

Korrupsjon

Odd-Helge Fjeldstad

WP 1998: 8



Korrupsjon

Odd-Helge Fjeldstad

WP 1998: 8

CMI Working Papers

This series can be ordered from:

Chr. Michelsen Institute

P.O. Box 6033, N-5020 Bergen, Norway

Tel: + 47 55 57 40 00

Fax: + 47 55 57 41 66

E-mail: cmi@amadeus.cmi.no

Web/URL:<http://www.cmi.no>

Price: NOK 50 + postage

ISSN 0804-3639

ISBN 82-90584-31-8

Indexing terms

Corruption

Economic growth

Incentives

Public administration

JEL classification codes: H1, H3, K4, N4

Innhold

1.	Innledning	1
2.	Hva er korrupsjon?	3
3.	Hva er årsakene til korrupsjon?	7
	3.1 Innledning	7
	3.2 Prinsipaler og agenter	7
	3.3 Lønn	11
	3.4 Kontroll og straff	13
	3.5 Overvåkingspolitikk	14
	3.6 Offentlige inngrep og reguleringer	14
	3.7 Andre faktorer	15
4.	Virker korrupsjon korrumperende?	17
5.	Er korrupsjon egentlig et problem?	20
	5.1 Innledning	20
	5.2 Effekter av korrupsjon på investeringer og økonomisk vekst	21
6.	Hvordan kan korrupsjon bekjempes?	27
	6.1 Innledning	27
	6.2 Økonomiske, institusjonelle og politiske reformer	27
	6.3 Reformen av insentivsystemene i offentlig sektor	29
7.	Oppsummering	31
	Lesetips	33
	Referanser	34



1 Innledning¹

I løpet av de senere årene har fenomenet korrupsjon fått stor oppmerksomhet både i fattige og rike land. Avsløringer av korrupsjon har blant annet ført til at to tidligere presidenter i Sør-Korea er blitt etterforsket og dømt; i Brasil og Pakistan har regjeringer falt som følge av beskyldninger om korrupsjon; flere tidligere ministre i India har blitt tiltalt for korrupsjon; og to finansministre i Tanzania har gått av som følge av korrupsjonsskandaler. Korrupsjon er også utbredt i mange i-land. Spesielt blir Italia framstilt som et land med omfattende korrupsjon. Men også i andre vestlige land som Belgia, Frankrike og Storbritannia, er det avdekket flere saker de senere årene der politikere og byråkrater har tatt imot store bestikkelser fra næringslivet, blant annet i forbindelse med forsvarskontrakter. Fattige land står imidlertid på mange måter i en særstilling når en skal diskutere korrupsjon. I en spørreundersøkelse som omfatter høytstående byråkrater og representanter fra private organisasjoner i mer enn 60 utviklingsland, rangeres korrupsjon i offentlig sektor som den største hindringen for vekst og utvikling (Gray og Kaufmann 1998).

Korrupsjon er ikke et nytt fenomen. I boken, *Arthashastra*, som ble skrevet av ministeren til en indisk konge i det tredje århundret før vår tidsregning, rådes kongen til å opprettholde personlig kontroll med statsfinansene for å beskytte seg mot troløse tjenere: «*Just as it is impossible not to taste the honey or the poison that finds itself at the tip of the tongue, so it is impossible for a government servant not to eat up at least a bit of the king's revenue.*» Romerske keisere utpekte evnukker til å administrere statens finanser. Dette ble gjort utfra en antakelse om at siden kastrater ikke hadde et legitimt krav til maktposisjoner og ingen arvinger, ville de heller ikke klusse med statlige midler. Antakelsen om ballenes betydning for nøkternhet og redelighet viste seg ikke å holde stikk; enkelte palassevnukker opparbeidet seg etterhvert store private formuer. Under Yi dynastiet i Korea (1392-1910) ble det utstedt strenge antikorrupsjonslover. Dersom en offentlig ansatt ble funnet skyldig i korrupsjon, ble han umiddelbart oppsagt og svartelistet for framtidige jobber i offentlig sektor. Ansettelsesforbudet omfattet også sønner og sønnesønner av den oppsagte. Videre ble den personen som opprinnelig

¹ Dette notatet er skrevet i tilknytning til prosjektet "Korrupsjon og skatteunndragelse i Tanzania". Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd gjennom programmet "Offentlig forvaltning i u-land". Under arbeidet med notatet har jeg mottatt nyttige kommentarer og innspill fra Arild Angelsen, Karin Ask, Kjetil Bjorvatn, Sissel Fjellstad, Rune Jansen Hagen, Henrik Lunden, Armindo Miranda, Ottar Mæstad, Lise Rakner, Lars Sjørgard og Bertil Tungodden. Disse hjelpsomme menneskene har selvsagt ikke noe ansvar for eventuelle gjenstående feil og mangler, som utelukkende påhviler forfatteren. Notatet vil bli publisert i en ny bok i utviklingsøkonomi; Rune Jansen Hagen og Karl R. Pedersen (red.) *Vekst og fordeling i fattige land*. Bergen: Fagbokforlaget.

anbefalte vedkommende til stillingen, oppsagt. En godt dokumentert antikorrupsjonskampanje ble gjennomført i skatteetaten i Filippinene på midten av 1970-tallet (Klitgaard 1988). Her lyktes det for en periode å etablere en relativt korrupsjonsfri etat, i en stat som ellers var kjent for å være gjennomkorrupt.

I dag er kamp mot korrupsjon igjen satt på den politiske dagsordenen i mange land. Dette gjenspeiles blant annet ved at korrupte toppolitikere og byråkrater blir etterforsket og tiltalt. I enkelte land som Tanzania, har også press fra bistandsgiverne de senere årene bidratt til å sette kamp mot korrupsjon på den politiske dagsordenen. Det er likevel grunn til å merke seg at selv om korrupsjonsomfanget i fattige land lenge har vært kjent i bistandsorganisasjoner, var det først på 1990-tallet at korrupsjon ble tatt opp som et potensielt problem i bistandssammenheng. Dels skyldes dette at det tidligere, spesielt under den kalde krigen, ikke var mulig å få til en enhetlig politikk blant bistandsgiverne, grunnet ideologisk motsetninger. Bistand ble blandet sammen med sikkerhets- og utenrikspolitiske interesser hos giverne. Mange vestlige land (men også det tidligere Sovjetunionen) benyttet offentlig bistand som et virkemiddel for å kjøpe seg politisk innflytelse og markedsandeler i utviklingsland. I denne sammenhengen ble korrupsjon og udemokratiske styringsformer sjelden betraktet med særlig bekymring. I flere vestlige land fikk bedrifter som investerte i utviklingsland, skattefritak for bestikkelser til utenlandske politikere og offentlig ansatte. På 1960- og 70-tallet unngikk også bistandsbyråkrater i stor grad temaer som kunne betraktes som pinlige for myndighetene i utviklingslandene, og som kunne ha uheldig innvirkning på viljen til å gi utviklingshjelp i giverlandene. Utfra lignende vurderinger unngikk mange utviklingsforskere lenge temaer som korrupsjon. Den svenske nobelprisvinneren i økonomi Gunnar Myrdal kalte dette et eksempel på «diplomati i forskningen».

Holdningen til korrupsjon har imidlertid endret seg betydelig i bistandsorganisasjoner de senere årene. Verdensbanken er et eksempel på dette. I en tale som Bankens president, James Wolfensohn, holdt i oktober 1996, betegnet han korrupsjon som en kreftsvulst som måtte bekjempes. Denne talen fikk stor oppmerksomhet både internt og i andre organisasjoner, og ledet fram til Verdensbankens anti-korrupsjonsinitiativ i midten av 1997. Her tilbyr Banken blant annet støtte til regjeringer som ønsker å bekjempe korrupsjon. Andre institusjoner har fulgt opp, og i dag inngår tiltak for å bekjempe korrupsjon ofte som en del av den såkalte bistandskondisjonaliteten, det vil si de krav som donorer og multinasjonale organisasjoner stiller til en u-landsregjering for at landet skal få bistand og/eller lån. Det vedvarende korrupsjonsproblemet i Kenya førte for

eksempel til at Det Internasjonale Pengefondet (IMF) høsten 1997 holdt tilbake et lån til landet på omlag 200 millioner amerikanske dollar. Søkelys har også blitt satt på vestlige bedrifters bruk av bestikklser i forbindelse med eksport til og investeringer i utlandet. USA innførte allerede i 1977 en lov som forbød amerikanske bedrifter og statsborgere å bestikke politikere og offentlig ansatte i andre land. Et tilsvarende lovverk for andre vestlige land ble først innført i 1997. Organisasjonen for Økonomisk Samarbeid og Utvikling (OECD) vedtok da et nytt regelverk for medlemslandene som kriminaliserer bestikklser i forbindelse med investeringsprosjekter i utlandet. Samtidig ble skattefritak for bestikklser i utlandet opphevet. Dette skjedde blant annet etter påtrykk fra USA som hevdet at amerikanske bedrifter tapte betydelige kontrakter i konkurranse med andre lands næringsliv, siden de ikke hadde anledning til å benytte bestikklser.

I dette notatet vil vi forsøke å besvare noen sentrale spørsmål knyttet til fenomenet korrupsjon i utviklingsland. I kapittel 2 søker vi å besvare spørsmålet: Hva er korrupsjon? Kapittel 3 fokuserer på mulige årsaker til korrupsjon. Vi tar her utgangspunkt i nyere økonomisk organisasjonsteori og drøfter noen sentrale insentivproblemer i offentlig sektor i u-land. Omfanget av korrupsjon synes å variere betydelig mellom tilsynelatende like land eller institusjoner innen et enkeltland. Kan dette skyldes at korrupsjon virker korruperende når den først har fått et fotfeste, spør vi i kapittel 4. I kapittel 5 tar vi utgangspunkt i og drøfter spørsmålet om korrupsjon egentlig er et problem, og i tilfelle hvorfor. Avslutningsvis fokuserer vi i kapittel 6 på mulige tiltak for å bekjempe korrupsjon.

Notatet fokuserer på økonomiske forklaringsfaktorer og drøfter de økonomiske konsekvensene av korrupsjon. Korrupt atferd forekommer både i privat og offentlig sektor. I mange av de fattigste landene er imidlertid den private sektoren relativt liten. Omfanget av korrupsjonsproblemene vil derfor være størst i tilknytning til offentlig virksomhet, og til koblingen mellom privat næringsliv og det offentlige. Vi vil derfor avgrense oss til korrupsjon i offentlig sektor.

2 Hva er korrupsjon?

Ordet korrupsjon kommer fra det latinske verbet *rumpere*, som betyr å bryte, for eksempel en lov, regel eller norm. Korrupsjon innebærer å bestikke eller ta imot bestikklser. Ifølge Aschehoug og Gyldendals Store Norske Leksikon kan en korrupt

person defineres som en person «... som tar imot gaver eller fordeler mot å begunstige én eller flere konkurrerende parter (mest om person i offentlig stilling)».

Tre vilkår må være oppfylt for at en handling som er utført av en byråkrat og/eller politiker, skal være korrupt:

- (1) Handlingen må være tilsiktet og i strid med prinsippet om objektivitet i arbeidsutførelsen. Dette prinsippet innebærer at familiære eller andre personlige forhold ikke skal spille noen rolle når en offentlig ansatt eller politiker skal ta økonomiske avgjørelser i arbeidet.
- (2) Personen som gjennomfører den korruperte handlingen, må oppnå en fordel for seg selv, sin familie, sin stamme, sitt parti eller en annen relevant gruppe.
- (3) Fordelen som oppnås, må være en direkte påskjønnelse for den spesielle handlingen.

På dette grunnlaget omfatter korrupsjon en rekke former for økonomisk kriminalitet der byråkrater og/eller politikere er involvert. Det kan dreie seg om alt fra «tips» og «smøring» til kompliserte utvekslinger av tjenester mellom forretningsfolk og politikere eller byråkrater – utvekslinger som ikke nødvendigvis involverer pengetransaksjoner. Korrupsjon i forbindelse med statlige infrastrukturprosjekter og i tolletaten er ofte kjennetegnet ved store beløp, mens bestikkelser til politi og helsepersonell generelt omfatter mindre beløp.

Siden korrupsjon er ulovlig og kan omfatte så mange ulike handlinger og nivåer i offentlig sektor, er det vanskelig å kvantifisere omfanget av korrupsjon. Derfor har empirisk forskning omkring dette temaet inntil nylig vært relativt beskjeden. De senere årene er det imidlertid blitt utarbeidet ulike indekser som rangerer land ut fra korrupsjonsnivået, på grunnlag av (den subjektive) oppfatningen til ansatte i multinasjonale selskaper og organisasjoner, politiske observatører og publikum generelt i det enkelte land. Disse indeksene baseres blant annet på spørsmål om i hvor stor grad høyt plasserte byråkrater krever bestikkelser i det aktuelle landet, og om bestikkelser generelt forventes nedover i det byråkratiske apparatet i forbindelse med utstedelse av import- og eksportlisenser, valutakontroller, lån, fastsettelse av skattebeløp og lignende. Organisasjonen *Transparency International* (TI) utarbeider årlig en «korrupsjonsindeks». I tabell 1 har vi gjengitt indeksen for 1997. Skalaen går fra 10 til 1, der 10 innebærer

fullstendig korrupsjonsfrihet. Danmark, Finland og Sverige er på topp i tabellen, Norge er rangert som nummer 7 ovenfra, mens Nigeria blir oppfattet som mest korrupt av de 52 landene som er analysert.

Det er selvsagt store metodiske svakheter knyttet både til utformingen av slike indekser og mulighetene for å foreta sammenligninger mellom land. For det første bygger analysene på de spurtes subjektive vurdering av korrupsjonsomfanget i det enkelte land. Videre kan nettopp det at TI-indeksen kun omfatter 52 land av til sammen omlag 200 uavhengige stater i verden, også være en begrensning. Dette betyr for eksempel at Nigeria ikke nødvendigvis er det mest korrupte landet i verden, siden potensielt mer korrupte land ikke er inkludert i undersøkelsen. Men med disse forbeholdene i minne, kan denne typen indekser gi oss en viss indikasjon på korrupsjonsomfanget i de land som inngår i tabellen. Den årlige oppdateringen av indeksen gjør det til en viss grad også mulig å følge med i utviklingen i enkeltland over tid.

Tabell 1 Korrupsjonsindeks og økonomiske indikatorer for 52 land

Rangering	Land	Korrupsjonsindeks 1997 (maks 10,00)	Gjennomsnittlig årlig vekst i BNP (%) 1990-95	BNP per innbygger 1995 (US Dollar, PPP)	Gjennomsnittlig årlig vekst i brutto innenlandske investeringer (%) 1990-95	Direkte utenlandske investeringer i % av BNP 1995	Offentlige utgifter til helsesektoren i % av BNP 1990-95
1	Danmark	9,94	2,0	21,230	-1,1	-	5,5
2	Finland	9,48	-0,5	17,760	-8,3	-	6,2
3	Sverige	9,35	-0,1	18,540	-7,2	-	6,4
4	New Zealand	9,23	3,6	16,360	12,4	-	5,7
5	Canada	9,1	1,8	21,130	2,3	-	7,0
6	Nederland	9,03	1,8	19,950	-0,3	-	6,9
7	Norge	8,92	3,5	21,940	0,6 ^a	-	6,9
8	Australia	8,86	3,5	18,940	5,8	-	5,8
9	Singapore	8,66	8,7	22,770	6,0	-	1,1
10	Luxemburg	8,61	-	37,930	-	-	-
11	Sveits	8,61	0,1	25,860	0,0	-	6,9
12	Irland	8,28	4,7	15,660	-3,8	-	6,0
13	Tyskland	8,23	-	20,070	-	-	7,0
14	Storbritannia	8,22	1,4	19,260	6,4 ^a	-	5,8
15	Israel	7,97	6,4	16,490	11,5	-	-
16	USA	7,61	2,6	26,980	4,1	-	6,3
17	Østerrike	7,61	1,9	21,250	3,6	-	6,2
18	Hong Kong	7,28	5,6	22,950	11,7	-	1,9
19	Portugal	6,97	0,8	12,670	-	-	4,3
20	Frankrike	6,66	1,0	21,030	-2,8	-	7,6
21	Japan	6,57	1,0	22,110	-0,8	-	5,5
22	Costa Rica	6,45	5,1	5,850	6,6	4,3	6,3
23	Chile	6,05	7,3	9,520	11,9	2,5	2,5
24	Spania	5,9	1,1	14,520	-2,6	-	5,8
25	Hellas	5,35	1,1	11,710	1,9	1,2	-
26	Belgia	5,25	1,1	21,660	-0,9	-	7,2
27	Tsjekkia	5,20	-2,6	9,770	0,9	5,7	7,8
28	Ungarn	5,18	-1,0	6,410	6,6	10,3	6,8
29	Polen	5,08	2,4	5,400	1,1	3,1	4,6
30	Italia	5,03	1,0	19,870	-3,2	-	5,9
31	Taiwan	5,02	-	-	-	-	-
32	Malaysia	5,01	8,7	9,020	16,0	6,8	1,4
33	Sør Afrika	4,95	0,6	5,030	4,7	0,0	3,6
34	Sør Korea	4,29	7,2	11,450	7,2	-	1,8
35	Uruguay	4,14	4,0	6,630	12,9	0,7	2,0
36	Brasil	3,56	2,7	5,400	3,5	0,7	2,7
37	Romania	3,44	-1,4	4,360	-10,0	1,2	3,3
38	Tyrkia	3,21	3,2	5,580	2,0	0,5	2,7
39	Thailand	3,06	8,4	7,540	10,2	1,2	1,4
40	Filippinene	3,05	2,3	2,850	3,2	2,0	1,3
41	Kina	2,88	12,8	2,920	15,5	5,1	1,8
42	Argentina	2,81	5,7	8,310	16,0	0,5	4,3
43	Vietnam	2,79	8,3	-	-	6,9	1,1
44	Venezuela	2,77	2,4	7,900	3,8	1,2	2,3
45	India	2,75	4,6	1,400	5,3	0,4	0,7
46	Indonesia	2,72	7,6	3,800	16,3	2,2	0,7
47	Mexico	2,66	1,1	6,400	-1,2	2,8	2,8
48	Pakistan	2,53	4,6	2,230	4,0	0,7	0,8
49	Russland	2,27	-9,8	4,480	-	0,6	4,1
50	Colombia	2,23	4,6	6,130	19,0	3,3	3,0
51	Bolivia	2,05	3,8	2,540	4,2	2,4	2,7
52	Nigeria	1,76	1,6	1,220	-8,6 ^a	2,4	-

a: Refererer til årlig gjennomsnitt for perioden 1980-90

Kilder: Transparency International (1997) og Verdensbanken (1997b)

3 Hva er årsakene til korrupsjon?

3.1 Innledning

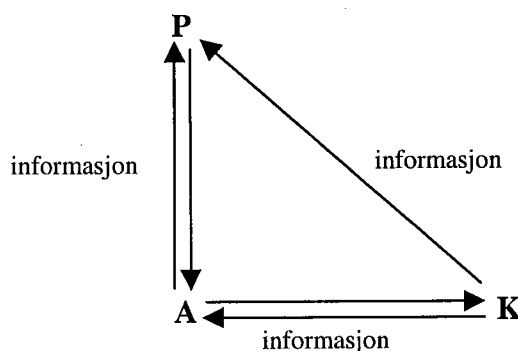
For at en offentlig etat eller institusjon skal fungere, kreves det en viss styring og koordinering av de enkeltaktiviteter som utgjør helheten. Effektiv koordinering kan imidlertid være problematisk når de ulike aktivitetene blir styrt av individer som er motivert av egeninteresser, og ikke av organisasjonens overordnede interesser. Styringsproblemer innen offentlig virksomhet er knyttet til tre forhold. Det første har sammenheng med interessemotsetninger eller målkonflikter mellom styrende (overordnede) og utførende aktører. Det andre dreier seg om at de som utfører tiltak på vegne av andre, har relevant informasjon som de overordnede mangler. Det tredje forholdet er kjennetegnet ved at det ofte er vanskelig å etablere insentivsystemer med bindende relasjoner og kontrakter mellom partene. Ufullstendig informasjon og ulike målsettinger mellom aktørene er kjernen til disse problemene. Prinsipal-agent-teorien kan gi oss et nyttig rammeverk for å drøfte de styrings- og insentivproblemer som kan oppstå som følge av målkonflikter og skjevt fordelt (asymmetrisk) informasjon mellom aktørene i offentlig sektor, samt gi anvisninger for aktuelle løsninger.

3.2 Prinsipaler og agenter

Et prinsipal-agent-forhold er en situasjon der én eller flere handler på vegne av en annen eller ivaretar en annens interesser. Den som handler, kalles agent. Den som agenten handler på vegne av, kalles prinsipal. Utgangspunktet for prinsipal-agent-analyser er med andre ord at en prinsipal delegerer et arbeidsoppdrag til en agent. Problemet er at agenten ofte vet mer om egne kostnader, produktivitet eller innsats enn prinsipalen. Vi kan bruke skatteetaten som eksempel. Analysen fokuserer da på relasjonen mellom *prinsipalen*, i dette tilfellet de overordnede skattemyndigheter eller regjeringen; *agenten*, det vil si skatteinnkreveren (byråkraten); og en *klient*, det vil si en skattebetaler (se boks 1). I denne sammenhengen opptrer innkreveren som agent for prinsipalen overfor skattebetaleren. Skatteinnkrevere vil ofte ha bedre informasjon om inntekspotensialet for en bestemt skattebase enn ledelsen i skatteetaten eller finansdepartementet. Både agenten og klienten vil kunne utnytte informasjonsproblemene til egen vinning; skattebetaleren ved å betale en bestikkelse for å få redusert skatt, og innkreveren ved å ta imot en bestikkelse. Resultatet av denne korruperte handlingen er redusert skatteinngang. Prinsipalens problem er dermed å finne fram til insentiv- og avlønningssystemer som er slik at byråkratene (agentene) handler i samsvar med prinsipalens interesser.

Boks 1 Prinsipal-agent-klient relasjonen

Figuren nedenfor illustrerer en enkel prinsipal-agent-klient relasjon (Klitgaard, 1988). Prinsipalen (P) ansetter en agent (A) for at denne skal utføre en jobb for P eller for en klient (K). Agenten har bedre informasjon om egne kvalifikasjoner og måten arbeidet blir utført på, enn prinsipalen. A kan dermed utnytte denne situasjonen til egen vinning, gjerne i samarbeid med K, og på en måte som er imot P sine interesser. Informasjon om det A og K gjør er asymmetrisk, og det er kostbart for P å overkomme denne asymmetrien.



I praksis må P ofte forholde seg til mange agenter og klienter. Ofte er det flere nivåer av agenter (for eksempel ansatte i overordnede og underordnede stillinger). For å kontrollere A kan P, for eksempel, ansette overvåkere som fungerer som overordnede agenter (se avsnitt 3.5). En kan videre tenke seg situasjoner med flere prinsipaler med ulike målsettinger og interesser (se avsnitt 3.7).

Skjevt fordelt informasjon gir generelt opphav til to typer problemer: (1) ugunstig utvalg, og (2) atferdsrisiko. En kan også tenke seg en kombinasjon av de to typene. Problemet med *ugunstig utvalg* er at agenten har informasjon om egne ferdigheter eller kunnskaper i forkant av kontraktsinngåelsen som han skjuler for prinsipalen. En skatteinnkrever vil for eksempel ha bedre kunnskap om egne kvalifikasjoner, produktivitet og ærlighet i arbeidsutførelsen enn den som ansetter ham. Det er en rekke indikasjoner på at dette er et reelt problem i enkelte land og etater. Skatteetaten og havnevesenet i fattige land synes å være spesielt utsatte. Til tross for dårlig lønn har disse etatene sjelden rekrutteringsproblemer. *Dagens Næringsliv* rapporterer for eksempel i en artikkel fra 15. januar 1997 at jobbene som kranfører og tollinspektør er blant de mest ettertraktede i Thailand. Det er ikke uvanlig å se kranførere på hovedhavnen i Bangkok komme kjørende

på jobb om morgenen i splitter ny Mercedes Benz 500 SEL til 1,5 millioner kroner. Den offisielle månedslønnen til de samme kranførerne er imidlertid under 2500 kroner i måneden. Dette eksemplet viser at muligheter for ekstrainntekter gjennom korrupsjon kan føre til at potensielt uærlige personer (opportuniste) tiltrekkes disse etatene. I enkelte land har også jobber med et betydelig potensiale for ekstrainntekter blitt auksjonert ut av de som har vært ansvarlige for ansettelsene. Dermed vil andelen potensielt uærlige individer i etaten kunne bli betydelig større enn den tilsvarende andelen opportuniste i samfunnet som helhet.

Atferdsrisikoproblemet oppstår etter kontraktsinngåelse og har sammenheng med aktørens handlinger. Problemet oppstår når prinsipalen prøver å motivere agentene til å handle i samsvar med hans/hennes målsettinger. La oss igjen bruke skatteetaten som eksempel. Siden skatteinnkreverens (agentens) handlinger ikke kan observeres av de overordnede skattemyndigheter (prinsipalen) uten kostnadskreven overvåking, vil innkreveren kunne ta imot bestikklser fra skattebetalerne og/eller stjele innsamlede skattepenger – eller han kan velge å utføre sine offisielle arbeidsoppgaver med liten innsats, og i stedet bruke sin energi på annet arbeid som genererer størst mulig ekstrainntekter for ham.

Prinsipalen vil her stå overfor to problemstillinger:

- (1) Hvordan avsløre opportuniste før ansettelse, det vil si hvordan løse det ugunstige utvalgsproblemet?
- (2) Hvis opportuniste likevel blir ansatt, hvordan gi dem insentiver til å velge ikke-korruperte handlinger, det vil si hvordan løse problemet med atferdsrisiko?

Det første spørsmålet har å gjøre med ansettelsesprosedyrer i den aktuelle etaten, mens det andre spørsmålet dreier seg om hvordan de potensielt korruperte (opportunistene) foretar sine handlingsvalg.

Dersom ansettelseskravene er små og kontrollen med søkerne dårlig, vil det være vanskelig å oppdage opportuniste før de kommer inn i systemet. For å forhindre at opportuniste blir ansatt, må en derfor kontrollere jobbsøkerne nøye. Dessuten må en arbeide for at det bare skal være en lav andel potensielt korruperte i søkermassen. Dersom etaten er kjent for å være korrupert, vil vi forvente at potensielt korruperte individer søker seg

dit, og dermed bidrar til en uheldig sammensetning av arbeidsstokken. En endring i etatens rykte kan oppnås over tid ved å gi de ansatte insentiver som løser problemene med atferdsrisiko. Som vi senere skal se, spiller lønnspolitikken en sentral rolle i denne forbindelse.

Problemet med atferdsrisiko er at den ansatte bestemmer seg for å velge den ærlige eller korrupte handlingen først etter at han har blitt ansatt. Prinsipalen har to muligheter – gulrot og pisk – når han skal løse dette problemet: Gulroten er å gi de ansatte belønning for ærlig atferd. Pisken går ut på å øke sannsynligheten for å bli oppdaget og straffe agenten dersom han blir avslørt i korrupsjon. Sannsynligheten for å bli oppdaget kan økes ved å intensivere kontrollen av agentene. Eventuell straff kan skje i form av oppsigelser, fengselsstraff og inndraging av inntekter og formue som er tilegnet gjennom korrupsjon. På denne måten kan prinsipalen påvirke handlingene til agenten ved å endre risikoen han står overfor ved å være korrupt, og ved å øke kostnaden i form av inntektsfall dersom han oppdages.

En rekke faktorer kan utfra dette ha betydning for agentenes handlingsvalg. I tekstboks 2 er noen sentrale faktorer listet opp. Nedenfor drøfter vi disse nærmere.

Boks 2 *Faktorer som påvirker byråkratenes handlingsvalg*

1. *Lønn:*
 - Grunnlønn
 - Frynsegoder, pensjonsordninger, andre insentiver (for eksempel subsidiert husleie)
2. *Kontrollmekanismer:*
 - 2.a. Internkontroll
 - Overvåking og kontrollsystemer
 - Rekrutterings- og utvelgelsesprosedyrer for personalet
 - Arbeidsprosedyrer og –standarder
 - 2.b Ekstern kontroll
 - Lov- og ordensmaktens posisjon
 - Pressens stilling (fri og uavhengig?)
3. *Straffereaksjoner:*
 - Størrelsen på straffen (boten, fengselsstraffen)
 - Administrative sanksjoner
4. *Offentlige reguleringer:*
 - Omfanget av statlige reguleringer
 - Skatterater og –reguleringer
 - Statlige monopoler
5. *Andre faktorer:*
 - Kulturelle faktorer
 - Etnisk heterogenitet
 - Utdanningsnivået til offentlig ansatte
 - Politisk og byråkratisk lederskap

3.3 Lønn

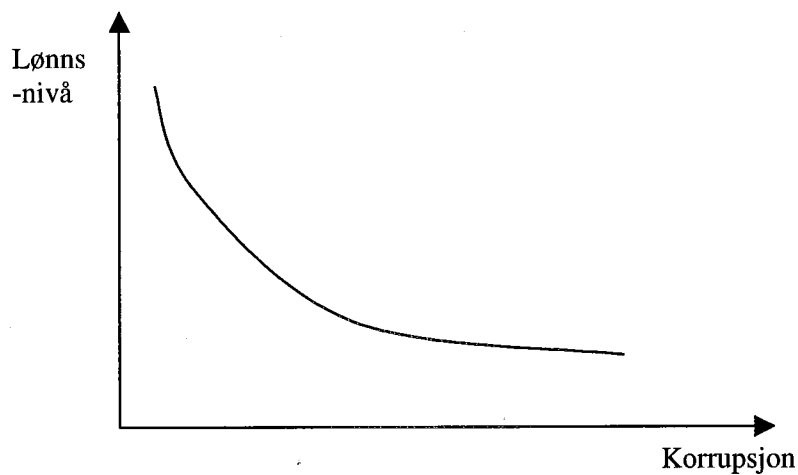
En rekke studier framhever det lave lønnsnivået i offentlig sektor som en viktig forklaringsfaktor til korrupsjonsproblemet i fattige land. I Latin-Amerika har reallønnsnivået i offentlig sektor falt med 30–40 prosent siden tidlig på 1980-tallet og fram til midten av 1990-tallet. Tallene er enda mer dramatiske for enkelte afrikanske land og land i Øst-Europa. I 1983 utgjorde reallønnsverdien for høyt utdannede byråkrater 11 prosent av verdien på midten av 1970-tallet i Ghana, 5 prosent i Uganda, 30 prosent i Nigeria og 45 prosent i Zambia (Klitgaard 1997). I Tanzania tilsvarte reallønnsnivået i 1984 omlag 40 prosent av 1969-nivået for de lavest betalte offentlig ansatte, og omlag 10 prosent for de høyest betalte byråkraterne. Ifølge Mans (1994) dekker gjennomsnittslønnen i offentlig sektor i Tanzania – inkludert frynsegoder – kun omlag 40 prosent av utgiftene til et typisk hushold. Lønnsnivået er imidlertid kun en del av bildet. Insentivene er også ofte svake i den forstand at de ikke premierer kompetanse og ansvar.

Dersom lønnen i offentlig sektor ikke er konkurransedyktig i forhold til lønnen i privat sektor, vil en kunne se to effekter som begge trekker i retning av omfattende korrupsjon i det offentlige. For det første vil dårlig lønnede offentlig ansatte ha mindre insentiver enn ansatte i privat sektor til å jobbe hardt og i samsvar med prinsipalens interesser. Dette har sammenheng med at kostnadene ved å miste jobben er mindre dersom lønnen er lav; jo høyere lønn, desto større er konsekvensene ved å bli oppsagt. Den andre effekten har

sammenheng med det ugunstige utvalgsproblemet som ble drøftet ovenfor. Lav offisiell lønn kan resultere i at få ærlige personer lar seg rekruttere til etaten, siden de vet at de ikke kan leve av lønnen. Potensielt uærlige personer vil imidlertid søke jobb på grunn av mulighetene for ekstraintekter gjennom korrupsjon.

Hva sier så empirien om sammenhengen mellom lønnsnivået i offentlig sektor og korrupsjonsomfanget? I en studie som omfatter 25 utviklingsland, finner Rijkeghem og Weder (1997) en klar statistisk sammenheng mellom lønnsnivå og korrupsjon: Det synes å være mindre korrupsjon i land der byråkratene blir relativt godt betalt sammenlignet med ansatte i privat næringsliv. Denne sammenhengen er illustrert i figur 1.

Figur 1 *Sammenhengen mellom korrupsjon og lønn*



Det framgår av figuren at en økning i lønnsnivået vil kunne bidra til redusert korrupsjon. Samtidig ser vi at det vil være nødvendig med en svært stor lønnsøkning for å eliminere korrupsjonen helt. Bekjempelse av korrupsjon utelukkende på grunnlag av lønnsinsentiver, vil dermed kunne bli svært kostbart for myndighetene, og trolig også kun ha begrenset effekt dersom lønnsøkningen ikke kombineres med andre virkemidler. Dette vil vi drøfte nærmere i avsnitt 6.3.

3.4 Kontroll og straff

Handlingsvalget er også avhengig av hvilken forventet kostnad byråkraten antar han står overfor. Denne kan deles inn i to komponenter. For det første er det sannsynligheten for å bli avslørt, og for det andre størrelsen på straffen. Atferden til byråkraten trenger imidlertid ikke bli påvirket av en høy sannsynlighet for å bli oppdaget dersom straffen er minimal, og tilsvarende trenger ikke en stor straff være av betydning dersom sjansen for å bli avslørt er tilnærmet fraværende. Thailand har for eksempel hatt dødsstraff for korrupsjon, men siden sannsynligheten for å bli straffet er tilnærmet lik null, virker ikke den høye straffen avskrekkende.

Andre forhold som påvirker forventede kostnader ved korrupsjon, er:

- (1) Muligheten for å få ny jobb dersom en blir oppsagt fordi korrupsjonen avsløres.
- (2) Stigmakostnadene knyttet til det å være korrupt. Dette dreier seg blant annet om betydningen av å miste ens gode navn og rykte dersom en blir avslørt. Disse kostnadene avhenger av hvilken norm som er rådende i samfunnet og/eller den aktuelle etaten. Dersom normen tilsier at korrupsjon er galt, er stigmakostnadene ved å være korrupt typisk høye. Normen internt i en etat, for eksempel skatteetaten, kan imidlertid avvike fra den generelle samfunnsnormen. Dersom en observerer at mange andre kolleger er korrupte, kan en forvente at stigmakostnadene knyttet til korrupt atferd er relativt små.
- (3) Omfanget av korrupsjon i etaten. Dette har som nevnt innvirkning på stigmakostnadene, men også på troverdigheten av en eventuell straffereaksjon dersom en oppdages i korrupsjon. I en etat som er gjennomsyret av korrupsjon, vil en kunne bestikke seg ut av en eventuell avsløring.

Sannsynligheten for å bli oppdaget avhenger blant annet av de ressurser som prinsipalen setter inn for å overvåke agentene. Agentene kjenner vanligvis ikke denne sannsynligheten, men gjør seg opp en subjektiv oppfatning basert på informasjon og observasjoner. Faktorer som påvirker agentenes oppfatning av sannsynligheten for å bli avslørt og straffet, er blant annet hvor mange kolleger en observerer eller hører om er korrupte, og hvor mange av de en observerer (eller hører om), som blir straffet når de oppdages. Dermed kan den reelle sannsynligheten avvike sterkt fra den subjektive.

3.5 Overvåkingspolitikk

Formålet med overvåkingspolitikken er å identifisere og rapportere korrupsjon. Problemet for prinsipalen er imidlertid at overvåkeren, som kan betraktes som en overordnet agent, også kan være vanskelig å kontrollere. For det første kan overvåkeren være ineffektiv i arbeidsutførelsen på grunn av lav innsats. For det andre er det ikke gitt at han vil rapportere korrupsjon dersom han avslører denne. Han kan i stedet være villig til å ta imot bestikkelser fra agenten for å la være. For å redusere dette problemet kan prinsipalen engasjere en uavhengig, ekstern overvåker som med en viss sannsynlighet vil kunne avsløre den interne kontrolløren dersom han tar imot bestikkelser fra agenten. Men heller ikke her kan prinsipalen observere hvor effektiv overvåkeren er i jobbutførelsen, eller om han rapporterer de misligheter han avslører.

I en gjennomgang av tolletaten i Tanzania fra 1996 kommer det for eksempel fram at både de interne og eksterne kontrollfunksjonene for en stor del er ineffektive eller uvirksomme. Dette skyldes dels kapasitetsproblemer på grunn av relativt få inspektører, og dels at disse inspektørene over lengre perioder er stasjonert internt i tolletatens kontorer. Dermed er kontrollinstansenes uavhengige rolle eliminert, og det legges til rette for samarbeid mellom inspektørene (overvåkerne) og de som skal inspiseres (tollerne).

Poenget er at slike overvåkingskontrakter også er følsomme overfor strategisk atferd fra de involverte parter. Løsningen for prinsipalen er å utforme et insentivsystem som stimulerer til innsats. Et lønnsinsentiv for overvåkerne har imidlertid sine begrensninger når det gjelder å redusere korrupsjon. Dette har blant annet sammenheng med at belønningen til kontrolløren dersom han avdekker korrupsjon, må stå i forhold til den potensielle bestikkelsen han vil motta fra agenten. I en situasjon der bestikkelsene er svært høye, kan dette resultere i at overvåkingssystemet blir svært kostbart for prinsipalen.

3.6 Offentlige inngrep og reguleringer

Enkelte studier trekker fram størrelsen på offentlig sektor for å forklare korrupsjonsomfanget i et land. Offentlig sektor er imidlertid betydelig i noen av de minst korrupte landene, for eksempel Canada, Danmark, Nederland, Norge og Sverige (se tabell 1). Samtidig synes korrupsjonsomfanget å ha økt i land som Kina, Russland og Tanzania etter hvert som myndighetene har gjennomført markedsøkonomiske reformer og privatisert statlige bedrifter. Følgelig er det ikke nødvendigvis størrelsen på offentlig

sektor, men måten staten fungerer og utøver sine funksjoner på som har betydning for korrupsjonsomfanget.

I mange fattige land bidrar økonomisk politikk til å skape et kunstig gap mellom etterspørsel og tilbud i økonomien. Dette skaper profitable muligheter for opportunistene. Når myndighetenes inngrep i økonomien er omfattende, for eksempel gjennom tildeling av forretningslisenser, pris- og valutakontroller, handelsrestriksjoner og lignende, kan dette ofte gi stort rom for skjønsmessige fortolkninger av regelverket. Byråkrater kan utnytte denne maktposisjonen til å kreve bestikkelser for å utstede lisenser og autorisasjoner. Dette kan for eksempel skje ved at byråkrater må «smøres» for at de skal utstede lisenser. I Tanzania betegnes dette som «kitu kidogo» («something small») eller «chai» («tepenge»). Uten «smøring» kan en risikere ikke å få den aktuelle lisensen, eller i beste fall at det oppstår store forsinkelser (se avsnitt 5.2).

Utstedelse av importlisenser kan involvere betydelige beløp i bestikkelser. Dersom importen av en bestemt vare er gjenstand for kvantitative restriksjoner, for eksempel at kun et begrenset antall biler kan importeres hvert år, vil nødvendige importlisenser kunne bli svært verdifulle. En måte potensielle importører kan sikre seg slike lisenser på, er å bestikke byråkratene som utsteder dem. Et annet eksempel er knyttet til beskyttelse av hjemmeindustrien fra utenlandsk konkurranse gjennom høye tollavgifter og importkvoter. Lokale produsenter kan da bestikke byråkrater og politikere for å opprettholde og eventuelt forsterke handelsrestriksjonene.

3.7 Andre faktorer

I modellen som har vært utgangspunkt for diskusjonen ovenfor, antas det at prinsipalen er representert ved den øverste administrative ledelsen i en etat eller ved den politiske ledelsen. Dersom vi fremdeles bruker skatteadministrasjonen som eksempel, er prinsipalens målsetting at et bestemt beløp skatt samles inn på den mest kostnadseffektive måten. Med andre ord forutsetter denne tilnærmingen at prinsipalen er ærlig og redelig, og representerer statens eller samfunnets interesser. Det er (minst) to innvendinger mot denne forutsetningen. For det første kan det tenkes at det er flere prinsipaler som har ulike målsettinger og interesser. For det andre kan det tenkes at prinsipalen også er korrumpert og ikke handler i samsvar med samfunnets interesser, men snarere ut fra sine egne private mål.

En situasjon med flere prinsipaler kan illustreres med referanse til kommunal skatteinnkreving i Tanzania (Fjeldstad 1996). Denne er organisert på flere nivåer, fra landsbynivået via «ward» (som består av flere landsbyer) og kommunesenteret, til myndighetene sentralt. Denne institusjonelle strukturen er kjennetegnet av minst tre prinsipaler: den administrative ledelsen i kommunen, lokalpolitikere og sentraladministrasjonen. Uavhengig av hverandre forsøker disse prinsipalene å øve innflytelse på skatteinntektsmålet, og følgelig på skatteinnkrevernes (agentenes) handlinger. Målsettingen til den administrative ledelsen i kommunen er å generere nok skatteinntekter til å betale lønningene til de kommunalt ansatte. Lokalpolitikernes målsetting er å bli gjenvalgt og/eller å generere nok skatteinntekter til at de får utbetalt godtgjørelse for kommunestyremøtene. Det er også indikasjoner på at skatteinngangen for enkelte typer skatter avtar i valgår. Dette synes å ha sammenheng med at politikerne i valgår instruerer skatteinnkreverne om ikke å anstrenge seg for mye, eller ikke å trakassere skattebetalerne. Den kortsiktige målsettingen til de sentrale myndighetene (Kommunaldepartementet) er at kommunen samler inn nok skatter til å lønne sine ansatte, mens den langsiktige målsettingen synes å være å maksimere skatteinngangen utfra skattelovverket.

Sosiale nettverk kompliserer dette bildet ytterligere. I samfunn der familie- og stammerelasjoner er sterke, er det vanlig at offentlig ansatte gir tjenester til disse. I mange kommuner i Tanzania rekrutteres skatteinnkreverne fra lokalsamfunnet. Tradisjonelle nettverk kan dermed legge sterke føringer på innkrevernes (agentenes) handlinger, blant annet når det gjelder hvem som skal slippe å betale skatt. Når byråkrater begynner å skille mellom folk de samhandler med utfra familiære, vennskaps- og etniske relasjoner, har de oppgitt prinsippet om objektivitet i arbeidsutførelsen (se kapittel 2). Slike nettverk kan dermed også betraktes som en prinsipal i denne sammenhengen.

Det er vanskelig å måle effektene av slike faktorer på korrupsjonsomfanget i ulike kommuner. Det er imidlertid klart at prinsipalene vil ha vansker med å koordinere sine strategier, enten fordi de ikke observerer de samme variablene, eller fordi de ikke har ønsker om eller klarer å forplikte seg til en samarbeidsstrategi. Effekten av dette er at insentivsystemet for agentene blir betydelig svekket. Jo mer sprikende prinsipalenes interesser er, desto mer rom vil det være for agentenes skjønn og desto mindre reell kontroll og overvåking.

Det kan også tenkes at den politiske eller administrative ledelsen selv er korrupt (se avsnitt 5.2). Dette kan for det første bidra til at prinsipalen til en viss grad vil se gjennom fingrene på korrupsjon på lavere nivå i systemet. I en tale som tidligere president Mobutu Sésé Séko i Zaïre (den nåværende Demokratiske Republikken Kongo) holdt for en gruppe statsansatte, uttrykte han: «*If you want to steal, steal a little cleverly, in a nice way. Only if you steal so much as to become rich overnight, you will be caught*». Risikoen ved å involvere seg i korrupsjon vil dermed avta. Korrupte ledere kan videre føre til at de moralske og sosiale kostnadene forbundet med korrupsjon, blir redusert. Dermed vil vi forvente at det generelle korrupsjonsnivået øker.

4 Virker korrupsjon korrumperende?

Korrupsjonsomfanget varierer sterkt mellom land og etater innen land. Det kan skyldes alle de forklaringsfaktorer som ble drøftet i avsnittet ovenfor. For eksempel vil mulighetene for korrupsjon kunne variere betydelig mellom land utfra forskjeller i offentlige reguleringer og handelsrestriksjoner. Videre kan ulike lønnsinsentiver og overvåkingsmekanismer bidra til å forklare forskjeller i korrupsjonstilstanden mellom ulike etater. Denne forklaringen er trolig riktig et stykke på vei, men den er ikke dekkende. Hvorfor kan vi observere ulike korrupsjonsnivåer mellom tilsynelatende like etater innen det samme landet? For eksempel kan korrupsjonsomfanget variere sterkt mellom skatteadministrasjonen i ulike kommuner i et land, til tross for at landet har de samme institusjonelle strukturene, inkludert lønnsystemer og kontroll- og overvåkingsmekanismer.

En mulig forklaring på hvorfor flere korrupsjonsnivåer kan oppstå, er at korrupsjon i seg selv har en korrumperende virkning, noe som innebærer at fortjenesten ved å involvere seg i korrupte handlinger avhenger av hvor mange andre i etaten (eller landet) som er korrupte. Dette kan tolkes som en situasjon der et individs beslutning avhenger av handlingene til andre. Ett og samme insentivsystem (og økonomiske system) kan dermed gi opphav til flere korrupsjonsnivåer. Ulikheter i korrupsjonsnivå mellom etater (og land) kan dermed forklares med at de har slått seg til ro i ulike «likevekter», for eksempel i en lavkorrupsjonslikevekt og en høykorrupsjonslikevekt. Definisjonen på en slik likevekt er at den enkelte aktør ikke har insentiver til å endre sin tilpasning.

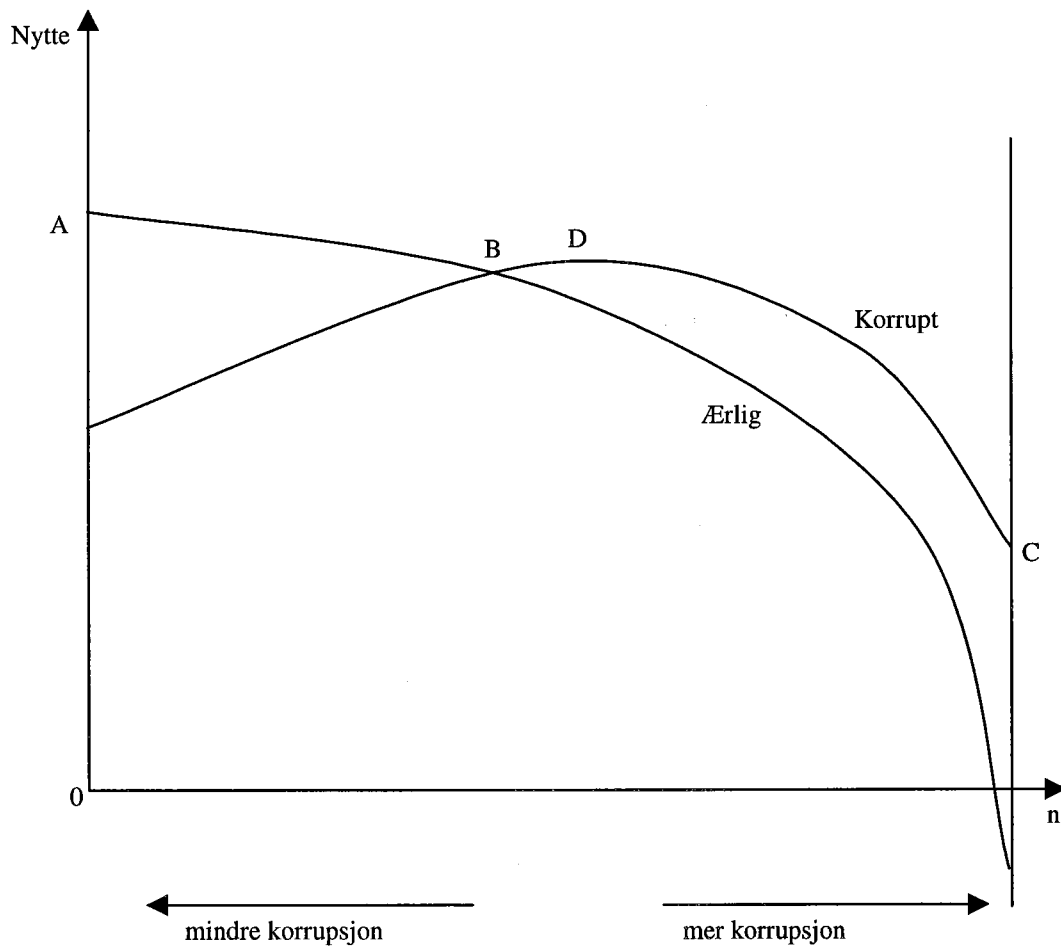
Idéen til denne forklaringsmodellen anvendt på korrupsjon er utviklet av de norske økonomene Jens Andvig og Kalle Moene (1990). Hovedpoengene er illustrert i figur 2.

Antall korrupte byråkrater måles fra venstre mot høyre på den horisontale aksene. I endepunktet til høyre er alle korrupte. Hvert punkt langs den horisontale aksene viser fordelingen mellom korrupte og ikke-korrupte byråkrater. Fortjenesten («nyttens») av den valgte transaksjonen (korrupt eller ikke-korrupt) måles langs den vertikale aksene. Ikke-økonomiske variabler som skyldfølelse, frykt for å miste ens gode navn og rykte (stigmakostnader) og sannsynligheten for å bli oppdaget og straffet er innebygget i byråkraternes nyttefunksjon. Kurvene *Korrupt* og *Ærlig* representerer nytten for henholdsvis en potensiell korrupt og en ærlig byråkrat for alle mulige sammensetninger av de gjenværende byråkraternes i de to kategoriene. Fortjenesten til en ærlig byråkrat er høyere enn fortjenesten til en korrupt byråkrat når få byråkrater er korrupte (til venstre for punkt B), men avtar etter hvert som andelen korrupte øker. Korrupt-kurven stiger helt til venstre ettersom andelen korrupte øker, men faller så til høyre for punkt D siden størrelsen på bestikkelsene blir presset ned fordi det er for mange konkurrerende tilbydere.

Det er minst tre argumenter som understøtter at korruptkurven kan være stigende:

- (1) Eventuelle internaliserte moralske kostnader av skyldfølelse avtar ettersom antall korrupte byråkrater øker.
- (2) Når mange andre er involvert i korrupsjon, vil stigmakostnadene knyttet til tap av ens gode navn og rykte dersom en blir avslørt, være små.
- (3) Når mange andre er korrupte, vil dette redusere sannsynligheten for å bli avslørt, fordi kapasiteten til overvåkerne er begrenset.

Figur 2 *Nytten ved korruperte og ikke-korruperte transaksjoner*



Kilde: Andvig (1993)

I figuren er det tre likevektspunkter: A, B og C. La oss forklare hvorfor dette er likevekter. I punkt A er ingen korruperte, og det lønner seg ikke for den enkelte å være korrupert siden fortjenesten av den ærlige strategien er høyere enn for den korruperte. I punkt C er alle korruperte fordi det ikke lønner seg å være ærlig. I punkt B vil byråkraten være likegyldig med tanke på å velge den korruperte eller ikke-korruperte strategien. Det er en grunnleggende forskjell mellom disse likevektene: A og C er stabile, mens B er ustabil. Ustabiliteten i B skyldes at dersom én byråkrat til blir korrupert, vil det lønne seg å bli

korrupt, mens dersom én person mindre blir korrupt, vil den siste byråkraten velge den ærlige strategien. Hvilken likevekt som blir realisert, avhenger av hvor i diagrammet økonomien befinner seg i utgangspunktet. Dersom etaten starter med eller blir kastet ut i et gjennomsnittlig korrupsjonsnivå som er høyere enn B, vil den bevege seg mot høykorrupsjonslikevekten i punkt C. Er imidlertid det opprinnelige korrupsjonsnivået lavere enn i B, vil økonomien bevege seg mot lavkorrupsjonslikevekten i A. Det betyr at det er sammensetningen av korrupte og ikke-korrupte byråkrater som bestemmer utfallet.

Små endringer i antall korrupte aktører kan utfra denne forklaringsmodellen ha store innvirkninger på korrupsjonsnivået dersom etaten (eller økonomien) tar utgangspunkt i et punkt nær B: Dersom en kortvarig, men sterk antikorrupsjonskampanje klarer å drive administrasjonen fra punkt C og forbi punkt B, vil den i kraft av sin egen bevegelse ende opp i A. Dersom imidlertid punkt B ligger nær A, kan et lite sjokk være nok til å bringe økonomien i ubalanse slik at den glir ned i en høykorrupsjonsfelle i C. Derfor bør en ta korrupsjonsproblemet på alvor selv om økonomien befinner seg nær det korrupsjonsfrie punktet A.

5 Er korrupsjon egentlig et problem?

5.1 Innledning

Det framgår av tabell 1 at det er store variasjoner i den økonomiske vekstraten mellom land som er rangert som de mest korrupte. Høykorrupte land som Indonesia, Kina, Thailand og Vietnam har hatt gjennomsnittlige, årlige vekstrater på mellom 7 og 13 prosent i perioden 1990–95. I andre høykorrupte land som Argentina, Bolivia, India, Pakistan og Tyrkia, var årlig vekstrate i samme periode mellom 3 og 6 prosent, mens veksten i Nigeria, Mexico og Filippinene lå på mellom 1 og 3 prosent årlig. Russland og Romania hadde endatil negativ vekst. Også når det gjelder innenlandske investeringer, er det store variasjoner mellom høykorrupte land. Spesielt hadde de nyindustrialiserte landene i Asia og enkelte land i Latin-Amerika en høy årlig vekst i brutto innenlandske investeringer i perioden 1990–95. Utenlandske investeringer har også vært omfattende i enkelte av de mest korrupte landene. I 1995 tilsvarte disse investeringene hele 6,9 prosent av BNP i Vietnam og 5,1 prosent i Kina.

Tabell 1 indikerer videre at jo fattigere landet er målt i BNP per innbygger, desto mer korrupt synes det å være. De rikeste landene er generelt minst korrupte ifølge denne

indeksen. Dette innebærer ikke nødvendigvis at land er fattige fordi de er korruperte. Kausaliteten (årsak–virkning-sammenhengen) kan også gå andre veien: Land er korruperte fordi de er fattige. Sannsynligvis går kausaliteten begge veier. Det er imidlertid flere unntak fra dette generelle bildet. Høyinntektsland som Italia og Belgia er relativt korruperte, mens Costa Rica, som er et relativt fattig land, har et lavere korrupsjonsnivå.

Et annet generelt bilde som avtegner seg, er at andelen offentlige utgifter til helse- og utdanningssektorene er minst i de mest korruperte landene, med de konsekvenser dette kan ha for de fattigere befolkningsgruppene. De mer velstående grupper av befolkningen kan kjøpe private tjenester. Statistiske analyser som sammenligner data fra en rekke land, viser at statlige investeringer i utdanningssektoren er negativt korrelert med korrupsjon, det vil si at jo høyere korrupsjonsomfang, desto mindre andel av BNP benyttes på utdanning (Mauro 1997). En rekke studier viser at prosjekter i utdanningssektoren, og spesielt innen grunnskolesektoren, ofte har høy samfunnsøkonomisk avkastning. De samfunnsøkonomiske kostnadene ved at korrupsjon vrir sammensetningen av offentlige investeringsprosjekter bort fra utdanningsprosjekter, kan dermed være betydelige.

Vi må ta en rekke forbehold når det gjelder slike sammenligninger mellom land. Korrupsjon er kun én av mange variabler som innvirker på økonomisk vekst og fordeling. De store variasjonene mellom høykorruperte land gjør det likevel naturlig å undersøke om disse forskjellene kan ha sammenheng med ulike kjennetegn ved korrupsjonen i de enkelte landene.

5.2 Effekter av korrupsjon på investeringer og økonomisk vekst

I den tidlige korrupsjonslitteraturen er det en retning som argumenterer for at korrupsjon i en situasjon med omfattende byråkratiske reguleringer, kan bidra til økt effektivitet og dermed fremme økonomisk vekst. Leff (1964) argumenterer for at korrupsjon bidrar til å smøre det administrative maskineriet i utviklingsland ved at det gjør det mulig for forretningsfolk og entreprenører å gå utenom et stivbeint byråkrati og tidkrevende reguleringer for å få ting utført (se avsnitt 3.6). Herav kommer begrepet «speed money». Samuel Huntington (1968) spissformulerer denne argumentasjonen slik: «*In terms of economic growth, the only thing worse than a society with a rigid, over-centralized dishonest bureaucracy, is one with a rigid, over-centralized, honest bureaucracy.*»

Argumentene om at korrupsjon er effektivitetsfremmende, bygger blant annet på en forutsetning om at de økonomiske kostnader som omfattende statlige reguleringer forårsaker, vil kunne dempes og omgås gjennom korrupsjon. Årsak-virkning-forholdet (kausaliteten) er imidlertid ikke uten videre gitt. Skyldes korrupsjon de omfattende statlige reguleringene, eller er reguleringene forårsaket av korrupsjon? Gunnar Myrdal (1968b) argumenterer for at korrupte byråkrater i India selv forårsaket administrative forsinkelser for dermed å øke klientenes betalingsvilje til å gi bestikklser. Nyere studier tyder også på at byråkrater i en del tilfeller aktivt forsøker å komplisere byråkratiske prosedyrer, og etablere eller opprettholde reguleringer som muliggjør korrupsjon.

Effektene av korrupsjon avhenger trolig også av hvor midlene som tilegnes gjennom korrupte handlinger, tar veien. Dersom pengene pløyes tilbake i den innenlandske økonomien, vil korrupsjon sannsynligvis ha mindre skadelige effekter på økonomien enn om de blir ført ut av landet og for eksempel plassert på hemmelige konti i sveitsiske banker. Incentivene til å investere korrupsjonsinntektene innenlands avhenger blant annet av hvilken avkastning en forventer av disse investeringene, noe som igjen avhenger av den økonomiske politikken som føres. Utfra dette vil vi forvente at effektene av korrupsjon på økonomisk vekst og investeringer kan variere betydelig mellom land, avhengig av:

- (1) Hvordan korrupsjonen foregår.
- (2) Hvordan korrupsjonsinntektene benyttes.
- (3) Hvordan korrupsjon påvirker den økonomiske politikken.

Måten korrupsjon er organisert på i et land, kan ha betydning for investeringsklimaet. I flere av de nyindustrialiserte landene i Asia har de sentrale aktørene i korrupsjonsspillet og størrelsen på bestikkelsene ofte vært kjent på forhånd for aktører i næringslivet. Korrupsjon kommer dermed som en tilleggskostnad for investorer og andre, uten at dette underminerer de grunnleggende spillereglene i markedet. Når en først har betalt bestikkelsen, har en som regel vært sikret tilgang til de offentlige tjenestene, kredittene eller lisensene en har betalt for. I andre land har imidlertid korrupsjon bidratt til å gjøre investeringsklimaet mer uforutsigbart, og jo større uforutsigbarhet desto mindre attraktivt blir det å foreta irreversible investeringsbeslutninger. Vi ser for eksempel av tabell 1 at land som India og Indonesia er rangert på omlag samme høye korrupsjonsnivå. Samtidig framgår det av tabellen at den gjennomsnittlige, årlige veksten i BNP og i brutto innenlandske investeringer i perioden 1990–95 var betydelig høyere i Indonesia enn i

India. Kan dette ha sammenheng med måten korrupsjonen foregår på? I Indonesia har korrupsjonen i stor grad vært kontrollert av presidentfamilien og det militære ledersjiktet, i samarbeid med de etnisk-kinesiske industrikonglomeratene. Dermed har korrupsjonen og bestikkelsesnivået vært mer forutsigbart i Indonesia enn i India, der korrupsjonssystemet er fragmentert og det byråkratiske regelverket omfattende og tungrodd. I sistnevnte tilfelle må et investeringsprosjekt ofte godkjennes av en rekke offentlige instanser før det kan gjennomføres. Byråkrater med muligheter til å stoppe et prosjekt kan dermed benytte sine fullmakter og monopolstillinger til å innkreve bestikkelser.

Svake, sentrale myndigheter i Afrika innebærer også manglende koordinering og samordning mellom ulike offentlige instanser. Når den ene etaten ikke vet hva den andre driver med, forsvinner en viktig kontrollfunksjon, og det blir lettere for enkeltpersoner og nettverk å utnytte de ulike systemene (se kapittel 3). I mange afrikanske land har ulike etater og forvaltningsnivåer tilnærmet fri adgang til selv å innføre reguleringer og krav om lisenser. Dermed kan hver enkelt av disse byråkratiske instansene kreve bestikkelser fra private aktører, helt uavhengig av andre instanser, med det formål å maksimere private inntekter. Dette systemet kan medføre at den samlede bestikkelsesbyrden på de private aktørene blir svært høy. Manglende koordinering innebærer videre at det ikke er noen garanti for at den som mottar bestikkelsene, er i stand til å utføre den aktuelle tjenesten som lovet. En «klient» som for eksempel betaler bestikkelse til en byråkratisk instans for å få en byggelisens, risikerer at prosjektet blir stoppet fordi det stadig dukker opp nye byråkratiske ledd som krever betaling for tilleggslisenser. Dette desentraliserte korrupsjonssystemet bidrar dermed til å skape stor usikkerhet og uforutsigbarhet hos potensielle investorer, og har nærmest lammet investeringene i enkelte afrikanske land.

En annen faktor som innvirker på effektene av korrupsjon, er som nevnt hvordan korrupsjonspengene blir disponert. Blir pengene sendt ut av landet eller beholdes de innenlands? Blir midlene benyttet til konsum eller til investeringer? Beslutningen om å pløye korrupsjonsmidlene tilbake i økonomien avhenger blant annet av (1) type korrupsjon, (2) forventet avkastning av innenlandske investeringer sammenlignet med alternativet å eksportere midlene, og (3) korruperte byråkraters og politikeres forventninger om fremtiden i landet. La oss illustrere noen av disse poengene ved å sammenligne korrupsjonssystemene i Zaïre og Sør-Korea.

Korrupsjonen i både Sør-Korea og det tidligere Zaïre har vært omfattende og involvert høytstående politikere og byråkrater på alle nivåer. Utviklingen har likevel vært diametralt forskjellig i de to landene (Wedeman 1997). Mens inntekten per innbygger i Zaïre falt med 13,3 prosent i perioden 1960–89, økte den i Sør-Korea med 600 prosent i samme periode. Mens BNP i Sør-Korea var omlag dobbelt så stort som Zaïres i 1960, var forskjellen økt til 33 ganger i 1992.

President Mobutu (1965–97) i Zaïre plyndret systematisk økonomien. Mobutu beordret for eksempel sentralbanken i Zaïre til å overføre mellom 50 og 70 millioner amerikanske dollar (USD) årlig til sine private bankkontoer i Sveits og andre europeiske land. Mobutu presset også det statseide kopperselskapet Gecamines til å overføre en andel av inntektene til hans private konti. Ifølge Wedeman (1997) utgjorde dette beløpet enkelte år en fjerdedel av bruttoinntektene til selskapet. Mangelen på pålitelige data gjør det problematisk å anslå hvor store beløp Mobutu stjal i løpet av 1970- og 1980-årene. Et anslag går ut på at Mobutus personlige formue var på 4 milliarder USD i 1983, og 6 milliarder USD i 1989. Flere medlemmer av Mobutus familie hadde formuer på over 200 millioner USD. En betydelig del av disse formuene var plassert i utenlandske banker, eller ble brukt til kjøp av eiendommer i utlandet. Store beløp ble dessuten brukt til luksusforbruk og jetsettliv.

Politikere og byråkrater på alle nivåer fulgte Mobutus eksempel. Byråkrater som for eksempel var ansvarlige for store utviklingsprosjekter, blant annet prosjekter som var finansiert av Verdensbanken, bygget inn en «korrupsjonspremie» som sikret at en andel av alle midlene havnet i deres egne lommer, og at en viss andel gikk til deres overordnede. Lavtlønte og i perioder ulønte byråkrater på lavere nivåer brukte sin maktposisjon til å presse bestikkelser ut av befolkningen. Soldater på sin side brukte våpen for å presse penger ut av befolkningen.

Private entreprenører stod hele tiden stilt overfor trusler om ekspropriering, krav om bestikkelser og et korrupt lov- og ordensapparat som ikke var i stand til å beskytte eiendomsretter. Den usikkerheten som dette systemet skapte, førte til at entreprenører hadde sterke insentiver til skjule sin eventuelle formue og kapital, og flytte denne ut av formell og over i uformell sektor og til aktiva som kunne skjules, blant annet amerikanske dollar. Tilsvarende insentiver stod korruperte tjenestemenn overfor. Korrupsjonsinntektene ble enten konsumert umiddelbart, eller plassert i aktiva i uformell sektor som var sikrere enn aktiva i formell sektor, og/eller sendt til konti utenlands. Resultatet var at den

formelle økonomien gradvis kollapse og ble erstattet av en mindre effektiv, men mer robust uformell økonomi.

En vesentlig forskjell mellom korrupsjonen i Zaïre og Sør-Korea er at mens Mobutu stjal direkte fra statskassen og sentralbanken, plyndret ikke den politiske og administrative ledelsen i Sør-Korea disse institusjonene. I stedet «solgte» de potensielt attraktive økonomiske muligheter og ressurser til private investorer og entreprenører. Spesielt solgte de tilgang på billig kapital, både subsidierte lån fra de statskontrollerte bankene og tilgang på utenlandsk valuta i form av lån fra utenlandske banker. Selskaper som fikk slike lån, måtte under president Park Chung Hee (1963–79) betale en kommisjon på 10–15 prosent til regjeringspartiet. Bedrifter som fikk kontrakter på statlige utbyggings- og infrastrukturprosjekter, måtte i tillegg betale en tilsvarende prosentandel av profitten i «premie» («kickback»). På 1970-tallet presset også president Park bedrifter til å bidra med midler til et «nasjonalt forsvarsfond» som hadde som formål å utvikle landets militærindustrielle kompleks.

Korrupsjonen i Parks regjeringstid synes først og fremst å ha tjent politiske formål. I regjeringstiden til de to neste presidentene, Chun Doo-Hwan (1980–88) og Roh Tae-woo (1988–93), endte imidlertid en betydelig andel av korrupsjonsinntektene opp i enkeltlederes private lommer. Under rettssaken mot Chun og Roh i 1995 kom det fram at de forsynte seg med omlag en tredjedel av korrupsjonsinntektene selv. Mens korrupsjonen i Sør-Korea under president Park vesentlig foregikk på høyt nivå i det politiske og administrative hierarkiet, og det ble slått hardt ned på korrupsjon på lavere nivåer, spredte korrupsjonen seg også til lavere nivåer i det politiske og administrative hierarkiet under de to etterfølgende presidentene. Chun og Roh så gjennom fingrene med at deres underordnede forsynte seg med en andel av bestikkelsene og profittpremien som de klarte å presse ut av næringslivet, spesielt de store industrikonglomeratene, kjent som chaebol. Det meste av disse korrupsjonspengene ble imidlertid, i motsetning til i Zaïre, benyttet til investeringer innenlands, delvis i uformell, privat sektor, og delvis til investeringer i eiendomsmarkedet. Under etterforskningen av de to tidligere presidentene klarte en ikke å avdekke utenlandske bankkontoer.

Forskjellene mellom Zaïre og Sør-Korea har altså å gjøre med måten korrupsjonen ble gjennomført på, hvordan midlene ble benyttet og innvirkningen på økonomisk politikk. Konsekvensen var at de som var involvert i korrupsjon i Sør-Korea, i motsetning til i Zaïre, hadde insentiver til å fremme økonomisk vekst både i formell og uformell sektor.

For det første førte økt vekst i formell sektor til større muligheter til å ta ut kommisjoner og profittpremier fra de store industriselskapene. På den annen side førte en politikk som bidro til vekst i uformell sektor, til at avkastningen av korrupsjonsinntektene økte. Siden politikere og høytstående byråkrater i Sør-Korea som regel ikke hadde direkte eierinteresser i bestemte bedrifter eller sektorer, var de interessert i å føre en politikk som fremmet generell økonomisk vekst i landet.

Det meste av korrupsjonsinntektene i Indonesia under president Suharto (1966–98), synes også å ha blitt benyttet innenlands. Men i motsetning til Sør-Korea, der den politiske og administrative ledelsen kun var indirekte involvert i næringslivet som porteføljeinvestorer, gikk president Suhartos familie direkte inn i styringen av bedrifter. Suhartos familie eide et stor antall bedrifter, inkludert kraftstasjoner, flyselskaper, entreprenørselskaper, telefonselskaper, bompengeveier, aviser, eiendomsselskaper og så videre. Selskaper som var eid eller kontrollert av familiemedlemmer og deres nære venner, hadde førsteprioritet i forbindelse med tildeling av kontrakter av offentlige utbyggingsprosjekter, subsidierte kreditter og importlisenser. Dette ga opphav til det som kalles kamerat- eller kompiskapitalisme (på engelsk brukes begrepet «crony capitalism»). Siden myndighetene var direkte involvert i næringslivet, bidro dette til en næringspolitikk som fremmet de sektor- og bedriftsspesifikke interessene til «kameratene». Investeringsporteføljen ble vridd i retning store, kapital- og importintensive bedrifter og statlige infrastruktur- og prestisjeprosjekter – og til investeringer i eiendomsmarkedet. Politiske virkemidler og rikelig tilgang på kreditter til firmaer kontrollert av Suharto-familien og dens støttespillere, både fra innenlandske og utenlandske finansinstitusjoner, førte til overinvesteringer i disse selskapene og sektorene. Gjeldsoppbyggingen i mange av disse selskapene var enorm utover 1990-tallet. Mye tyder på at det høye innenlandske investeringsnivået i Indonesia på 1990-tallet (brutto innenlandske investeringer utgjorde 31.5 % av BNP i 1995) var et sykdomstegn og et tegn på at ressurser ble misbrukt. Korrupsjonsstrukturen i Indonesia synes med andre ord å ha påvirket både investeringenes sammensetning og nivå.

For å oppsummere drøftingen i dette avsnittet vil korrupsjon i land der byråkrater og politiske ledere er involvert i utplyndring, mest sannsynlig bidra til å undergrave økonomisk vekst og utvikling. Dette er illustrert med utviklingen i Zaïre. I land som Indonesia under Suharto, der regjeringsmakten ble brukt til å vri økonomiske ressurser (kreditter, subsidier, lisenser og så videre) slik at den politiske og administrative eliten

kunne tappe «overskuddene», vil korrupsjon trolig bidra til strukturell ineffektivitet og samfunnsøkonomisk irrasjonelle beslutninger som på lengre sikt undergraver den økonomiske utviklingen i landet. I land der korrupsjon er koblet til en politisk strategi som bevisst søker å stimulere generell økonomisk vekst, trenger det imidlertid ikke være noe motsetningsforhold (i hvert fall ikke på kort sikt) mellom høye vekstrater og omfattende korrupsjon, slik eksemplet Sør-Korea indikerer. Dette tyder på at effekten av korrupsjon på økonomisk vekst er en funksjon av både omfang og struktur, ikke kun av korrupsjonens omfang.

6 Hvordan kan korrupsjon bekjempes?

6.1 Innledning

Korrupsjon er et symptom på grunnleggende økonomiske, politiske og institusjonelle problemer. For å håndtere korrupsjonsproblemet er det derfor nødvendig å ta utgangspunkt i disse underliggende årsakene. Hovedvekten bør legges på forebyggende tiltak som bidrar til å begrense mulighetene for og fortjenesten av korrupsjon. Slike tiltak vil omfatte økonomiske, politiske og institusjonelle reformer, samt reformer av insentivsystemene i offentlig sektor.

Tiltak for å forbedre håndhevelsen av antikorrupsjonslovverk gjennom bruk av politiet, etikkampanjer eller spesielle antikorrupsjonskontorer vil trolig ikke føre fram uten at en først har håndtert de underliggende årsakene. Det er for eksempel ikke gitt at et sterkt mediefokus på korrupsjonsproblemet vil ha de tilsiktede effekter. Det kan tvert imot tenkes at jo mer utbredt kunnskapen om at andre opptrer uærlig er, desto mer utbredt vil korrupsjonen bli. Gunnar Myrdal (1968a) siterer den daværende indiske statsministeren Nehru, som sa: «*Merely shouting from the housetops that everybody is corrupt creates an atmosphere of corruption. People feel they live in a climate of corruption and they get corrupted themselves.*»

6.2 Økonomiske, institusjonelle og politiske reformer

Det har opp gjennom årene blitt gjennomført antikorrupsjonskampanjer i en rekke fattige land, uten at disse tilsynelatende har hatt varige effekter. Teorien om multiple korrupsjonslikevekter som ble drøftet i kapittel 4, indikerer imidlertid at en antikorrupsjonskampanje kan være effektiv i noen sammenhenger. Men dette forutsetter

at antikorrupsjonstiltakene også tar hensyn til at den enkelte aktør ofte ikke opererer uavhengig av andre. I land der personlige nettverk og familierelasjoner (utvidete familier, klaner, stammetilhørighet og lignende) er viktige, kan periodisk, geografisk mobilitet av offentlig ansatte være viktig for å flytte dem fra områder eller regioner der de har sin nærmeste familie og sine personlige relasjoner. Slik mobilitet kan også benyttes for å unngå at korrupsjonsnettverk etableres og/eller at eksisterende korrupsjonsnettverk brytes opp i enkeltetater. Spesielt viktig er dette i etater der korrupsjon er av gjensidig nytte for byråkraten og den som tilbyr bestikkelsen, slik at verken den som bestikker, eller den som blir bestukket, har insentiver til å rapportere eller ikke akseptere handlingen. Eksempler på dette er tolletaten, der importører har insentiver til å betale bestikklser til tollerne for raskt å få tollbehandlet varene sine til en lavest mulig tollsats.

I den internasjonale utviklingsdebatten synes det i dag å være stor enighet om at demokratisering og økonomisk deregulering er viktige politiske målsettinger i fattige land. Enkelte argumenterer også for at dette vil føre til redusert korrupsjon. Denne argumentasjonen bygger blant annet på at demokratisering og innføring av flerpartisystem vil innebære at myndighetene i større grad enn før må stå til rette for sine handlinger overfor befolkningen. Gjennom frie valg vil folk kunne gi uttrykk for sin eventuelle misnøye med regjeringen. Videre vil mulighetene for og fortjenesten av korrupsjon kunne reduseres ved å begrense omfanget av offentlige reguleringer, lisenskrav og andre etableringshindringer for bedrifter og investorer. Reduksjon av handelsavgifter og fjerning av importkvoter kan også være effektive forebyggende tiltak. Etablering av markedsbaserte valutakurser og lånerenter samt innføring av hensiktsmessige og lettfattelige standarder for revisjon og regnskapsføring, kan bidra til å redusere informasjonsasymmetrien mellom overordnede og utførende aktører i offentlig sektor, og dermed også begrense mulighetene for korruperte handlinger (se kapittel 3). Institusjonelle reformer i offentlig sektor kan videre inkludere reformer for å forbedre rutiner for finansiell styring, og tiltak for å styrke lov- og rettssystemet.

Selv om deregulering og politisk liberalisering kan være ønskelige mål i seg selv, er de imidlertid i beste fall nødvendige og ikke tilstrekkelige betingelser for å redusere omfanget av korrupsjon. Omfattende korrupsjon i offentlig sektor kan eksistere parallelt med demokratiske eller kvasi-demokratiske regimer. Et eksempel på dette er Nigeria på 1980-tallet. Demokratiseringsprosessene i Filippinene og Thailand har, ifølge Harris-White og White (1996), også ført til økt korrupsjon. Samtidig har korrupsjonen i disse landene endret karakter til å bli mer blitt desentralisert og ukoordinert. Med referanse til

Kina og Sør-Korea hevder forfatterne videre at (s. 3): *"far from improving things in the short and medium term, democratization may actually increase the sources and scale of corruption without strengthening countervailing political or institutional capacity"*. Det er også mange indikasjoner på at økonomisk liberalisering i land som Kina, Russland og Sør-Korea, har ført til mer korrupsjon. Dette skyldes trolig at liberaliseringen skaper nye muligheter for korrupsjon. Salget av statseide bedrifter under tvilsomme omstendigheter i Russland på 1990-tallet, er et eksempel på dette.

Et hovedproblem når det gjelder sammenhengen mellom økonomisk og politisk liberalisering og korrupsjon, er at økonomisk liberalisering er en langsiktig strategi som bygger på markedsmekanismen. Det ligger ingen automatisk innebygde forbedringer i offentlig sektors funksjonsmåte i denne prosessen. Politisk liberalisering kan også i enkelte tilfeller undergrave overgangen til markedsøkonomi. Men sammen med institusjonelle reformer og politisk vilje til å gjennomføre og følge opp reformtiltakene, kan økonomisk deregulering bidra til redusere mulighetene til korrupsjon, og demokratisering bidra til å ansvarliggjøre politikere.

6.3 Reformert av insentivsystemene i offentlig sektor

Implementering av tiltak for å redusere insentivproblemer knyttet til ugunstig utvalg og atferdsrisiko, er komplementært til de økonomiske og institusjonelle reformene (se kapittel 3). Større vektlegging på rekrutterings- og forfremmelseskriterier som vektlegger kvalifikasjoner og ærlighet, styrking av interne og eksterne kontroll- og overvåkingssystemer, bedre lønnsbetingelser og troverdige straffereaksjoner mot dem som blir avslørt i korrupsjon, kan bidra til å redusere disse problemene. Det å endre sammensetningen av staben, reformere organisasjonen og holdninger i forhold til korrupsjon, er generelt langsiktige tiltak. På den andre siden kan tiltak for å endre belønning og straffesystemer og tiltak for å øke sannsynligheten for at korrupsjon avsløres, bli introdusert på relativt kort sikt. Også andre antikorrupsjonstiltak som ikke er nevnt ovenfor, kan være aktuelle. Generelt er det imidlertid viktig å vektlegge tiltak som realistisk lar seg gjennomføre ut fra myndighetenes administrative kapasitet.

Det er knyttet flere ubesvarte spørsmål til den mulige sammenhengen mellom lønn og korrupsjon: Vil lave lønninger i offentlig sektor føre til korrupsjon? Dersom svaret er ja, hva er da den optimale lønnen for offentlig ansatte? Som nevnt i avsnitt 3.3, finner

Rijkeghem og Weder (1997) at det synes å være mindre korrupsjon i land der byråkratene blir relativt godt betalt sammenlignet med ansatte i privat næringsliv. Denne sammenhengen er så klar, ifølge forfatterne, at de foreslår at myndighetene i Argentina, for eksempel, vil kunne redusere korrupsjonsnivået i landet til dagens nivå i Spania ved å øke gjennomsnittlig lønnsnivå for offentlig ansatte til det doble av lønnsnivået i privat næringsliv (se korrupsjonsindeksen i tabell 1).

Denne korrelasjonen beviser imidlertid ikke at myndighetene kan fjerne korrupsjonen ganske enkelt ved å heve lønningene. For det første er det ikke alltid at denne inverse relasjonen mellom lønninger og korrupsjon i offentlig sektor gjelder. I El Salvador, for eksempel, lønnes byråkratene nesten dobbelt så høyt som en gjennomsnittlig industriarbeider. Likevel er korrupsjonsnivået i El Salvador svært høyt. For det andre kan det bli svært kostbart for staten å betale byråkratene en så høy lønn at de avstår fra å ta imot bestikkelser. I noen land kan dette innebære en tre- til firedobling av lønnsnivået i offentlig sektor dersom korrupsjonen skal bringes ned på et "akseptabelt" nivå. For det tredje kan det tenkes at selv om høyere lønninger bidrar til å redusere antall korrupte transaksjoner, så er det ikke gitt at korrupsjonsomfanget målt i penger vil falle. Årsaken til dette er at høye lønninger øker alternativkostnadene for den enkelte dersom en blir avslørt og oppsagt. De som fortsatt er korrupte, vil derfor kreve større bestikkelser enn før. Høyere bestikkelser fungerer her som en slags risikopremie.

Selv om en kan etablere en statistisk sammenheng mellom lave lønninger og korrupsjon, viser ikke denne hva som er årsak og virkning. Omfattende korrupsjon kan redusere myndighetenes skatteinntekter, og dermed begrense de offentlige midler som kan disponeres til lønninger. I enkelte land kan det også tenkes at myndighetene bevisst holder lønningene i offentlig sektor på et lavt nivå, fordi de tar det for gitt at tollere, politifolk og andre offentlig ansatte vil supplere sine offisielle lønninger med bestikkelser. For noen år tilbake stoppet for eksempel regjeringen i et afrikansk land lønnsutbetalingen til ansatte i tolletaten i en periode på et halvt år, med den begrunnelse at «de klarte å ta vare på seg selv» (Tanzi 1995).

Enda en grunn til å stille spørsmål ved effektiviteten av økte lønninger for offentlig ansatte, dreier seg om det som i litteraturen betegnes som «grand corruption» eller elitekorrupsjon. Dette er det omfattende tyveriet av statlige midler som skjer i regi av høytstående politikere og byråkrater (se avsnitt 5.2). Det er tvilsomt at korrupsjon på dette nivået er særlig påvirket av det offisielle lønnsnivået. Når byråkrater på mellom- og

lavere nivå ser sine overordnede berike seg gjennom korrupsjon, vil det trolig bli enda vanskeligere å kontrollere korrupsjonen generelt i offentlig sektor. Dersom folk får inntrykk av at myndighetene enten ikke er effektive i sine sanksjoner mot korrupsjon, eller at de favoriserer bestemte særinteresser, kan en risikere at korrupsjonen øker. Det vil derfor være viktig for myndighetene å forsikre offentlig ansatte om at også andre opptrer ærlig. Når korrupsjonsforekomsten er høy og lite blir gjort for å straffe korruperte ledere, mister vanlige folk troen på ledere og politikere. Dette er også grunnen til at den tanzaniske antikorrupsjonskomiteen (Warioba-komiteen) i sin sluttrapport fra 1996 argumenterer for at *«it is obvious that if we want to rid ourselves of corruption, we must begin by cleaning the top leadership ranks»*.

7 Oppsummering

Korrupsjon kan ta mange ulike former og involvere aktører på ulike nivåer i offentlig sektor. Med utgangspunkt i nyere økonomisk organisasjonsteori har vi i dette kapitlet satt søkelys på insentivproblemer som kan oppstå i forbindelse med rekruttering av offentlig ansatte (ved at de overordnede myndigheter ikke kjenner fullt ut den enkeltes kompetanse og øvrige kvalifikasjoner), og informasjonsproblemer knyttet til det å observere handlingene til offentlig ansatte når de først er ansatt. Dette siste har blant annet å gjøre med belønnings- og straffemekanismene de ansatte står overfor, samt kontroll- og overvåkingsmekanismene i etaten. Korrupsjonsnivået kan imidlertid variere mellom tilsynelatende like etater innen et land, og også mellom land. Vi argumenterer for at dette skyldes at korrupsjon virker korruperende. Dette innebærer at fortjenesten ved å involvere seg i korruperte handlinger blant annet avhenger av hvor mange andre i etaten (eller landet) som er korruperte. Vi argumenterer videre for at effektene av korrupsjon på økonomisk vekst og investeringer vil kunne variere sterkt mellom land, avhengig av måten korrupsjon foregår på, hvordan korrupsjonsinntektene benyttes og om og i tilfelle hvordan korrupsjon påvirker den økonomiske politikken i landet.

Avslutningsvis drøfter vi mulige tiltak for å bekjempe korrupsjon. Ingen land scorer en perfekt innertier på korrupsjonsindeksen. Det er heller ikke realistisk å anta at korrupsjon kan bli fullstendig utradert. Til det vil de økonomiske og sosiale kostnadene være for store. På generelt grunnlag argumenterer vi for at antikorrupsjonskampanjer bør fokusere på forebyggende tiltak som går ut på å redusere mulighetene for og forventet fortjeneste av korrupsjon. Det er imidlertid viktig å vektlegge tiltak som realistisk lar seg gjennomføre utfra myndighetenes administrative kapasitet. Det er også en nødvendig forutsetning for å lykkes at det eksisterer politisk vilje til å gjennomføre og følge opp

reformtiltakene. For å statuere eksempel og etablere troverdighet i oppstartingsfasen av en antikorrupsjonskampanje, er det videre nødvendig å starte med å identifisere og straffe korruperte ledere. Samtidig understreker vi at økonomisk og politisk liberalisering i beste fall er nødvendige og ikke tilstrekkelige betingelser for å redusere omfanget av korrupsjon. Slike reformer kan imidlertid bidra til å redusere mulighetene til korrupsjon og til å ansvarliggjøre politikere.

Lesetips

Flere av de «klassiske» korrupsjonsartiklene er trykket opp på nytt i Heidenheimer, Johnston og Levine (1989). Her finner vi både Leff (1964), Huntington (1968) og Myrdal (1968a/b), sammen med andre leseverdige artikler. Rose-Ackerman (1978) er en omfattende analyse av politisk og byråkratisk korrupsjon. Denne boken har etter hvert også fått «klassikerstatus» innen korrupsjonslitteraturen. I det historiske verket til Webber og Wildavsky (1986) finnes en rekke eksempler på korrupsjon i skatteadministrasjon opp gjennom tidene. Klitgaard (1988) drøfter, med utgangspunkt i en prinsipal-agent-tilnærming, korrupsjon og administrative reformer i skatteetaten i Filippinene. Denne boken har hatt stor innflytelse på den praktiske utformingen av tiltak mot korrupsjon i fattige land de senere årene. Dette gjenspeiles for eksempel i Riley (1998) som drøfter antikorrupsjonsstrategier i Afrika generelt, og i Warioba-rapporten (URT 1996) som er en detaljert kartlegging av korrupsjonstilstanden i Tanzania. Nyere oversiktsartikler om korrupsjonsfenomenet er Tanzi (1998) og Bardhan (1997). Verdensbankens *World Development Report 1997* vier nesten et helt kapittel til temaet korrupsjon. Det finnes en rekke teoretiske artikler som fokuserer på avgrensede temaer: Schleifer og Vishny (1993) drøfter forskjellene mellom sentralisert og desentralisert korrupsjon; Besley og McLaren (1993) fokuserer på effektiviteten av ulike lønssystemer i offentlig sektor; mens Mookherjee og Png (1995) analyserer problemer knyttet til innføring av kontroll- og overvåkingsmekanismer i et byråkrati. I løpet av de senere årene er det også gjort en rekke empiriske studier av ulike aspekter ved korrupsjonsproblemet: Tanzi (1995) drøfter betydningen av sosiale relasjoner og kulturelle faktorer i sammenheng med korrupsjon, mens Mauro (1995), Tanzi og Davoodi (1997) og Wedeman (1997) analyserer effektene av korrupsjon på vekst og investeringer.

Referanser

Andvig, Jens (1993): «Economic analysis of corruption». s. 228–253 i Arve Ofstad og Arne Wiig (red.) *Development theory: Recent trends. Proceedings of the NFU annual Conference 1992*. Bergen: Chr. Michelsen Institute, Report 1993:6.

Andvig, Jens and Kalle Moene (1990): «How corruption may corrupt». *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 3/1: 63–76.

Bardhan, Pranap (1997): «Corruption and development: A review of issues». *Journal of Economic Literature*, XXXV/3 (September): 1320-1346.

Besley, Timothy og John McLaren (1993): «Taxes and bribery: The role of wage incentives». *Economic Journal*, 103: 119–141.

Fjeldstad, Odd-Helge (1996): «Tax evasion and corruption in local governments in Tanzania: Alternative economic approaches». Bergen: Chr. Michelsens Institutt *Working Paper* 96/14.

Gray, Cheryl W. og Daniel Kaufman (1998): «Corruption and development». *Finance & Development* 35 (Mars): 7–10.

Harris-White, B. og G. White (red.) (1996): «Liberalization and the new corruption». *IDS Bulletin*, 27 (2). Sussex.

Heidenheimer, Arnold J.; Michael Johnston og Victor T. LeVine (1989): *Political corruption*. New Brunswick/London: Transaction Publishers.

Huntington, Samuel P. (1968): «Modernization and corruption». s. 59–71 i *Political order in changing societies*. New Haven, Connecticut: Yale University Press. Publisert på nytt i kapittel 23 i Heidenheimer et al. 1989. *Political corruption*. New Brunswick/London: Transaction Publishers.

Leff, Nathaniel H. (1964): «Economic development through bureaucratic corruption». *American Behavioral Scientist*, 8/3 (November): 8–14. Publisert på nytt i kapittel 24 i Heidenheimer et al. 1989. *Political corruption*. New Brunswick/London: Transaction Publishers.

Klitgaard, Robert (1997): «Cleaning up and invigorating the civil service». *Public Administration and Development*, 17: 487–509.

Klitgaard, Robert (1988): *Controlling corruption*. Berkeley/London: University of California Press.

Mans, Darius (1994): «Tanzania: resolute action». s. 352–426 i I. Hussain og R. Faruquee (red.) *Adjustment in Africa*. Washington D.C.: Verdensbanken.

Mauro, Paolo (1997): «Why worry about corruption?» *IMF Economic Issues* 97/6. Washington D.C.

Mauro, Paolo (1995): «Corruption and growth». *Quarterly Journal of Economics*, CX/3 (August): 681–712.

Mookherjee, D. og I.P.L. Png (1995): «Corruptible supervisors and law enforcers: How should they be compensated?» *Economic Journal*, 105: s. 145–159.

Myrdal, Gunnar (1968a): «Corruption as a hindrance to modernization in South Asia». I: G. Myrdal *Asien drama: An enquiry into the poverty of nations*, Vol. II. New York: The Twentieth Century Fund, 1968, s. 937–951. Publisert på nytt i kapittel 25 i Heidenheimer et al. 1989. *Political corruption*. New Brunswick/London: Transaction Publishers.

Myrdal, Gunnar (1968b): «Corruption: Its causes and effects». I: G. Myrdal *Asien drama: An enquiry into the poverty of nations*, Vol. II. New York: The Twentieth Century Fund, 1968, s. 951–958. Publisert på nytt i kapittel 54 i Heidenheimer et al. 1989. *Political corruption*. New Brunswick/London: Transaction Publishers.

Rijkeghem, Caroline Van og Beatrice Weder (1997): «Corruption and the rate of temptation: Do low wages in the civil service cause corruption?». *IMF Working Paper* 97/73. Washington D.C.

Riley, Stephen R. (1998): «The political-economy of anti-corruption strategies in Africa.» *The European Journal of Development Research*, 10 (Juni): s. 129-159.

Rose-Ackerman, Rose (1978): *Corruption. A study in political economy*. London/New York: Academic Press.

Shleifer, Andrei og Robert W. Vishny (1993): «Corruption», *The Quarterly Journal of Economics*, 108 (August): s. 599–617.

Tanzi, Vito (1998): «Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures». *IMF Working Paper* 98/63. Washington D.C.

Tanzi, Vito (1995): «Corruption: arm's-length relationships and markets». I: Gianluca Fiorentini og Sam Peltzman (red.) *The economics of organised crime*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 161–180.

Tanzi, Vito og Hamid Davoodi (1997): «Corruption, public investment, and growth». *IMF Working Paper* 97/139. Washington D.C.

Transparency International (1997): «Corruption perception index 1997». Internet: <http://www.transparency.de/press1997.31.7.cpi.html>.

United Republic of Tanzania (1996): *Report on the commission on corruption* (Wariobarapporten). Dar es Salaam.

Verdensbanken (1997a): *World Development Report 1997. The state in a changing world*. Washington D.C.

Verdensbanken (1997b): *World Development Indicators 1997*. Washington D.C.

Webber, Carolyn og Aaron Wildavsky (1986): *A history of taxation and expenditure in the Western world*. New York: Simon and Schuster.

Wedeman, Andrew (1997): «Looters, rent-scrapers, and dividend-collectors: Corruption and growth in Zaire, South Korea, and the Philippines». *The Journal of Developing Areas*, 31: 457–478.

Recent Working Papers

- WP 1997: 8 PAUSEWANG, Siegfried
Can national identity be built on local democracy? Bergen, May 1997, 16 pp.
- WP 1997: 9 SUMAILA, Ussif Rashid
A review of game theoretic models of fishing. Bergen, June 1997, 19 pp.
- WP 1997: 10 MOORSOM, Richard
Underdevelopment and labour migration: the contract labour system in Namibia.
Bergen, June 1997. 83 pp
- WP 1997: 11 SUMAILA, Ussif Rashid
Fish as vehicle for economic development in post-independent Namibia. Bergen,
July 1997, 31 pp.
- WP 1997: 12 WIIG, Arne
Microcredit programmes: Methods for solving dilemmas of credit expansion.
- WP 1997: 13 NORDÅS, Hildegunn Kyvik
Economic development and industrial structure - an overview. Bergen,
- WP 1997: 14 WIIG, Arne
Strategisk handelsteori og økonomisk utvikling. Bergen, september 1997, 18 s.
- WP 1997: 15 MARQUETTE, Catherine
*Population and environment relationships in developing countries: A select
review of approaches and methods.* Bergen, October 1997, 15 pp.
- WP 1997: 16 MARQUETTE, Catherine
*Turning but not toppling Malthus: Boserupian theory on population and the
environment relationships.* Bergen, October 1997, 15 pp.
- WP 1997: 17 KNUDSEN, Are
Mountain protected areas in Northern Pakistan: the case of Khunjerab National
- WP 1997: 18 NORDÅS, Hildegunn Kyvik
Some reasons why capital does not flow from rich to poor countries. Bergen,
- WP 1998: 1 HANSEN, Cecilie Fosse
Skatteunndragelse. En studie av kommunebeskatning i Tanzania. Bergen, januar
1998.
- WP 1998: 2 SKAAR, Elin
Profitt eller moral? Ein diskusjon om næringslivsinteresser og menneskerettar.
- WP 1998: 3 SUMAILA, Ussif Rashid
Protected marine reserves as fisheries management tools: A bioeconomic
- WP 1998: 4 SUMAILA, Ussif Rashid and C.W. Armstrong
Cannibalism and the optimal sharing of the North-East Atlantic cod stock: A
- WP 1998: 5 FJELDSTAD, Odd-Helge
Why people pay taxes. The case of the development levy in Tanzania. Bergen,
- WP 1998: 6 NORBYE, Ole David Koht
Does aid to institution development work? Reflections on personal experiences.
Bergen, May 1998, 27 pp.
- WP 1998: 7 KNUDSEN, Are
Beyond cultural relativism? Tim Ingold's "ontology of dwelling". Bergen, May
1998, 17 pp.

Summary

Corruption is an ancient phenomenon, which has attracted increasing attention in recent years. This does not least reflect the growing awareness of the magnitude of the phenomenon. The primary concern of this paper is to discuss the causes and consequences of corruption in developing countries, and possible interventions towards reducing corruption in the public sector. Principal-agent theory (incentive theory) is used as a point of departure. The paper examines the key assumptions of this theoretical approach. Based on empirical observations, it also examines limitations of principal-agent theory for analysing the decisions of civil servants to engage in fraudulent behaviour.

Furthermore, the paper discusses the impacts of corruption on economic performance. In recent years, arguments have been advanced by some economists that corruption has negative impacts on economic growth. However, by comparing corruption and economic performance in African and Asian countries, the paper argues that the corruption-growth relationship depends not only on the scope but also on the form of corruption. This, in turn, suggests that it is possible for high levels of corruption to coexist with either high or low rates of growth, depending on how corruption is organised and how the money is used.

Finally, actions to reduce corruption are discussed. The paper argues that the fight against corruption should not be seen independently from the need to reform the role of the state. Although downsizing the state and political liberalisation are desirable goals in many developing countries, they are not sufficient conditions for reducing corruption in the public sector. In some cases such moves may, in fact, lead to increased corruption (at least in the short run) by creating new opportunities.