

Korruption og Økonomisk Udvikling*

Martin Paldam, Økonomisk Institut, Århus Universitet

I. Indledning om fortrængningen

Slår man op i et af standardværkerne om udviklingsøkonomi, er det sjældent, at der er nogen selvstændig behandling af emnet korruption. Der er f.eks. ikke noget korruptionskapitel i den nys udsendte *Handbook of Development Economics*, hvor de ledende eksperter over 32 kapitler, der tilsammen når op på 1773 sider, forsøger at dække alle relevante emner. Men i de fleste lærebøger finder man imidlertid rundt omkring bemærkninger, hvoraf det bliver klart, at korruption er et vigtigt udviklingsproblem. Ja, det er let at finde udtalelser fra indsigtfulde folk, der peger på, at det kompleks af holdninger og adfærdsnormer, som vi betegner som korruption, udgør et vigtigt udviklingsproblem. Jeg er også sikker på, at man ville få korruption ind på en fremtrædende plads, hvis man lavede statistik over de udviklingsproblemer, der drøftes i den alm. fagsnak mellem udsendte eksperter. Der er faktisk en helt forbløffende kontrast mellem lærebøgernes prioritering og den »sande« prioritering.

En del af problemet er, at korruption er et emne, vi *fortrænger* fra den mere offentlige ende af vores ulandsdiskussioner. Årsagerne er nok dels »pænhed« og dels »egeninteresse«. Med pænhed mener jeg, at vi synes, at det er at føje spot til skade, når vi omtaler dette pinlige emne. Det er slemt nok, at ulandene er fattige, hvis vi så lægger til, at de er korrupte ...¹. Hvad egeninteresser angår,

er det klart, at alle, der arbejder med udviklingsproblemer, har en interesse i, at hjælpe-sektoren vokser, og korruption er en trussel herimod.

I det sidste ti-år er der imidlertid opblomstret en hel litteratur, der generaliserer korruptionsemnet til et tilstrækkeligt abstrakt niveau til, at vi kan diskutere emnet nogenlunde lidenskabsløst. Det er teorien om *rent seeking* – på dansk *profitkøb* – som er udviklet ud fra en artikel af Anne O. Krueger (se Krueger, 1974, og kapitlet om rent seeking i Mueller, 1989). Teorien har ført til ganske meget ny indsigt omkring de samfundsformer og institutioner, der først og fremmest fører til korruption, og hvorledes denne bedst bekæmpes. Denne litteratur skal derfor omtales allerede i afsnit II. Før vi går igang hermed, skal jeg imidlertid omtale mine egne erfaringer med disse ting ganske kort:

Det følgende vil være meget præget af mange rejser og et toårigt ophold (for en del år siden) som FNs økonomiske rådgiver for regeringen i en delstat i det nordlige Nigeria. Herunder fik jeg et stærkt indtryk af den holdning, der prægede den jævne nigerianer over for dét, vi kalder »korruption«, og de kalder »dashi« – et ord, der har en lidt bredere betydning, idet det også omfatter »drikkepenge« o.l. Sagen var nemlig tydeligvis, at de allerfleste nigerianere regner den embedsmand, der er i stand til at gøre noget for sin

familie, sin landsby og sine venner for et bedre menneske end hans »sure« kollega, der aldrig vil »hjælpe« nogen. Den førstnævnte »idealembedsmand« er også flottere klædt og har en Mercedes – det er klart, at han til gengæld tager dashi, men det er jo kun rimeligt.

Heroverfor står så den typiske nordeuropæers holdning – man ved, at man for at kunne arbejde i et sådant land er nødt til at se »filosofisk« på disse ting; men det er svært, når man oplever f. eks. at regeringens kontrakt for skolebøger bliver flyttet til en ny leverandør, der skal have dobbelt så meget for bøgerne som den gamle leverandør.

II. Begreberne rent og rent seeking dvs. profit og profitkøb.

Det engelske ord »rent« betyder som bekendt ikke rente, men leje eller profit. Og det er lige så uklart, som disse ord er på dansk. Så lad os definere ordet profit præcist og kun bruge det på denne specielle måde:

Profit er det overskud/underskud, der er tilbage i en virksomhed, når alle produktionsfaktorer har fået deres »normale« aflønning.

Med andre ord: profitten er over/underskudet, der tjenes ud over de samlede produktionsomkostninger, når alt er medregnet. Den investerede kapital har altså fået tilregnet en normal forrentning (i Danmark ville man tilregne den samme forrentning som en obligation). Hvis ejeren også er driftherre, skal han have tilregnet den »løn«, der svarer til, at han var ansat i en lignende virksomhed. I en »perfekt« generel ligevægtsmodel er profitten præcis nul. I den typiske udviklede liberale økonomi finder man, at den udgør nogle få procent af nationalindkomsten². Selv om profitandelen (af værdistigningen) i snit er meget lille, betyder det naturligvis ikke, at

den ikke kan være stor i nogle virksomheder – for der er mange virksomheder, hvor den er negativ.

II.1. Hvorledes opstår profit?

De -2 til 5 % af BFI, der udgøres af profitten, er vigtige for en liberal økonomi, for de udpeger de brancher, hvori det især kan betale sig at investere. Der er principielt fire måder, hvorpå der kan opstå profit:

- (p1) På kort sigt opstår der profit, når efterspørgslen ændrer sig til fordel for et nyt produkt, eller når en virksomhed finder på en ny produktionsteknik osv.
- (p2) Nogle produktionsfaktorer er naturligt knappe. Sådanne »ressourcer« får en værdi, der er større end de samlede produktionsomkostninger.
- (p3) Monopolgevinster opstår, når de(n) gamle virksomhed(er) i en branches om at hæve prisen). Betingelserne, for at en sådan merpris kan opretholdes, er, at der er en begrænsning over for nye firmaer i branchen, og at de gamle kan holde sammen.
- (p4) Mange typer af offentlige reguleringer begrænser tilgangen til markeder og skaber derved knapheder. Vi skal nævne to hovedtyper:
 - (p4.1) Licencer, der begrænser adgangen til et marked for indenlandske konkurrenter⁴.
 - (p4.2) Toldbeskyttelse, der begrænser adgangen til et marked for udenlandske konkurrenter.

Der er mange »pæne« grunde til at have licenssystemer, mange markeder er uigennemsigtige, og et licenssystem kan medvirke til at skabe en vis gennemsigtighed. Vi har næsten frit spil for, at alle slags kvaksalvere kan etablere sig her i landet; men man må kun kalde sig læge, hvis man har en særlig licens, som kun kan opnås efter omfattende studier og praktiske erfaringer. Dertil kommer, at det

offentlige forsikringssystem kun dækker udgifter til læger og lægeordineret medicin. Det er vanskeligt at tænke sig, at en hel liberal ordning ville være bedre på dette område, men hvorfor har vi taxalicenser? Og hvorfor må enhver farmaceut ikke etablere sig som apoteker? Ja, hvorfor må et supermarked ikke have en apoteksafdeling, blot man følger nogle strenge sikkerhedsregler?

II.2. Profitkøbende adfærd.

Lad os nu forestille os, at vi driver en virksomhed. Hvordan kan vi tjene noget mere? Der er principielt to strategier:

- S1. Vi kan øge salget og reducere omkostningerne, finde på nye produkter osv. Kort sagt, vi kan udøve almindelig forretningsdygtighed. Det er hårdt arbejde; men det er (med visse velkendte forbehold) samfundsnyttigt arbejde.
- S2. Vi kan forsøge at opnå en offentlig regulering, der giver os en ekstra profit.

Hvis vi f. eks. laver en vare, der sælges på verdensmarkedet for 60 kr, og vi opnår en toldsats på 50 %, så kan vi pludselig sælge den for 89.95 kr på hjemmemarkedet i stedet for de 60 kr, den ville have kostet under fri konkurrence. De 29.95 kr er ren profit. Salget går måske ikke engang tilbage – det er de udlandske konkurrenters salg, der går tilbage. Lad os tænke os, at vi laver to millioner af varen til hjemmemarkedet. Reguleringen, σ , medfører altså en merprofit, $\Pi(\sigma)$, på næsten 60 millioner kroner. Laver vi varen til eksport berører reguleringen ikke den del af produktionen, vi eksporterer.

Hvordan opnår man en sådan toldsats? I Danmark vil man typisk henvende sig til sin brancheorganisation, sit lokale folketingsmedlem – man kan også få et samarbejde i stand med sin fagforening af hensyn til beskæftigelsen og lønniveauet. Men det vil ty-

pisk se ud som helt håbløst at få en stor toldbeskyttelse, da Danmark har skrevet under på en lang række internationale aftaler, der forbyder toldbeskyttelse, så dét, man kan opnå, er højst lidt smålusket beskyttelse i form af nogle miljøregler o.l., der ganske vist kan være en del værd, men som alligevel (oftest) er for intet at regne imod en god stor toldsats⁵.

Den dygtige forretningsmand har naturligvis begge strategier S1 og S2 i tankerne, og at valget imellem, hvilken strategi han vil bruge flest kræfter og penge på, afhænger af, hvor han tror, at fortjenstmulighederne er størst. Det afgørende er her, at reguleringen, σ , har en værdi på $\Pi(\sigma)$ kr. per år. Dvs. at det kan betale sig at afholde udgifter, Ψ , for at opnå og siden opretholde σ . Sandsynligheden, p , for at opretholde/bevare σ i indeværende periode er:

$$p = p(\sigma, \sigma_1, \sigma_2, \dots, \Psi) \quad (1)$$

Dvs. sandsynligheden afhænger af, om reguleringen har været i kraft i sidste periode, i perioden før, osv. Jo længere en regulering har været i kraft, jo lettere er det at få den fortsat. Desuden afhænger sandsynligheden af, hvor meget man giver ud, Ψ . Så længe udgiften Ψ til »restriktionskøbet« er mindre end profitten ved »købet«, er der et overskud til virksomheden. Men det interessante er, at den konkurrence, der uundgåeligt bliver på »det politiske marked« for restriktioner, vil føre til:

$$\Psi \rightarrow p(\sigma, \sigma_1, \dots, \Psi) \cdot \Pi(\sigma) \quad (2)$$

I et forholdsvis åbent demokratisk system som det danske eller det amerikanske er det afgørende at opbygge *en lobby dvs. en politisk koalition og en interesseorganisation*, der vil kæmpe for restriktionen. I vores eksempel er restriktions-profitten $\Pi(\sigma)$ lig med 60 millioner kroner (ligesom dét, vi anslog,

at SAS's monopol på ruten Tirstrup-Kastrup var værd). For 60 millioner kan man opbygge en helt god koalition, der vil kæmpe for restriktionen. Man kan give sine ansatte en højere løn, end de ellers ville få, og derved har man så temmelig automatisk fagforeningen med i koalitionen. Der er også råd til at give et stort tilskud til diverse politikeres valgkampagne eller til andre gode formål, som relevante politikere synes om/anbefaler. Dertil kommer, at man kan opnå en vis sympati i pressen, f. eks. ved at købe nogen flotte helsidesannoncer. En særlig gunstig måde at få gode offentlige venner på er ved at tilbyde et partnerskab med det offentlige (et »joint venture«), så får man også kapital, politikere i bestyrelsen osv. Alt i alt er der således et stort antal måder, hvorpå profitgenererende restriktioner konsoliderer sig i politisk/økonomiske alliancer, der deler $\Pi(\sigma)$ imellem sig. Resultatet er naturligvis delvis irreversibelt, idet alle foretager dispositioner, der er betingede af restriktionen, og folk vænner sig til den merløn, der følger af at være i en beskyttet sektor⁶. Dvs. når man først har arbejdet sig ind i en restriktion, så skaber den en ineffektivitet, som det kan være svært at arbejde sig ud af.

I den meget betydelige litteratur, der er blevet skrevet om »rent seeking« i den sidste halve snes år, er der udviklet en lang række modeller, der demonstrerer, hvordan restriktionssproffitten ender med at blive delt. De, der først og fremmest får del i profitten, hvis de opfører sig rationelt, er politikerne, der principielt kan »sælge« restriktionen for dét, den er værd, hvis de bærer sig rationelt ad.

II.3. En velfærdsvurdering.

Hvis vi nu sammenligner velfærden med og uden restriktionen, er den første observation, at restriktionen medfører en mindre vareforsyning til en højere pris. Den medfører en omfordeling på $\Pi(\sigma)$ fra forbrugerne til den koalition, der opretholder restriktionen.

Det typiske vil være, at denne omfordeling gør indkomstfordelingen mere ulige. Det normale vil derfor være, at velfærden falder af to årsager: (1) den samlede vareforsyning falder, og (2) indkomstfordelingen bliver skævere – især i det omfang, der er korrupsion involveret.

Til denne klare konklusion er der dog et (tilsyneladende) forbehold: det kan f.eks. være, at restriktionen bevirker, at en større del af indlandets forsyning med den nævnte vare bliver indenlandsk, sådan at beskæftigelsen går op på kort sigt. Vi vil her sige, at landet får en beskæftigelsesgevinst ud af restriktionen, og at denne beskæftigelsesgevinst opnås ved en reduktion i effektiviteten, sådan at den må konsolideres i en lavere levestandard. En tilsvarende beskæftigelseseffekt, opnået ved en justering af den reale valutakurs, ville give en højere levestandard – især på længere sigt.

Man kan også indvende, at noget af omfordelingen som følge af restriktionen ofte er til arbejderne i den beskyttede branche. Er varen en luksusvare, kan man tænke sig, at den samlede omfordeling bevirker, at indkomstfordelingen bliver jævner. Men et så lykkeligt resultat er tydeligvis ikke sandsynligt. Der er imidlertid en lang række dynamiske effekter af profitkøb, der er potentielt meget alvorlige, og som mange iagttagere (incl. jeg selv) hævder at have observeret til overmål i mange u-lande.

- (1) Etablering af en ineffektiv industri, der i det lange løb fører til lavvækst.
- (2) Drejning af normal forretningsaktivitet fra en samfundsnyttig til en samfundsskadelig retning.

Man har ligefrem talt om, at der i det lange løb kan fremstå et egentligt »rent seeking society«, hvor meget lidt fungerer, indkomstfordelingen er ekstremt skæv osv.

III. Profitkøb og korruption

Det er vist ligetil at se, at hele denne teori gør det meget let at diskutere korruption.

III.1. Et holdningsaspekt og et korruptions-potentiale.

Hvis vi har med en økonomi at gøre hvor folk tager »dashi«, så er vejen til restriktionskøb let at se. Her kan det næsten ikke undgås, at der bliver alle mulige restriktioner. Det kan heller ikke undgås, at restriktions-provenuet $\Pi(\sigma)$ ender hos beslutningstagerne. Her er skal restriktioner ofte ses som det instrument, hvormed indtægter omfordes fra landets borgere til dets magthavere, og herunder til »pensionsordninger« på bankkonti i Schweiz, Turkman Islands eller et lignende sted.

Der er her tre aspekter at tage i betragtning: (i) den alm. *holdning til korruption*, (ii) den alm. *holdning til reguleringer* og (iii) de *institutionelle muligheder* for at etablere reguleringer. Det er f. eks. klart, at er der en lang grænse til et naboland, der ikke har told på en given vare, så nytter det ikke alverden at indføre en høj told på denne vare osv. Med andre ord: de samfundsinstitutioner og politiske holdninger, der findes i et givet land, giver dette land et *korruptionspotentiale*.

III.2. En historisk note – to dekader, hvor forholdene var gode for frembringelse af profitkøb.

En række af de træk, der har domineret u-landenes politik og vores u-landsteori i 60'erne og 70'erne, har i høj grad fremmet »potentialet« for profitkøb ved at skabe en ideologi, efter hvilken offentlige reguleringer – og især beskyttelsesforanstaltninger – er noget generelt godt, som det er let at forsvare.

(1) Der har generelt været en betydelig *mistil-*

lid til markedsmekanismer og til verdensmarkedet som sådant, bl.a. på grund af den vidt udbredte tro på bytteforholdsmitten: altså troen på, at der var en negativ langtids-trend i u-landenes bytteforhold over for i-landenes. På trods af utallige analyser, der demonstrerede, at dette hverken var eller er rigtigt, tror mange det stadig. Ja, FN har vedtaget det i en række af de proklamationer, der har dannet grundlaget for UNCTAD's arbejde. Herfra var to slutninger snublende nær:

- (1A) Beskyttelse over for verdensmarkedet er godt i sig selv.
- (1B) Det er vigtigt at komme ud af landbrug og anden råvareproduktion og ind i industri.

(2) Det har været en generel *tillid* til statslige indgreb, planlægning og socialisme, bl. a. fordi (i) de fleste tidligere kolonimagter er markedsøkonomier, (ii) indtil for nylig troede mange, at de socialistiske lande havde haft en imponerende vækst, (iii) mange af de firmaer, der opererede med held verden over, er ejet af »hvide« nordeuropæere/nordamerikanere, der så ud som de gamle koloniherrer, og som i hvert fald var fremmede.

Latinamerika, er det u-landskontinent, der først blev afkoloniseret (1½ århundrede før den store afkoloniseringsbølge) fra kolonimagter, der ingenlunde var markedsorienteret. Her havde man mange steder ganske blomstrende økonomier omkring århundredskiftet, der ikke var langt efter verdens rigeste lande⁷ (se Blomström & Meller, 1990). Ikke desto mindre opstod der også her en lokal økonomisk teoriretning – *strukturalisme/afhængighedsteori* – der har medført ganske de samme holdninger af generel mistillid til markedsmekanismer og generel tillid til restriktioner og statskontrol. Efter disse teorier var det vigtigt at beskytte sig imod Verdensmarkedet og isolere sig herfra. Nogle af de mest dramatiske eksempler på vækst-

kvæling gennem skabelsen af rent-seeking-societies findes da også netop i Latinamerika.

Kort sagt: hvis man skal nævne en hovedstrategi, der har præget u-landene som gruppe i 60'erne og 70'erne er det *ISI-strategien*: den Import-Substituerende Industrialisering. Den har tre hovedtræk: (i) industrialisering gennem toldbeskyttelse, (ii) selektive indgreb, der reserverer kapital til industri på andre sektors bekostning. (iii) statskontrol/statsejendomsret (eller i hvert fald medejendomsret) til den nye industri. Interessant nok er det en strategi, vi har haft en betydelig sympati for her i landet – på trods af, at vi *omhyggeligt har undgået at føre den samme politik selv*⁸. Måske fordi vi alle sammen inderst inde vidste, at den også ville have medført de resultater her i landet, som den har medført i det typiske u-land.

Over for vores emne »korruption« er det klart, at man vanskeligt har kunnet føre en politik, der har medvirket mere til at fremme sagen. ISI-strategien er naturligvis ekstremt korruptionsfremmende.

Nedenfor i afsnit V skal vi vende tilbage til toldsatsdiskussionen på en lidt mere formel/lærebogsmæssig manér, men først er der nogle mere almene aspekter, der behandles.

III.3. Korruption og decentralisering

I afsnit IV skal vi argumentere, at den »naturlige« eller den »oprindelige« tilstand er, at alle er korrupte – altså tager det, som de kan få via deres stilling. Dette indebærer et ganske stort samfundsøkonomisk tab, derved at lande, der har den naturlige korruption, er afskåret fra at benytte en lang række organisationsformer, der i andre lande har vist sig effektive. Den mest generelle måde at anskue problemet på er nok, at korruption medfører en *manglende tillid*. Dvs. at det bli-

ver meget svært at decentralisere nogetsomhelst.

De fleste iagttagere er vist enige om, at det ingenlunde er forretningstalent, der mangler i f.eks. Afrika. Der er et rivende mylder af småhandlende. Problemet er, at få virksomheder vokser over en vis lille størrelse – nemlig den størrelse, der sættes af, at ejeren selv kan kontrollere alting. Og det er klart, at dette er en alt for lille størrelse for de allerfleste mere moderne produktionsformer – herunder især når det kommer til industriel produktion.

Decentraliseringsproblemet er også en af forklaringerne på, at mange internationale firmaer foretrækker »moderne« kapitalintensiv teknik ved investeringer i u-lande, på trods af at de relative faktorpriser helt klart er sådan, at det bedre kunne betale sig at bruge mere arbejdskraftintensive teknikker.

Den manglende tillid er også en hovedforklaring på, at det så ofte er mislykkedes at etablere kooperativer i mange forskellige u-lande. Også på områder, hvor sådanne organisationsformer har vist deres effektivitet i i-landene. Der er mange former for maskiner (traktorer, motoriserede vandpumper med m.m.), der med fordel kunne anskaffes af en lokal gruppe i stedet for individuelt, hvis bare gruppen havde tilstrækkelig tillid til hinanden.

Kort sagt: På det organisatoriske område er den naturlige mistillid i alle forretningsforhold, der følger af, at alle automatisk (og med rette) antager, at alle andre er lige så korrupte, som de selv er, en meget alvorlig produktionshæmmende faktor.

Dette forklarer også, hvorfor minoriteter ofte har haft en forbløffende forretnings succes i mange u-lande. For de er nødt til at »holde sammen og stole på hinanden«. Det

er naturligvis just det, man kritiserer inderne i Østafrika, libaneserne i Vestafrika o.l. for: de holder sammen. Det er just deres sammenhold, der tillader dem at organisere større virksomheder og derved ekspandere⁹.

III.4. U-landshjælp og korruption

Når vi herefter vender os imod u-landshjælp er det første, vi må konstatere, at u-landshjælp er et område, hvor de to landegrupper forskellige holdninger til korruption tørner sammen på en ganske kompliceret måde. Problemerne bliver ikke mindre, fordi vi har gjort så meget for at fortrænge den oplagte kendsgerning, at vores adfærd er den mærkeligste i denne verden. Så det er klart, at korruption udgør et stort problem for hjælpen. For når noget, man har fortrængt, alligevel viser sig, så udgør det en *skandale*.

Der er ikke noget mere skadeligt for hjælpen (set i forhold til vælgerne i giverlandet) end skandaler, så det er væsentligt for begge parter at undgå korruption i hjælpeprojekter. Når – på en ene side hjælpen nødvendigvis må gå til lande, hvor korruption er et problem, og det på den anden side er nødvendigt at undgå skandaler, hvad gør man så? Efter min mening er den logiske løsning, at man indbygger en generel *kontrolforanstaltning* i alle hjælpeaftaler, efter hvilket detaljerede regnskaber offentliggøres om alle projekter.

Her er vi nemlig fremme ved det forhold, at man i næsten alle lande har et ambivalent forhold til korruptionen: På den ene side ved man, at korruption er en naturlig og ældgammel adfærd, som er vidt udbredt, på den anden side ved man naturligvis godt, at korruption er noget skadeligt, som er forbudt. Forholdet er lidt det samme, som vi har til skattesnyderi her i landet, og det er – af gode grunde – nogenlunde det samme ambivalente forhold, som man har til sine gamle koloniherrer.

Den blotte kendsgerning, at et detaljeret regnskab tilstilles alle sammen med en projektevaluering, vil – så vidt jeg kan vurdere – i de allerfleste lande have en god virkning. Det er klart, at der er lande, hvor selv noget sådant ingen virkning vil gøre. Det er oven i købet lande, hvor hjælpebehovet er allerstørst; men over for mange lande vil en hel klar og på forhånd annonceret kontrol hjælpe en del.

IV. Nogle historiske og sammenlignende betragtninger

Et væsentligt problem, når man diskuterer korruption er, at man kun har få kvantitative data til rådighed – man må gå ud fra spredte oplysninger og almindelige indtryk. I appendix har vi angivet en grov metode til at karakterisere korruptionsgraden en k-skala – der tillader folk, der kender et land, at give en størrelsesorden. Ud fra sådanne kvantificeringsforsøg skal vi påstå, at vores egen korruptionsgrad er usædvanligt lav.

Det første, vi bemærker, er, at det mærkelige ikke er korruption – det er »ukorruption« der er det mærkelige. Tænk på en person, der har en stilling, der indebærer, at han »uddeles« et privilegium (så som en lav skatteansættelse, et eksamensbevis osv.), som mange mennesker gerne vil have – det *naturlige* er, at han sælger det. Der er ganske vist også nogle regler, efter hvilke han skal uddele privilegiet; men masse af mennesker vil gerne ... Det andet, vi bemærker, er, at *ukorrupt adfærd er effektivt* – hvis man skal indgå en handel, er alting meget hurtigere og effektivere, hvis vi ved, at et ord er et ord (og ellers er der domstolene¹⁰). Hvis vi skal ansætte en mand, kan vi blot se på hans papirer, osv.

IV.1. Et par historier.

Der er naturligvis ingen lande, der har en k-grad på nul. Borgeres samarbejde om

skatteunddragelse er et typisk eksempel på en lav k-score, der slår ud overalt i verden. Dette småkorrupte samarbejde tager – som det vil være læseren bekendt – mange former. Der er mange små job, som er vanskelige at få udført, hvis beløbet »opgives«, og man kan regne med, at folk, der hører om en sådan unddragelse, er solidariske med lov-bryderne – man »sladrer« ikke til skattevæsenet, hvis det ikke er grov svindel. På den samme måde foregår der en del byttehandel mellem folk med det formål at undgå registreringssystemer og dermed skat. Man kan anslå den samlede skatteunddragelse ved at sammenligne nationalindkomsttal med skattebasis fra selvangivelser – her finder man typisk en forskel på knapt 5%; men det undervurderer formentlig forskellen noget. Tilsvarende tal fra andre OECD-lande er typisk større.

Når vi betegner denne slags samarbejde mellem borgerne som en lavkorrupt adfærd, skyldes dette, at der er tale om en situation, hvor alle gør deres pligt i deres hovedstilling – her er tale om en interessekonflikt, hvor man snyder på det område, som betragtes som mindst alvorlig.

Den typiske gode danske borger vil normalt smile forstående til en håndværker, der har ordnet en lille reparation og nu foreslår, at de ordner sagen kontant – »uden unødigt papirarbejde, og så bliver det jo også billigere«. Men den samme gode borger, ville blive rystet, hvis han blev kaldt til torskigilde, og skattemanden foreslog at ordne også denne lille sag kontant og til fælles bedste. Dog ville man i mange lande modtage et sådant tilbud med den samme forståelse, som vores gode dansker modtog håndværkerens.

Historikere, der har beskæftiget sig med disse ting, påstår, at vores korruptionsgrad var så nogenlunde på det almindelige naturlige niveau i 1700-tallet. Det store fald ned imod

vores nutidige niveau skete formentlig så sent som i den anden halvdel af 1800-tallet; men på en række områder fortsætter faldet lige så stille den dag i dag¹¹.

IV.2. En vippepunktsdynamik.

I spilteoretisk lys er det let at analysere to ekstreme situationer:

Hvis *næsten alle er ukorrupte*, er det relativt farligt/ufordelagtigt at være korrupt, af tre årsager: (i) De, der har ret til at få den samme begunstiggelse uden at betale dashi, og som faktisk kan få begunstiggelsen hos de fleste andre administratorer, har en tilskyndelse til at melde den korrupte til myndighederne. (ii) Det er muligt at straffe nogle få. (iii) Hvis alle andre har et privatforbrug, der svarer til deres løn, er det ikke så rart at forbruge signifikant mere, medmindre man kan forklare, hvordan det går til.

Hvis *næsten alle er korrupte*, er det relativt ubehageligt at være ukorrupt af fire årsager, hvoraf de første tre er de omvendte af de foregående. Dertil kommer: (iv) Hvis alle er korrupte, indretter lønningerne sig let herefter, idet de falder til ingenting – der er nok, der vil have de stillinger, der giver dashi, så man behøver ikke betale løn¹².

Sammenligner man de to situationer, er det klart, at dynamikken fører samfundet imod enten *total-korruption* eller *total-ukorruption*. Der må være et eller andet *vippepunkt* et sted undervejs, hvor korruptionen vipper over enten til den ene eller til den anden side (tankegangen er formaliseret af Andvig & Moene, 1988). Det er klart, at problemet for denne modeltype er at forklare, hvordan man kommer fra den naturlige korruption over vippepunktet.

I Danmark kom vi som nævnt over vippepunktet engang i første halvdel af det 19ende århundrede. Faktorerne bag faldet –

hvis nærmere forløb, man kun kan gisne om – er naturligvis meget svære at bestemme med nogen sikkerhed, selvom det er let at opstille nogle teorier. Vi noterer os, at faldet indtrådte *før* vores kraftigste industrialiseringsbølge, så hvis der er en grundlæggende økonomisk årsagssammenhæng, må kausaliteten gå fra faldet i korrupsionen til den senere vækst.

To teorier for en vippepunktspassage kan nævnes: en udefra kommende holdningsændring og en profitkøbsblokering. Den første forklaring er den ældste:

IV.3. Over vippepunktet: (1) en holdningsrevolution.

Den klassiske forklaring på holdningsændringerne stammer fra Max Weber (1864-1920) og R.H. Tawney (1880-1962). De opdagede, at *religiøs-etnisk-politiske minoriteter* ofte har spillet en central rolle i vækstprocesser. Disse gruppers succes tilskrives gruppernes puritanske holdning, der er klart vækstfremmende og på længere sigt stærkt afsmittende af to årsager: (a) Sparsommelige forbrugsmønstre fremmer kapitalakkumuleringen (dvs. den samtidige opsparing og investering). b) Ærlighed er i sig selv en vigtig produktionsfaktor. Her har vi koncentreret os om (b), medens Weber & Tawneys hovedpointe er (a). De gør især meget ud af at sammenligne de nye dynamiske-puritanske gruppers forbrugs- og akkumulationsadfærd med den traditionelle (feudale) overklasses luksusforbrug og mangel på risikovillighed.

For vores problemstilling er det centrale altså, at der enten kommer en indvandring af en fremmed minoritet, der ikke har tilgang til det politiske marked for profit, men er nødt til at arbejde. Eller at der opstår en religiøspolitisk vækkelse, der fortæller folk, at det er godt for dem at arbejde og slet at forbruge. Nogle forfattere – selv udpræget konserva-

tive som Huntington (1968) – har fremhævet, hvordan »den rette ånd« også kan komme ind som følge af revolutioner og andre omvæltninger, hvor det nye regime er besjælet af en stærk puritansk etik¹³. Problemet er imidlertid, at det er svært at opretholde denne ånd i det lange løb, hvis det nye styre skaber et sæt af institutioner, der har et særligt højt korruptionspotentiale ja, mange iagttagere (bedst Nove, 1977) har berettet om, hvordan den klassiske centralplanlægningsmodel kun kan fungere, hvis der tillades en vis »småkorruption«, så modellen fører uundgåeligt (?) i det lidt længere løb til problemer.

Dette giver også en del af forklaringen på, at alle hidtidige centralplanlagte/socialistiske økonomier har udviklet sig til totalitære politistater – på trods af, at dette jo ingenlunde var grundlæggernes hensigt. Sagen er, at disse økonomier har så stort et korruptionspotentiale, at de simpelthen er tvunget til at have en høj grad af kontrol. Kontrol er altid upopulær, og så bliver styret upopulært, dette medførte at folk føler sig »moralisk berettiget« til at »snyde«. Og så er der brug for endnu mere kontrol, osv.

Vender vi os dernæst mod vor tids u-lande, er vores udgangspunkt, at her råder den »naturlige« korruption, svarende til vores egen for to-tre hundrede år siden. Det er klart, at der er undtagelser, for én af de virkeligt fascinerende pointer er, at de allerfleste u-lande har været europæiske kolonier i 150-60 år, hvor administrationen var i hænderne på folk udsendt fra Europa og med vores holdninger. Afsmittningen fra en sådan udenlandsk herskergruppe er nok relativt lille, men når dertil kommer missionen m.m.m., så er det klart, at der har været en ganske kraftig påvirkning, som mange steder har ført til dybtgående ændringer på de relevante områder. På den anden side har selvstændigheden også uundgåeligt ført til en tilbage-

vending mod den naturlige (og oprindelige) korruptionsgrad i mange u-lande.

Heri ligger, at de første to dekaders selvstændighed (60'erne og 70'erne) i de fleste u-lande har været en periode, hvor korruptionsgraden er vokset ganske kraftigt, idet den er vendt tilbage til sit præ-koloniale stade, eller måske til det, der er værre, da der mange steder har været ført en politik (jf. afsnit III.2), der har haft et stort korruptionspotentiale. I 80'erne har udviklingen været langt mere blandet på dette område – der er i stigende grad fremkommet politikker, der ikke er præget af efterligninger/reaktioner på de gamle kolonimagters politikker. Der er heller ikke mere den samme enighed blandt alle »velmende« u-landseksperter om, hvad der er den »rigtige og gode« politik.

IV.3. Over vippepunktet: (2) en profitkøbsblokade.

Der er imidlertid en anden interessant mulighed for at slippe over vippepunktet. For nogle gange har man set, at en kraftig vækst er foregået i perioder, hvor profitkøb har været helt blokeret.

Det gjaldt f.eks., at en af de helt afgørende vækstperioder i vores egen historie foregik i årene 1870-1900, hvor de nye familielandbrug, der var en følge af de store jordreformer $\frac{3}{4}$ århundrede tidligere, skiftede produktion og voksede op til at blive en økonomisk dominerende middelklasse. Disse år var samtidig den periode, hvor Estrup var kongens statsminister, og Venstre førte visnepolitikken, jf. Paldam, (1990). Pointen var altså, at det politiske system var fuldkomment lammet, sådan at der ikke var nogen mulighed for den nye klasse af bønder for at føre en profitkøbende politik – de var simpelthen tvunget til at arbejde.

Der er også en række mere *bevidst* indførte institutioner, hvor profitkøb gøres vanskeligt

ge. Et af de mest velkendte er GATTs system af gensidige aftaler om mestbegunstigelse, der gør det meget svært at indføre toldsatser. Desværre er det også sådan, at vi hverken har kunnet (eller virkeligt ønsket) at forhindre u-landene i at indføre og stadig forhøje deres toldbeskyttelse, opretholde multiple, ikke-konvertible, valutakurser, m.m.m.

I dag er det formentlig i stigende grad klart for alle blot nogenlunde nøgterne observatører, at dersom vi havde været helt anderledes hårde på disse områder og krævet liberaliseringer til gengæld for vores u-landshjælp, havde vi gavnnet u-landene *to gange*. Desværre har vi ofte gjort nøjagtigt det modsatte – og dette af de smukkeste grunde¹⁴.

V. Et grafisk eksempel – en toldsats

Dette afsnit er skrevet, for at analysen i resten af artiklen umiddelbart kan sammenkobles med den elementære lærebogsfremstilling af, hvordan restriktioner virker – afsnittet kan springes over uden tab af sammenhæng.

V.1. Den klassiske figur til analyse af en toldsats.

Lad os se på et nationalt marked, hvor der dels er en lokal produktion og dels import. Er der ingen beskyttelse bliver prisen på markedet p^* bestemt som verdensmarkedprisen med tillæg af lokale distribueringsomkostninger (som vi ser bort fra på figuren). Vi forestiller os, at verden kan levere ubegrænset til prisen p^* , men de lokale producenter har mindre transportomkostninger og er nærmere markedet. På figur 1 er der derfor tegnet en situation, hvor de indenlandske producenter altid »først« får solgt deres produktion, svarende til deres udbud til prisen p^* – dvs. de leverer y^{i0} . Udlandets udbud er så simpelthen lig med den lodrette afstand mellem indlandets udbud U_i og markedets

efterspørgselskurve E langs med den vandrette p^* linie. Den samlede udbudskurve, U_{so} , falder altså sammen med p^* linien. Som følge heraf sælger indenlandske producenter mængden y^{io} , og det samlede salg er y^{so} , dvs. udlandet leverer $y^{uo} = y^{so} - y^{io}$.

Nu indføres toldsatsen t , så prisen bliver $p^t = p^* + t$. Herved rykker den samlede udbudskurve op til U_{st} , så det samlede salg bliver y^{st} (der er mindre end y^{so}). Det er klart, at de indenlandske producenter nu kan tage prisen p^t , og de forøger deres salg til y^{it} (sva-

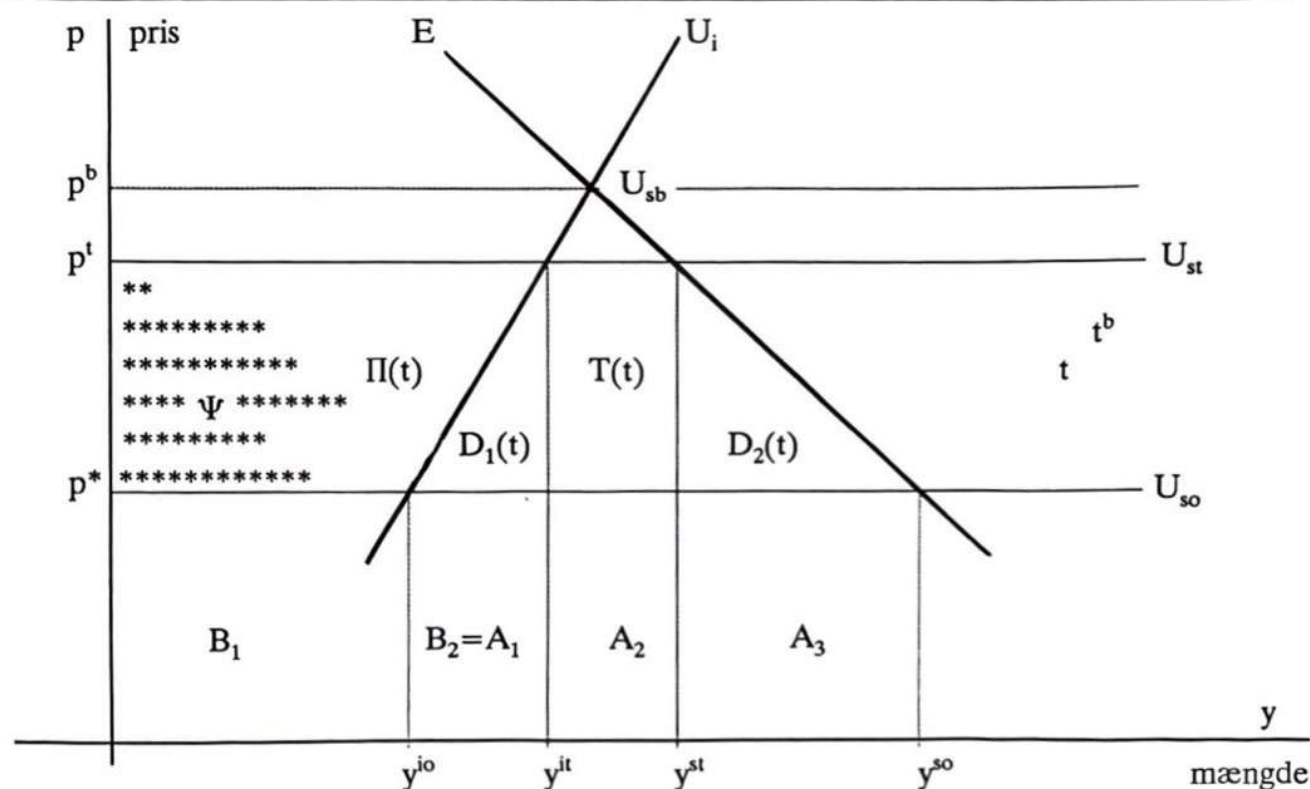
rende til, at de har en normalt-hældede udbudskurve - U_i har en positiv hældning). Udlandet leverer nu kun $y^{ut} = y^{st} - y^{it}$.

V.2. Velfærdsvirkninger, profitkøb og beskyttelsesaspektet.

Hele det areal, $C(t)$, der ligger mellem de to vandrette totaludbudskurver U_{st} og U_{so} fra p-aksen til efterspørgselskurven E, angiver det tab, som efterspørgerne i indlandet lider - det såkaldte *konsumertab*. Dette areal er sammensat af følgende 4 arealer:

$$C(t) = \Pi(t) + D_1(t) + T(t) + D_2(t) \quad (3)$$

Figur 1. Virkningen af en toldsats, når der både er indlandske og udenlandske producenter.



Hvis vi forestiller os, at der hersker fuldkommen konkurrence, sådan at profitten før tolden er nedkonkurreret til nul, kan vi opfatte de rektangulære områder mellem U_{so} -kurven og y-aksen som en lønsum, der er proportional med beskæftigelsen. Den samlede indenlandske beskæftigelse er: B_1 før tolden indføres, medens den udenlandske beskæftigelse ved produktion til dette marked er: A_1

+ $A_2 + A_3$. Efter told-reguleringen er indført, stiger den indenlandske beskæftigelse med $B_2 = A_1$, der er en fordel opnået for hjemlandet på udlandets bekostning. Men dertil kommer, at udlandet mister beskæftigelsen A_3 . For at vinde beskæftigelsen B_2 har hjemlandet altså skadet udlandet med både $B_2 (= A_1)$ og A_3 - det er derfor toldsatter kaldes en »beggar your neighbor« policy.

Men lad os vende tilbage til arealerne i ligning (3). Det ses, at vi på figuren har fulgt analysen i afsnit II.1 og tegnet profitkøbsløbet Ψ som en del af bruttoprofitten $\Pi(t)$. Dvs. at nettoprofitten $\Pi_n(t)$ er:

$$\Pi_n(t) = \Pi(t) - \Psi$$

Teorien (fra ligning 2)) om, at konkurrencen nu fungerer sådan, at nettoprofitten nedkurreres, eventuelt helt til nul. Det vil altså sige, at Ψ -erne i Π -området vokser og vokser, indtil de eventuelt fylder hele området.

Betragt dernæst de to trekanter $D_1(t)$ og $D_2(t)$ – de er kendt som toldsatsens *dødvægtstab*. $D_1(t)$ er et mål for det effektivitetstab, der bliver, fordi de indenlandske producenter producerer *mere* end det kan betale sig, de producerer. (Den samlede omsætning stiger med hele rektanglet $\Pi(t) + D_1(t)$, men heraf er det kun området $\Pi(t)$, der er et *producentoverskud*). $D_2(t)$ er et mål for et tab, som forbrugerne lider, og som ingen tjener. Med andre ord: af det samlede konsumenttab $C(t)$ indtjener andre delene $\Pi(t)$ og $T(t)$. Vi forestiller os, at i hvert tilfælde skatteprovenuet $T(t)$ kommer forbrugerne til gode på anden måde.

Det samlede ukompenserede tab er altså indlandets forbrugerens ukompenserede tab på $D_1(t) + D_2(t)$ og udlandets ukompenserede tab A_3 , der meget let kan få et eller flere udlande til at indføre tilsvarende toldsatser.

Der findes en meget omfattende litteratur, der analyserer disse tre- og firkanter for konkrete toldsatser og lande, både på kort og langt sigt. Og dertil kommer, at man har opstillet mange tilsvarende analyser for andre typer af reguleringer.

Man laver ofte toldsatser for at tvinge udenlandske producenter (og andre interesserede) til at flytte produktionen inden for toldsat-

sen. Dvs. for at få flyttet U_i udad. Det er bl.a. derfor U_i er tegnet skråt. Når virksomhederne ikke allerede har gjort dette, er det typisk, fordi de har vurderet, at produktionsomkostningerne ved at producere i indlandet var for høje, f.eks. fordi der er stordriftsfordele ved at have en fabrik, der både dækker landet og 4-5 andre lande.

Når toldsatsen er tilstrækkelig høj, kan det imidlertid betale sig at flytte produktionen indenfor – også selv om der bliver højere produktionsomkostninger. $\Pi(t)$ giver »plads« til at absorbere nogle ekstra omkostninger. Dertil kommer, at politikerne og fagforeningerne m.fl. ser, at der er et profitpotentiale på $\Pi(t)$ at få andel i. Den eneste, der virkelig kender den sande profit i virksomheden, er imidlertid dens ledelse, så virksomhedens muligheder for at få andel i $\Pi(t)$ bliver nu en funktion af, hvor god den er til at overbevise alle om, at omkostningerne »æder« $\Pi(t)$. Læseren kan selv forestille sig det spil, der kommer til at køre.

VI. Sammenfatning: Fire teser om korruption (i) – (iv).

Det første, vi bør huske på, er, at det er os, der er de mærkelige – med enhver historisk og international målestok er det vores holdninger, der er det nye. Som vi nævnte i afsnit IV, er vore egne ukorrupte normer kun et par hundrede år gamle. dvs.:

- (i) Det *naturlige* er, at man tager, hvad man kan få. Har man en begunstigel-
se at uddele i kraft af en (offentligt el-
ler privat) ansættelse, er det *naturlige*,
at man sælger den.

Man kan spørge om, hvorfor vi ikke følger dette naturlige mønster – med nogle få undtagelser. For at tage et nærtliggende eksempel: Vi, der er lærere, har karakterer at ud-

dele – selvom vore studenter sjældent har ret mange kontanter, så har de normalt familie, der har sådanne. Alligevel sker det aldrig (?), at en lærer bliver opsøgt om aftenen af en students fader, der ønsker at diskutere et forslag til gensidig nytte. Og det er ikke pga. risikoen for opdagelse, at dette ikke sker, for denne risiko må være meget lille.

Fortsætter vi eksemplet, så er den næste konstatering, at dersom alle troede, at karakterer var en handelsvare i vores uddannelsessystem, så ville de hurtigt miste deres signalværdi og dermed deres handelsværdi, studenterne ville så heller ikke have den samme interesse i at lære fagene. På den anden side ville karaktererne heller ikke have nogen signalfunktion, hvis også stillingsbesættelserne var noget, der solgtes.

Heri ligger, at karaktersystemet hviler på en gensidig og automatisk tillid. Med andre ord kan man sige, at man går ud fra, at alle, der ansættes på en uddannelsesinstitution automatisk går ind på en implicit kontrakt¹⁵, som er en forudsætning for hele institutionens effektivitet. Eksemplet illustrerer altså, at:

- (ii) Ukorruppte adfærdsmønstre indebærer meget betydelige *effektivitetsgevinster* – både på kort sigt og på længere sigt ved at muliggøre en række institutioner af væsentlig betydning for den økonomiske udvikling.

Vi har ovenfor (og i afsnit III.3) diskuteret en række aspekter ved (ii); men før vi forlader eksemplet, er der endnu en væsentlig pointe (jf. også afsnit IV.2) at fremhæve, for det fremgår, at:

- (iii) Korrupte og ukorruppte adfærdsmønstre har en betydelig *dynamik*.

Det er just fordi, man som en selvfølge kan

gå ud fra, at karakterer ikke sælges, at ingen tør prøve på at købe dem.

Mere generelt gælder, at der naturligvis vil opstå en betydelig ekstra efterspørgsel efter job i et korrupt system – det vil tendere til at konkurrere lønningerne ned, sådan at korruptionspotentiallet nedvæltes i lønningerne. Det vil så igen gøre situationen umulig for den ukorruppte – især i et samfund med betydelige forsørgerbyrder på den enkelte lønmodtager pga. storfamilietraditioner¹⁶. På samme måde gælder, at virksomheder, der virker i et korrupt miljø, vil blive udkonkurreret, hvis de ikke giver returkommissioner. I den situation vil der også hurtigt opstå konsulentfirmaer o.l., som er specialister i at formidle kontakt.

Tese (i) sagde, at korruption er det naturlige adfærdsmønster – heri ligger også, at meget afhænger af, hvordan folk ser på sagen. Pointen er, at langt de fleste lande har folk meget svært ved at forstå vores adfærdsmønstre. Det ryster dem ingenlunde, når lægen under en vaccinationskampagne foretrækker at stikke en havltredser i lommen frem for at stikke dem – de tilbyder ham faktisk pengene for at slippe for stikket. De synes, at det er en naturlig og rimelig adfærd – de ville have gjort helt det samme i hans sted. En europæisk læge, der er helt uimodtagelig for fornuft, ham har de sværere ved at forstå. Alligevel er der dog de allerfleste steder et yderligere element inde:

- (iv) Der indgår ved bedømmelsen af korruptionen næsten altid en vis ambivalens – selv hvor den er mest udbredt.

Det er ikke blot det simple faktum, at korruption overalt er en *ulovlig* adfærd; men den er oplagt noget, der går ud over andre. Parterne i en eller anden transaktion bliver enige om – skjult og ulovligt – at berige sig

på andres bekostning, sådan at transaktionen bliver noget helt andet, end den giver sig ud for at være.

Dvs. at selv om folk synes, at der er tale om helt naturlige og uundgåelige adfærdsmønstre, så ved de godt nok, at det – ideelt set – ville være bedre, om man ikke ...

Appendiks. En k-skala

Som nævnt i teksten besværliggør det mange diskussioner om korruption, at man ikke har nogen talmæssige angivelser. Det følgende er et forsøg på at opstille en simpel skala, som læseren kan bruge, til at lave nogle enkle procentangivelser til sammenligning af lande, man kender – hvis man spørger forskellige, der kender overlappende lande, vil jeg antage, at man hurtigt vil få et temmeligt klart mønster frem.

Skalaen har tre dimensioner, og er kun udformet for den offentlige sektor. De tre dimensioner kaldes hhv.: område (q_i) fordel (f_i) og udbredelse (u_i), og målet er udformet sådan, at områdedimensionen er en vægt, der summerer til 100, medens de andre to variable er et tal mellem 0 og 1:

$$(1) \quad k = \sum_{i=1}^5 (q_i \cdot f_i \cdot u_i)$$

$$\text{hvor } \sum_{i=1}^5 q_i = 100, 0 \leq f_i \leq 1, 0 \leq u_i \leq 1$$

Resultatet er altså et tal k for korruptionsgraden (eller om man vil korruptionsprocenten), mellem nul og 100. De tre dimensioner er nærmere udformet sådan, at lave k -værdier svarer til en lille korruption og omvendt.

A.1. Områdedimensionen – q_1 til q_5 .

Den offentlige aktivitet kan karakteriseres efter to kriterier, dels efter funktion og dels efter sektor (og endelig geografisk). For vores formål er den første inddeling den væsentlige; men der er intet i vejen for at lave en yderligere opdeling, blot vægtene (q_i 'erne) summerer til 100 (for de relevante i'er). Vi skal betragte fem funktionstyper – hvilken vægt, man skal give den enkelte, er meget diskutabelt, men vi har dog valgt at give dem samme vægt, dvs. for alle i er $q_i = 20$.

- q_1 – *skattebetaling* og andre betalinger, der opkræves uden konkret modydelse så som bøder.
- q_2 – *kontrakter*, der gives fra offentlige myndigheder til private firmaer.
- q_3 – *stillingsbesættelser* i den offentlige sektor.
- q_4 – *offentlige ydelser*, der enten er gratis eller sælges til under markedsprisen.
- q_5 – *sagsbehandlingstiden*.

A.2. Fordelingsdimensionen – f 'erne.

Her er spørgsmålet, hvem der går sammen om at snyde hvem. Her er der igen tale om en temmelig vilkårlig pointgivning, og de enkelte muligheder er ikke lige relevante over for hvert af de fem områder. Hovedprincippet er, at jo mere centralt, der snydes i forhold til folks hovedstilling, jo værre er det, dvs.:

0.1-0.3 lave pointtal gives, når borgerne går sammen om at undlade oplysninger til offentlige myndigheder eller afgivelse af forkerte oplysninger ol. En adfærd, som den typiske danske på skatteområdet kan vi sætte til 0.2. Når embedsmænd medvirker, er sagen alvorligere. De grovere tilfælde er lette at karakterisere.

0.7-1.0 gives for sager, hvor embedsmænd tjener penge til sig selv ved at træffe ulovlige beslutninger. I de groveste

sager er der tale om organiseret svin-
del, hvor folk fra forskellige styrelser
samarbejder, og hvor store beløb ind-
går.

De vanskelige sager at pointsætte er dem,
hvor korruptionen ikke er til fordel for den
enkelte embedsmand; men til fordel for mere
eller mindre »ideelle formål«, således nepo-
tisme, anden gruppe-korruption og politisk
korruption. Problemet er, at der er helt åbne
og anerkendte former for politisk »hensyn-
tagen«, og herfra en helt glidende overgang
til den politiske korruption. Mange udnæv-
nelser i USA er således politiske udnævnel-
ser, som i Danmark vil være upolitiske; men
der er også i USA en række »Tammany-Hall«
sager, hvor de politiske udnævnelser er gået
så langt ud over det »anerkendte«, at mange
har anset det for ganske grov korruption¹⁷.

0.1-0.7 gives for sager, hvor embedsmænd
medvirker; men ikke har en kontant
og direkte privatøkonomisk fordel.
Jo nærmere og større fordelen er, jo
højere rykker vi op.

Specielt hvad angår q_5 er de lave værdier
dem, hvor særligt betydningsfulde personers
og venners sager behandles hurtigt, som det
nok sker overalt. De særligt grove sager er
dem, hvor ingen sager behandles, uden at der
smøres.

A.3. Udbredelsesdimensionen – *u*'erne.

Det er klart, at man intetsteds undgår selv de
mere grove sager en gang imellem – hvad der
er sjældent, sætter vi imidlertid til nul. Kan
man nogenlunde gå ud fra, at alle, der har
mulighed for at udøve en vis korruption, gør
det – undtagen de sædvanlige undtagelser
– sætter vi $u = 1$. Indimellem sætter vi så de
forskellige muligheder. Når man betragter et
givet q , vil det typisk gælde, at for de lavere f -
værdier, er u 'erne nogenlunde lige høje; men
fra et vist f -niveau falder u 'erne kraftigt, dvs.

$f \cdot u$ har et maximum, og det er dette $f \cdot u$ -max,
der indsættes i summen (1).

A.4. Nogle eksempler.

Det er klart, at forskellige mennesker vil have
forskellige vurderinger selv af lande, de ken-
der godt – alligevel vil jeg tro, at de værdier,
man ville få, hvis man fik en gruppe uafhæn-
gige personer til at vurdere k -værdier for
nogle lande, de alle kendte godt, at der ville
fremkomme et ganske klart mønster.

Prøv f.eks. at gå regnestykket igennem for
Danmark: For q_1 er værdien på 20 gange ca.
0.2-0.75, dvs. ca. 3. Nogen vil måske skyde på
2 og andre nå op til 4. For q_2 er der vel en
smule politik, især i kommuner, hvor folk
kender hinanden o.l.; men vi når næppe op
på 2 point her. Alt i alt bliver summen i hvert
fald under de 10, og jeg vil tro, at de fleste vil
finde k -værdier på 6-7.

Jeg tror, at de fleste vil være enige om, at tal-
let for en række NV-Europæiske lande er af
samme størrelse, medens det bliver noget
højere for de sydeuropæiske lande og for
USA. USA er et vanskeligt land at bedømme
pga. de store regionale forskelle, der giver
folk med forskellige erfaringer forskellige
indtryk, så her bliver spredningen større –
der er dog ingen tvivl om, at i hvert fald den
politiske og den etniske korruption er væ-
sentligt mere udbredt, så vi får nok en k -vær-
di på et sted fra 10 til 20. Efter min vurdering
skal værdien søges i den nederste halvdel af
dette interval.

Prøver man at sammenligne med Østeuro-
pæiske forhold (som de var indtil for et par
år siden), bliver der betragtelige problemer
med nogle af punkterne¹⁸. Personligt kender
jeg forholdene i Polen (i 60'erne og 70'erne)
bedst – for de områder, hvor der kan sam-
menlignes, er der tydeligvis tale om meget
høje k -værdier (med NV-Europæisk stan-
dard); men en samlet værdi er svær at anslå

måske er den i intervallet fra 30 - 40?

Tager man de værste u-lande (nogle giver Zaire, og andre giver Indonesien førstepladsen) kommer man formentlig op på k-værdier på 70-90.

Ser man på lande i den øvre ende, der ikke er ekstreme, og hvor der gøres en del for at holde korruptionen nede, som tilfældet er i mange afrikanske lande, kan man tage Nigeria som et eksempel:

Så vidt jeg kan bedømme det - efter 2 års arbejde i administrationen (for 15 år siden) - vil man for Nigeria få en k-værdi på henad de 50. De lavere værdier fås på de tre sidste funktionstyper; men der er store forskelle fra delområde til delområde. En overgang havde havneadministrationen NPA-Apappa formentlig k-værdier på lige ved de 100; men store udrensninger og rationaliseringer mv. siges at have reduceret problemet væsentligt.

Nuvel, jeg skal ikke give flere eksempler, men læseren kan prøve at gå beregningerne igennem for nogle lande.

Noter

*) Denne artikel er skrevet efter mange diskussioner. Mere konkret er den skrevet til et foredrag i DANIDA, der tvang mig til at sammenfatte mine tanker.

1. »Korruptionsfortrængningen« er derfor et led i den forunderlige »u-masochisme«, der har fået mange udviklingsinteresserede til at acceptere så mange åbenlyst urimelige og forkerte teorier om, at det er »vores« skyld, at u-landene er fattige. I forbindelse med netop korruption fører det så til, at hvis man endelig nævner korruption, så skal man huske at sige, at det er imperialisterne og de multinationale selskabers »skyld«, at der er korruption.
2. Tager man det danske BFI og fratrækker lønsummen samt tilregner alle selvstændige en

gennemsnitlig løn og giver nationalformuen (der er henved tre gange BFI) den normale rente, bliver der stort set intet tilbage. Ja, for næsten alle årene i 70'erne var profitten negativ. Det er ikke så underligt, at vi da fik lavvækst.

3. I alle lærebøger i mikroøkonomi er der et sæt af figurer (som ikke skal gentages her), der viser hvordan »monopoløsningen« ser ud i forhold til den tilsvarende »konkurrenceløsning«. Resultatet er, at monopoløsningen giver en (oftest meget stor) profit ved en højere pris og en mindre mængde. D.v.s. at efterspørgerne, (der i første eller sidste ende er forbrugerne) får færre varer til en højere pris.
4. Lad os f.eks. nævne, at SAS/DANAIR er det eneste selskab, der har licens på at beflyve ruten Århus (Tirstrup) - København (Kastrup). Der er en lang historisk udvikling bag dette monopol. Tur/retur-prisen er mindst 500 kr højere, end den ville være under fri konkurrence. Det er i hvert fald den slags tal, man finder, hvis man sammenligner med tilsvarende ruter i USA, hvor der ikke er sådanne licenser (mere). Der flyver 6-8 fly pr. dag, 350 dage om året, og der er vel i snit mindst 50 passagerer pr. tur, der betaler fuld pris. Dvs. at der her er en profit pr. år på mellem 60 og 100 millioner kroner.
5. Verden er fuld af sådanne Ikke-Told-Handels-hindringer, og f.eks. EF-traktaten indeholder et generelt forbud imod ITH'er. Der findes en omfattende litteratur, der vurderer værdien for brancher af forskellige ITH'er o.s.v.; men vi skal mest se på todsatser i vores eksempler, da de er så lette at analysere.
6. For igen at tage SAS (og mange andre europæiske flyselskaber) som eksempel: De høje priser er en stor fordel for alle andre i transportsektoren, f. eks. for DSB, der uden tvivl ville se med den største uvilje på, at prisen Tirstrup/Kastrup blev konkurreret ned på 500 kr tur/retur. Er der nogen anden grund til, at piloter får 3 gange en skolelærerløn, end at piloterne er i en høj-profit-sektor? Der ville sikkert også blive bygget en lufthavn lige uden for Århus, hvis der var konkurrence osv.
7. Det er forbløffende nok først så sent som omkring 1950, at lande som Argentina, Chile og Uruguay for alvor begynder at sakke agterud i forhold til de Nordiske lande - ja, Finland

overhalede først de tre nævnte lande sidst i 50'erne. Men så er der unægtelig gået stærkt.

8. Man kan undre sig over denne kløft imellem den politik, vi selv har ført, og den vi har hjulpet andre med at føre. Der er vel tre årsager til kløften: (1) En bandwagon-effekt: hvis vi ville være med i u-landene, måtte vi gå ind på Deres ideer. (2) Det var typisk nogle andre og mere »idealistiske«, der har interesseret sig for og har præget vores u-landspolitik end de, der førte vores økonomiske politik. (3) Mange venstreorienterede har været kede af, at de ikke kunne gennemføre deres ideer her i landet, og så har de været glade for at kunne støtte andre, der ville.
9. Det var også netop det store sammenhold inden for nogle små tætsammenknyttede familiegupper, der tillod de første banker at fremkomme i Europa. Se f.eks. beretningen om Mediciernes bank, der opnåede en enorm fortjeneste (som man kan se mange spor af i Firenze den dag i dag) på trods af, at hele banken kun havde 30 - 40 ansatte i sin velmagts tid (se de Roover, 1963). Det altafgørende for banken var, at den - i modsætning til div. konkurrenter, opnåede en fuldkommen tillid mellem sine afdelinger i en verden, hvor et brev fra London til Firenze tog et par måneder.
10. Det er også meget ineffektivt at skulle handle om alle priser, som man gør det på alle u-landsmarkeder - faste annoncerede priser sparer meget tid og muliggør handel over store afstande m.v.
11. Den almindeligt accepterede korruptionsgrad synes at være faldet ganske stærkt i USA i de sidste tre dekader. Man har set det som en væsentlig baggrundsforklaring på den enorme effekt af det væv af småforbrydelser og halvkorruption, der er kendt som »Watergate« - jvf. her White (1975) for en virkeligt dybtgående og velskrevet oversigt over hele handlingsforløbet og den omfattende litteratur med forklaringsforsøg og analyser.
12. Den klassiske måde at opkræve skatter på er, at den centrale myndighed (Kongen), giver sin lokale repræsentant (lensgreven) ret til at opkræve skatter på betingelse af, at han indbetaler et fast årligt beløb. En ordning, der fungerer, ligegyldigt hvor korrupt alle er. Metoden kaldes »tax farming« i den omfattende litera-

tur. Tax farming har været praktiseret i mange (alle?) lande og er stadig vidt udbredt i diverse versioner.

13. Dette understreges, på ganske interessant vis, ved at de højeste korruptionsgrader i Europa må være dem, man fandt i de østeuropæiske lande (i hvert fald indtil for nyligt): Det er ganske vist lande, der har haft dybtgående revolutioner for kun 45 år siden, og som styredes af partier, der (i princippet) er dynamisk-puritanske elitepartier. Her er imidlertid det afgørende problem, at disse revolutioner blev gennemført af udenlandsk militærmagt og under en ledergruppe, der må have fremstået som en af alle tiders mest kyniske og uinspirerende. Ja, i de fleste af landene var den nye ledergruppe direkte medbragt af de russiske tropper og begyndte sit styre med en blodig udrensning af partiets nationale partisanfløj - jvf. Brzezinski (1967) for en meget velinformeret oversigt.
14. Det er vist ikke engang kontroversielt at citere Assar Lindbecks ord om de første tyve års u-landshjælp til Tanzania fra klubben af de velmenende lande gjorde mere skade end gavn, fordi de tillod landet at føre en mislykket økonomisk politik mindst ti år længere, end det ellers ville have muligt.
15. I økonomisk teori har det ofte vist sig frugtbart at opfatte institutionelle arrangementer som et system af implicite kontrakter - kontrakter, man kan betragte som selvstændige produktionsfaktorer.
16. I en række skildringer lægges der en betydelig vægt på det kraftige pres, som storfamilieforpligtigelser lægger på den enkelte i mange u-lande. Vi skal dog ikke gå i detaljer på dette punkt, der er nok så tvivlsomt - bemærk her ikke mindst, at vi ovenfor tilskrev den succes, som nogle etniske minoriteter har opnået, til deres store familiesammenhold.
17. Der findes en omfattende litteratur om korruption i New Yorks bystyre (og andre amerikanske storbyer) jvf. f.eks. Newfield (1977) for en omfattende (og underholdende og engageret) skildring. Bemærk, at selvom man tager alt i bogen for gode varer, så er det alligevel svært at nå op i midterområdet for k-rationen. De værdier, der er tale om, er nok i intervallet 20-30.
18. For q_3 gælder/gjaldt »nomenklaturasyste-

met«, sådan at alle stillingsbesættelser fra et vist trin at regne skal partigodkendes på et nærmere defineret parti-niveau, der sikrer, at alle i forskellige stillingskategorier er de facto eller de jure partimedlemmer. Hvordan man skal anslå et mål for den slags institutionaliseret partikorrupsion, er svært at angive.

Litteratur

- Andvig, J.C. & K. Moene, 1988. How Corruption may Corrupt. Paper for European Economic Associations Meeting in Bologna, August 27 - 29/9 - 1988.
- Bhagwati, Jagdish N. (ed), 1974. *Illegal Transactions in International Trade. Theory and Measurement*. North-Holland publ. (International Economics Series no. 1), Amsterdam.
- Blomström, M. & P. Møller (red), 1990 (lovet ude til oktober). *Diverging Paths. A Century of Scandinavian and Latin American Development*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Brzezinski, Zbigniew K., 1967. *The Soviet Block. Unity and Conflict*. Harvard U.P., Camb., Mass.
- Chenery, H.B. & T.N. Srinivasan (red.), 1988 & 1989. *Handbook of Development Economics* Vols. 1 & 2. North-Holland publ. (Handbooks Series no. 9), Amsterdam.
- de Roover, Raymond, 1963. *The Rise and Decline of the Medici Bank, 1397-1494*. Harvard U.P., Cambridge, Mass.
- Huntington, Samuel, P., 1969. *Political Order in Changing Societies*. Yale U.P., New Haven, Conn.
- Jones, Trevor, 1976. *Ghanas First Republic, 1960-1966*. Methuen, London.
- Krueger, Anne O. 1974. The Political Economy of the Rent Seeking Society. *American Economic Review*, 1974: 291-303.
- Mueller, Dennis, 1989. *Public Choice, II. Surveys of Economic Theory*. Cambridge U.P., Cambridge U.K.
- Newfield, Jack 1977. *The Abuse of Power*. Viking Press. New York.
- Nove, Alec, 1977. *The Soviet Economic System*. George Allan & Unwin, London.
- Paldam, Martin, 1990. *The Development of the*

Rich Welfare State of Denmark, an Essay in interpretation. P.t. Memo 1990-5 udkommer i Blomström & Møller (1990)

White, Theodore H., 1975. *Breach of Faith. The Fall of Richard Nixon*. Athencum Publ., New York.