

# **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](mailto: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 Reformert av insentivsystemene i offentlig sektor	29
7.	Oppsummering	31
	Lesetips	33
	Referanser	34



## 1 Innledning<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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 <sup>a</sup>	-	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 <sup>a</sup>	-	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 <sup>a</sup>	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

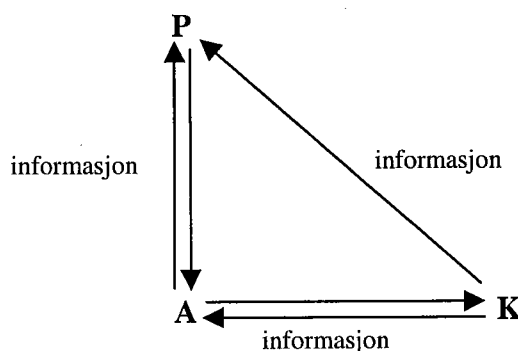
For at en offentlig etat eller institusjon skal fungere, kreves det en viss styring og koordinering av de enkeltaktiviteter som utgjør helheten. Effektiv koordinering kan imidlertid være problematisk når de ulike aktivitetene blir styrt av individer som er motivert av egeninteresser, og ikke av organisasjonens 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**

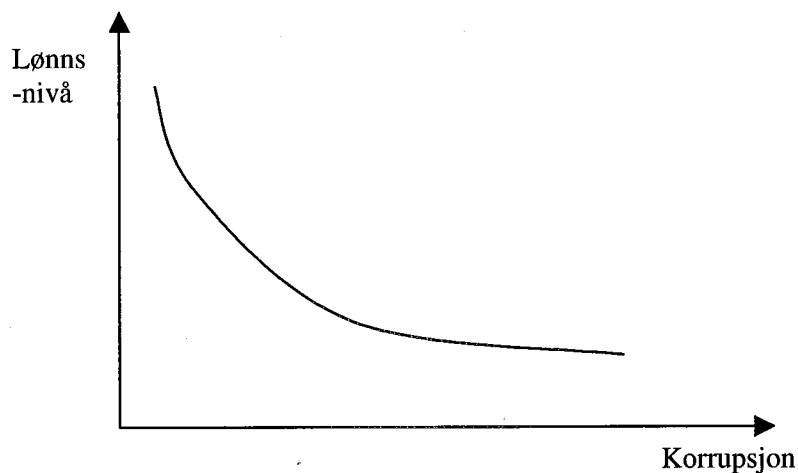
En rekke studier framhever det lave lønnsnivået i offentlig sektor som en viktig forklaringsfaktor til korrupsjonsproblemet i fattige land. I Latin-Amerika har reallønnsnivået i offentlig sektor falt med 30–40 prosent siden tidlig på 1980-tallet og fram til midten av 1990-tallet. Tallene er enda mer 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 ekstrainntekter 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.

