultatet av min framställning blir att antingen en kontextuell eller en individuell syn på politiskt ledarskap måste anammas för att få teoretiskt stöd åt uppfattningen att politiskt ledarskap är avgörande för att få till stånd en förändring från korruption till ickekorrupcion. Av dessa är det individuella perspektivet starkare på att förklara hur incitament till förändring uppstår, medan det kontextuella har mer att säga om hur ledarskapet verkar. Att döma av bland annat Morrells och Hartleys modell för politiskt ledarskap tycks en kontextuell syn vara den som är på frammarsch inom ledarskapsforskningen.¹¹⁰ Då teorin försöker inkorporera både strukturer och aktörer framstår den möjligen som tilltalande. Hur lockande någon av dessa teorier till sist är avgörs dock av empiriska prövningar, vilket leder in på den andra frågeställningen.

5.1.2 Frågeställning 2

Vilken syn på politiskt ledarskap som återfinns i de antikorrupsionsstrategier som undersöks är inte helt enkelt att besvara. Det tycks finnas några samexisterande uppfattningar, åtminstone enligt det analysverktyg som här använts. En hel del av det som står om politiskt ledarskap har dessutom överhuvudtaget inte gått att kategorisera. Dock har jag i högre grad kunnat urskilja en individuell och en kontextuell uppfattning om politiskt ledarskap, än att det skulle vara strukturellt styrt. I en samlad bedömning av kategorierna finns det slutligen mer som talar för att det kontextuella perspektivet ligger närmast strategiernas syn, än att det individuella perspektivet gör det. Mitt preliminära svar på frågeställningen blir därför att mest TI:s, men även Världsbankens syn på politiskt ledarskap bäst motsvaras av kontextuellt ledarskap. Vad gäller Sida verkar det alltför riskabelt att dra några slutsatser. I den mån det finns en syn på politiskt ledarskap tycks den influerad av övriga organisationers.

¹¹⁰ Se även Barker 2001, Balkundi & Kilduff 2005, Osborn et al. 2002, Schneider & Somers 2006

5.2 Slutsatser

Först kan konstateras att min hypotetiska fråga i inledningen om en möjlig motsägelse mellan en strukturell syn och framhållandet av politiskt ledarskap som viktigt, inte har fått stöd av undersökningen. I övrigt har uppsatsens syfte varit att visa hur teorier om ledarskap förklarar hur politiskt ledarskap kan vara viktigt för en övergång från korruption till ickekorruption.

I den kontextuella teorin har jag visat att det finns en hel del som kan knytas till diskussion om korruption. Det råder därför i den meningen inget tvivel om att den kontextuella synen på politiskt ledarskap har mest relevans för korruptionsforskningen. Som vi har sett i den modell för politiskt ledarskap som Morrell och Hartley föreslår är också där det kontextuella perspektivet representerat. En kontextuell syn har dessutom kunnat identifieras i det empiriska materialet, därtill i sammanhang där klarsynen verkar som störst på hur politiskt ledarskap kan vara effektivt i korruptionsbekämpning. Huruvida den kontextuella ledarskapsteorin verkligen kan beläggas empiriskt återstår dock ännu att visa.¹¹¹

En implikation av den kontextuella synen som inte har berörts särskilt mycket i uppsatsen är idén om hur kraven på ledarskapet varierar med kontexten. För den här undersökningens ändamål konstaterades snabbt att det var fråga om en kontext i stor förändring. Men det kan vara väl värt att fundera på innebörden av att det krävs olika sorters ledarskap i olika sammanhang. Frågan är om det i de antikorrupsionsstrategier som har undersökts finns en sådan syn. Man verkar förvisso väl medveten om de många svårigheterna för politiskt ledarskap att verka i ett korrupt system. Men i vilken utsträckning ser man att orsakerna till detta är del av ett generellt (t.o.m. universellt) problem med systemens tröghet ("inertia")?¹¹² I Sverige kan man höra ordet "systemskifte" i den politiska debatten. Detta används för att skrämia opinionen, och inget parti vill förknippas med denna term, ty vem vill ha ett systemskifte? Mycket talar således för att ett verkligt systemskifte bjuder på speciella utmaningar i alla system, oavsett vilken typ av skifte det är frågan om. Detta gäller inte minst då det är frågan om att gå från korruption till ickekorruption. I det dokument från Sida som här analyserats, står som en delförklaring till varför bland andra Sverige inte är ett land med hög korruption att: "Sverige har ett 'gott ledarskap'"¹¹³ Frågan är om samma omdöme skulle

¹¹¹ Barker 2001, diskuterar förutsättningarna för detta

¹¹² Se ex. Manion 2004 eller Rothstein & Tegnhammar 2006 för en diskussion om tröghet

¹¹³ Sandgren 2005, s. 39

kunna yttras om samma ledarskap i en verklig situation av systemskifte. Det svenska politiska ledarskapet är kanske snarare väsensskilt från ett politiskt ledarskap på vägen från korruption till ickekorrup­tion? Resonemanget berör inledningens diskussion om det jag kallade avståndet mellan teori och praktik. Citatet ovan tyder på att ett visst avstånd existerar. Detta är kanske inte så förvånande, men icke desto mindre finns anledning att försöka minska avståndet.

Sammantaget verkar det finnas goda skäl att vidare undersöka vad politiskt ledarskap är, och hur det kan variera mellan olika situationer. Behovet att utveckla teorier om politiskt ledarskap kan utläsas både ur det empiriska materialet och ur de teoretiska arbeten som har refererats till. Detta kanske är uppsatsens viktigaste resultat. Politiskt ledarskap är ju dessutom inte enbart relevant för korruptionsforskning, utan i alla politiska sammanhang.

6. Referenser

Böcker och artiklar

- Balkundi, P. & Kilduff, M. (2005) The Ties that Lead: A Social Network Approach to Leadership, *Leadership Quarterly* 16(6)
- Barker, R. (2001) The Nature of Leadership, *Human Relations* 54(4)
- Bergström, G. & Boréus, K. (2005) *Textens Mening och Makt. Metodbok i Samhällsvetenskaplig Text- och diskursanalys*, Studentlitteratur
- Brown, M. & Treviño, L. (2006) Ethical Leadership: A Review and Future Directions, *Leadership Quarterly* 17(6)
- Esaiasson, P. et al. (2005) *Metodpraktikan. Konsten att Studera Samhälle, Individ och Marknad*, Stockholm: Norstedts Juridik
- Harris, R. (2003) *Political Corruption. In and Beyond the Nation State*, London: Routledge
- Hay, C. (2002) *Political Analysis. A Critical Introduction*, Basingstoke: Palgrave
- Huang, L. & Snell, R. (2003) Turnaround, Corruption and Mediocrity: Leadership and Governance in Three State Owned Enterprises in Mainland China, *Journal of Business Ethics* 43(2)
- Hyslop, J. (2005) Political Corruption: Before and After Apartheid, *Journal of South African Studies* 31(4)
- Manion, M. (2004) *Corruption by Design. Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong*, Cambridge: Harvard University Press
- Morrell, K. & Hartley, J. (2006) A Model of Political Leadership, *Human Relations* 59(4)
- Osborn, R. et al. (2002) Towards a Contextual Theory of Leadership, *Leadership Quarterly* 13(6)
- Peters, G. (2005) *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*, London: Continuum
- Pillai, R. & Williams, E. (1998) Does Leadership Count In The Political Arena? Voter Perceptions of Candidates' Transformational and Charismatic Leadership and the 1996 US Presidential Vote, *Leadership Quarterly* 9(3)
- Rafferty, A.E. & Griffin, M.A. (2004) Dimensions of Transformational Leadership: Conceptual and Empirical Extensions, *Leadership Quarterly* 15(3)
- Rothstein, B. & Tegnhammar, M. (2006) *Mechanisms of Corruption. Interest vs. Cognition*, QoG Working Paper 2006:3

Schneider, M. & Somers, M. (2006) Organizations as Complex Adaptive Systems: Implications of Complexity Theory for Leadership Research, *Leadership Quarterly* 17(4)

Simonton, K. (1998) Editorial, *Leadership Quarterly* 9(3)

Sinclair, B. (1999) Transformational Leader or Faithful Agent? Principal-Agent Theory and House Majority Party Leadership, *Legislative Studies Quarterly* 24(3)

Tucker, R. (1981) *Politics as Leadership*, Columbia: University of Missouri Press

Turner, N. et al. (2002) Transformational Leadership and Moral Reasoning, *Journal of Applied Psychology* 87(2)

Elektroniskt material

Sida:

www.sida.se

Sidas dokument om korruptionsbekämpning:

Sandgren, C. (2005) *Att Bekämpa Korruption*, POM Working Paper 2005:4

Tillgänglig via www.sida.se (2007-01-07)

TI:

www.transparency.org

TI:s antikorrupsionsstrategi:

TI Source Book 2000. Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System

Tillgänglig via www.transparency.org (2007-01-07)

Världsbanken:

www.worldbank.org

Världsbankens antikorrupsionsstrategi:

Strengthening Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption

Tillgänglig via: www.worldbank.org (2007-01-07)

Världsbankens working paper No 70:

Campos, J. & Syquia, J. (2006) *Managing the Politics of Reform. Overhauling the Legal Infrastructure of Public Procurement in the Philippines*, World Bank Working Paper No. 70

Tillgänglig via: www.worldbank.org (2007-01-07)