

Korruption: profitkøb eller magt?

En kommentar til Martin Paldams artikel om *Korruption og Økonomisk Udvikling* i *Økonomi og Politik*, 63. årg. nr. 3. 1990, side 3-20

Poul Ove Pedersen, Center for Udviklingsforskning

1. Martin Paldams argument

Korruption og andre markedsirregulariteter er utvivlsomt en vigtig årsag til økonomiske og udviklingsmæssige problemer i mange u-lande. Det er derfor problematisk, at vi har fortrængt problemet: *Korruption* fra vores u-lands debat, og godt at Martin Paldam i sin artikel *Korruption og Økonomisk Udvikling* i nr. 3. 1990 af dette tidsskrift tager fat på problemet.

I sin artikel beskriver han korruption som profitkøb fortrinsvis baseret på todsatser, offentlige tjenester og reguleringer. Profitkøb har en uheldig virkning på økonomien, fordi de fører til højere forbrugerpriser og ofte også til ineffektiv produktion.

Hvor profitkøb bliver almindelig praksis er det vanskeligt at fungere uden selv at deltage. Profitkøb og korruption griber derfor ofte om sig. Omvendt er det vanskeligt at komme afsted med profitkøb og korruption i lande, hvor dette ikke er almindelig praksis. Tilløb til korruption breder sig derfor sjældent her.

Det betyder, at det er vanskeligt at komme fra en situation med høj korruption til een med lav, selvom den samfundsøkonomisk er mere fordelagtig.

Paldams opskrift på at komme over vippepunktet mellem høj og lav korruption er at liberalisere økonomien og ophæve toldbeskyttelsen. Hans argument er baseret på en traditionel økonomisk ligevægtsmodel der forudsætter, at økonomien fungerer som et frit homogent marked indtil de »købte« todsatser og reguleringer indføres, og at den igen vil falde tilbage til denne tilstand, når restriktionerne ophæves. Disse forudsætnin-ger er meget langt fra virkeligheden i de fleste u-lande. Det betyder, at selvom jeg er enig med Paldam i hans beskrivelse af korruption som profitkøb, så mener jeg ikke at hans model af profitkøbsmekanismen er korrekt. Hans konklusion – at korruption kan bekæmpes med liberalisering – holder derfor heller ikke stik.

2. Korruption og magt – tre logiske brist i profitkøbsmodellen

Martin Paldams profitkøbsmodel lider af tre logiske brist: *For det første*, selv om det er rigtigt at korruption kan beskrives som profitkøb af offentlige reguleringer, så er det næppe alle offentlige reguleringer og todsatser der er »købte«. Tværtimod er vel i det mindste en god del af dem etableret for at løse reelle økonomiske og sociale problemer:

Mange af de i dag økonomisk velstillede lande har således i hvert fald i perioder udviklet sig bag beskyttende toldmure, og generelt har u-landene haft dårlige historiske erfaringer med den frihandelspolitik kolonimagterne påtvang dem for at kunne kvæle deres gryende lokale produktion. En ukritisk, generel liberalisering er der derfor ikke basis for i profitkøbsmodellen.

For det andet er det i sig selv en inkonsistens at bruge en frimarkedsmodel til at beskrive korrupsion. Det kan muligvis forsvares så længe der som i Martin Paldams grafiske eksempel opereres med en een-vare-økonomi og et enkelt profitkøb. Men i en mere kompliceret økonomi betyder introduktionen af profitkøb i sagens natur at alle markeder, måske med undtagelse af markedet for profitkøb, ophører med at være frie homogene markeder, fordi den gennemsigtighed, der er en af det frie markeds forudsætninger ophører med at eksistere.

Men heller ikke markedet for profitkøb er naturligvis noget gennemsigtigt marked med fri adgang. Tværtimod er det normalt et magtbaseret marked med en stærkt begrænset adgang, domineret af nogle stærkt hierarkiske sociale relationer, der ofte minder om patron-klient relationer. (se f.eks. Eisenstadt og Roniger, 1980 og Bodeman, 1988).

Patronen får sin magt til at foretage profitkøb i det politisk-administrative system gennem den støtte han får fra sine klienter. Denne støtte opnår han ved til gengæld at omfordele noget af sin profit (ofte kun en mindre del) til klienterne. Det er således i vid udstrækning gennem patron-klient relationerne profitkøbene formidles og fordeles.

Den tredje logiske brist er at selvom profitkøb i den offentlige sektor er en vigtig kilde til finansiering af patronernes magt, så er deres magt ikke grundlæggende baseret herpå.

Patronernes magt og profit er først og fremmest baseret på udnyttelsen af de økonomiske risici og usikre livsvilkår i udviklingslandene. Disse risici skyldes i et vist omfang profitkøb i det politisk-administrative system, men har dog primært deres rod i klimatiske forhold, sociale og sundhedsmæssige problemer, dårlig infrastruktur, mangel på finansielle institutioner, periodisk vareknaphed etc. Som resultat af de sociale og samfundsmæssige usikkerheder der følger heraf bringes den enkelte husstand, bonde eller mindre forretningsdrivende ofte i situationer med forsynings- eller finansieringsvanskeligheder, der ville være katastrofale, hvis ikke de havde sikret sig. Den måde man sikrer sig på er typisk ved at knytte forbindelser til en magtfuld patron. Det kan f.eks. være en købmand med gode forbindelser som man holder sig til, selvom han tager overpris for de varer han sælger og betaler for lidt for de afgrøder han køber af een. Til gengæld giver han kredit, garanterer at ens afgrøder bliver hentet, når det offentlige transportsystem bryder sammen, og er leveringsdygtig selv under vareknaphed (Pedersen, 1992).

Sådanne markedsrelationer er jo heller ikke ukendte i den udviklede del af verden, selv om vi ikke opfatter dem som patron-klient-relationer og kalder merprisen for korrupsion. Men også i vores del af verden vil virksomhederne, især på markeder med vareknaphed, ofte foretrække en fast leverandør i stedet for at gå efter den til enhver tid billigste. Forskellen er at i udviklingslandene er usikkerhederne, og derfor også mulighederne for at profitere af dem, større. Samtidigt er de økonomiske relationer ofte sammenfaldende med sociale og familiære bånd og derfor sværere at bryde end hos os.

I det både økonomisk og politisk ustabile udviklingsland er patron-klient forholdet forbrugernes og den lille handlendes garanti mod samfunds- og naturmæssige risici.

Samtidigt er patron-klient forholdet naturligvis også en kilde til store profiler for patronen. Dette er især tilfældet når patronerne udvikler sig til en mafia, der selv skaber den usikkerhed de bagefter hjælper med til at afhjælpe.

Det centrale punkt er imidlertid at skønt patron-klient relationen er stærkt udbytende, så tjener den en vigtig funktion for de små handlende og bønder, og den kan ikke fjernes med mindre de samfundsmæssige risici reduceres. At liberalisere og privatisere økonomien vil fjerne nogle af usikkerhederne, men næppe de vigtigste, og det vil også skabe nye usikkerheder.

Liberalisering og privatisering fører derfor heller ikke nødvendigvis til større konkurrence, for denne private sektor er ofte næsten lige så stærkt domineret af monopoler og patron-klient relationer som den offentlige.

Patronernes magt bygger på usikkerhed og risici i samfundet. Derfor er det ikke sandsynligt et forsøg på at reducere deres magt vil lykkes med mindre den sociale og samfundsmæssige usikkerhed reduceres. I de udviklede lande er en stor del af lovgivningen og både den private og offentlige sektors aktiviteter rettet mod at reducere disse usikkerheder eller afhjælpe deres negative virkninger. Det gælder f.eks. sikring af ejendomsretten, handelsreguleringer, infrastrukturudbygning, lov og orden, social- og sundhedsvæsen, pensionskasser og forsikringsselskaber. Disse aktiviteter er en forudsætning for at produktion og handel fungerer effektivt i den vestlige verden, og de findes i dag ofte kun fragmentarisk i udviklingslandene. At udbygge disse aktiviteter kræver i høj grad en aktiv stat, men en stat der fokuserer på andet end todsatser og erhvervsreguleringer.

3. Korruptionens historie i Danmark

Med udgangspunkt i profitkøbsmodellen giver Martin Paldan i sin artikel et bud på, hvornår og hvorfor korruptionen i Danmark forsvandt eller i hvert fald reduceredes kraftigt. Han skriver, at vippepunktet, hvor korruptionen aftager i Danmark, nåedes »så sent som i anden halvdel af 1800-tallet« men »før vores kraftigste industrialiseringsbølge«. Da han tillægger provisorietiden en stor betydning må han hermed mene perioden 1870-90. Det kan vel være rigtigt, men Paldam bringer ingen dokumentation herfor, og vippepunktet kan lige så godt placeres tidligere f.eks. i forbindelse med den første industrialiseringsfase i 1850'erne (se f.eks. Pedersen 1989 og Hansen 1983). Da faldet i korruptionen trods alt er en gradvis proces, der strækker sig over en stor del af 1800-tallet er den præcise placering af vippepunktet imidlertid næppe vigtig. Det springende punkt er, hvad årsagen er til korruptionens reduktion.

Paldams tese er, at korruptionens reduktion skyldes, det han kalder en profitkøbsblokade. Herved mener han en liberalisering af økonomien og en reduktion af statens regulerende magt, der reducerer mulighederne for profitkøb.

Paldam kunne som en vigtig faktor have peget på den liberalisering af økonomien, der skete i løbet af 1850'erne og som dels fjernede de statslige monopoler og koncessioner, hvorpå industrien indtil da i stort omfang var baseret, og dels ophævede provinsbyernes handelsmonopoler. Men det gør han nu ikke. Til gengæld tillægger han den lammelse af statens aktiviteter, der fandt sted i provisorietiden en vigtig rolle. Disse forklaringer svarer til Paldams meget sene placering af vippepunktet, men modsiges af, at skønt der i provisorietiden blev blokeret for ny lovgivning så steg den offentlige sektors andel af

GNP i perioden 1872-88 kraftigere (fra 8 % til 10 %) end i årtierne både før og efter (Paldam 1991, Fig. 4.6). Det er først fra slutningen af 1880'erne, at statens andel af GNP begynder at stagnere og så gør den det frem til den første verdenskrig.

Det er rigtigt, at mange af de innovationer, der sker i perioden f.eks. bygningen af højskoler, tekniske skoler og landbrugskonsulenttjeneste, i høj grad sker på privat initiativ, men de opnår i betydeligt omfang offentlig støtte (Kristensen, 1988).

Når man ser på den meget kraftige vækst i det offentlige aktiviteter, der finder sted i løbet af 1900-tallet uden at korruptionen af den grund blomstrer, forekommer det heller ikke sandsynligt, at den blokering af lovgivningen, der fandt sted i Estrupperioden skulle have været afgørende for korruptionens forsvinden.

Jeg vil i stedet forklare korruptionens bortfald som et resultat af det gradvise fald i de sociale og samfundsmæssige risici, der fandt sted i løbet af 1800-tallet, som følge af en række ændringer i samfundet:

- Landboreformerne der nok formelt blev iværksat i slutningen af 1700-tallet, men som reelt blev forsinket af statsbankerotten i 1814 og derfor først var fuldt gennemført i midten af 1800-tallet. De sikrede bønderne ejendomsretten til jorden og åbnede derved mulighederne for etablering af finansierings- og låneinstitutioner for landbruget.
- En gradvis øgning i landbrugets produktivitet, der reducerede risikoen for perioder med fødevaremangel.
- En udbygning af infrastrukturen. Først udbygningen af landevejsnettet fra midten af 1820'erne; den sikrede bøndernes afsætning og var en af forudsætningerne for korneksporten i 1840'erne og 1850'erne.

Siden dampskibsforbindelserne mellem landsdelene i 1840'erne og 1850'erne, og endelig jernbanerne fra 1850'erne og frem.

- En demokratisering og sikring af de borgerlige rettigheder, der med mange periodiske tilbageslag dog gradvist forbedredes gennem 1800-tallet.
- Et juridisk-politisk system karakteriseret af arbitrære beslutninger blev gradvist erstattet af et langt mere regelstyret system.
- En gradvis forbedring af sundhedstilstanden og et fald i dødeligheden. Især en reduktion af de store udsving i dødeligheden, der karakteriserede de tidligere århundreder.

Det er ændringer som disse, der gradvist reducerer den samfundsmæssige usikkerhed og derved undergraver mulighederne for at opnå uproduktive profitter. Afskaffelsen af den merkantilistiske politik og indførelsen af liberalisme har formentlig yderligere forstærket processen, men da liberalismen gennemføres i slutningen af 1850'erne er korruptionen formentlig allerede i stort omfang forsvundet.

4. Hvordan reduceres korruptionen i udviklingslandene?

Hvis den tolkning af Danmarkshistorien er rigtig, har det konsekvenser for den politik, vi skal anbefale ulandene i dag. Liberalisering af handel og produktion er utvivlsomt en forudsætning for afskaffelse af profitkøb og korruption, men liberalisering alene gør det ikke. Profitkøb og korruption trives primært på basis af sociale og samfundsmæssige usikkerheder, og hvis det ikke lykkes samtidigt at reducere disse usikkerheder vil liberalisering næppe føre til det ønskede mål. Tværtimod vil en liberalisering isoleret set snarere øge de samfundsmæssige usikkerheder. Det bør ikke glemmes at industribeskyttelse, toldsatser og statslige reguleringer etc.,

der nu søges afskaffet ikke oprindeligt blev indført for at øge muligheden for profitkøb, men for at øge overlevelseshancerne for en spæd industri.

Litteratur

- Bodeman, Michael. 1988. Relations of production and class rule: The hidden basis of patron-clientage. In *Social structures. A network approach*, eds. Barry Wellman, and S.D. Berkowitz. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eisenstadt, S.N., and Louis Roninger. 1980. Patron-client relations as a model of structuring social exchange. *Comparative Studies in Social Change* vol. 1, 42-77.
- Hansen, Sven Aage. 1983. *Økonomisk vækst i Danmark*. 3. udg. København: Akademisk Forlag.
- Kristensen, Peer Hull. 1988. Virksomhedsperspektiver på industripolitikken: Industrimodernister og industriens husmænd. *Politica*, 20, 3, 282-297.
- Paldam, Martin. 1990. Korruption og økonomisk udvikling. *Økonomi og Politik*, 63, 3, 3-20.
- Paldam, Martin. 1991. The development of the rich welfare state of Denmark. In *Diverging paths. Comparing a century of Scandinavian and Latin American economic development*, eds. Magnus Blomström and Patricio Miller. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Pedersen, Poul Ove. 1989. *The role of small enterprises and small towns in the developing countries – and in the developed*. CDR Project Paper 89.1. Copenhagen: Centre for Development Research.
- Pedersen, Poul Ove. 1992. The restructuring of wholesale and retail trade in Zimbabwe's new district service centres. Forthcoming in *African Urban Quarterly*.