

Korrupsjon

Casestudie: Kenya

Anniken Marika Esbensen

Veileder: Professor Kjetil Bjorvatn

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Denne utredningen er gjennomført som et ledd i siviløkonomutdanningen ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at høyskolen innestår for de metoder som er anvendt, de resultater som er fremkommet eller de konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Sammendrag

I denne utredningen ser jeg nærmere på emnet korrupsjon og konsekvensene dette kan ha for et samfunn. Jeg har delt utredningen i to deler:

Den første delen består av teori knyttet til korrupsjonsproblemet og tar blant annet opp hva korrupsjon er, hvilke ulike typer korrupsjon som forekommer, hvordan korrupsjon oppstår, hvordan man måler korrupsjon, hvilke effekter korrupsjon kan ha på et samfunn og ulike måter å bekjempe problemet på.

Den andre delen er en casestudie som tar for seg korrupsjonssituasjonen i Kenya. Jeg ser her på årsakene til det store korrupsjonsomfanget i landet, kostnader og effekter de ulike typene korrupsjon har hatt for økonomien og hvordan landet gjennom historien har prøvd å bekjempe problemet.

Til slutt prøver jeg å trekke enkelte slutninger om ulikheter i det kenyanske samfunn med utgangspunkt i korrupsjonsteori og landets historie.

1. INNLEDNING	5
1.1 HVORFOR KORRUPSJON.....	5
1.2 HVORFOR KENYA	6
1.3 KILDEKRITIKK.....	8
2. HVA ER KORRUPSJON?	9
2.1 ULIKE TYPER KORRUPSJON.....	10
2.1.1 Politisk korrupsjon	10
2.1.2 Byråkratisk korrupsjon.....	11
2.1.3 Juridisk korrupsjon.....	11
2.2 ORGANISERING AV KORRUPSJON.....	12
2.3 MÅLING AV KORRUPSJON.....	13
2.3.1 <i>Corruption Perceptions Index</i>	14
2.3.2 <i>Andre indekser</i>	15
3. HVORFOR OPPSTÅR KORRUPSJON?	17
3.1 INNTEKT.....	17
3.2 SANNSYNLIGHETEN FOR Å BLI TATT OG STRAFFET	20
3.3 KULTUR OG MORALSKE VERDIER	22
3.4 ANDRE FAKTORER.....	22
3.5 KORRUPSJONSLIKEVEKTER I ET SAMFUNN	23
4. EFFEKTENE AV KORRUPSJON.....	26
4.1 POSITIVE EFFEKTER.....	26
4.2 NEGATIVE EFFEKTER.....	28
4.2.1 <i>Ressursallokering</i>	28
4.3 INNTEKTSDISTRIBUSJON.....	30

4.4	INVESTERINGSNIVÅ	30
5.	HVORDAN KAN VI BEKJEMPE KORRUPSJON?	33
5.1	REFORM	33
6.	ØST AFRIKA	36
6.1	ANTIKORRUPSJONSTILTAK	36
6.2	UTVIKLINGSUTFORDRINGER	38
7.	REPUBLIKKEN KENYA	39
7.1	NØKKELINFORMASJON	39
8.	KORRUPSJON I KENYA	41
8.1	FRA FRIGJØRING TIL I DAG	42
8.2	FRIGJØRING	43
9.	KOSTNADER AV KORRUPSJON	47
9.1	POLITISK KORRUPSJON	48
9.2	BYRÅKRATISK KORRUPSJON	50
9.3	GENERELLE EFFEKTER	51
10.	ANTIKORRUPSJON	53
10.1	FRA KOLONITID TIL MOI	53
10.2	THE BIG PUSH	56
10.3	LIKEVEKSTMODELL	59
11.	KONKLUDERENDE BEMERKNINGER	63
11.1	DAGENS SITUASJON	63
11.2	ETTERORD	68
12.	KILDER	70

1. Innledning

"Look beyond the image of the African continent, look country by country, industry by industry and you will find Africa is a viable option for development."

Thabo Mbeki, South African President (2000) ¹

1.1 Hvorfor korrupsjon

Det afrikanske kontinentet har alltid fasinert meg, og jeg har i løpet av de siste årene blitt mer og mer opptatt av mulighetene og potensialet de ulike afrikanske landene sitter på. Under et lengre arbeidsopphold i Kenya ble jeg imidlertid konfrontert med noen av de mange hindringene som står i veien for at de afrikanske landene skal få oppfylt dette potensialet. En av de største hindringene for Kenya er, og har alltid vært, korrupsjon. På tross av en nasjonal antikorrupsjonskampanje ledet an av presidenten rangerte kenyanerne selv, i en rapport utgitt av Kenya Anti-Corruption Commission (KACC)², korrupsjon som det tredje største samfunnsproblemet i landet i 2005, etter fattigdom og arbeidsledighet.

Etter mitt eget opphold i Kenya har jeg blitt mer oppmerksom på det økte fokus korrupsjon har fått i nyhetsbildet både her i Norge og internasjonalt. På grunn av et stadig økende aktivitetsnivå i den internasjonale økonomien, har korrupsjon blitt en reell problemstilling også for norske forretningsfolk. Korrupsjon blir i media ofte presentert som et ensartet fenomen, men i virkeligheten skilles det mellom ulike typer korrupsjon, og disse har ulike konsekvenser for samfunn. Jeg ble under mitt eget opphold i Kenya selv konfrontert med de ulike typene korrupsjon. Den ene møtte jeg i hverdagen i form av konstante krav om bestikkelser fra alle instanser. Denne formen for korrupsjon kalles petty corruption eller byråkratisk korrupsjon. Den andre formen for korrupsjon, kalt grand corruption eller politisk korrupsjon, hørte jeg mest om gjennom mediene. Nyhetsbildet i Kenya var i hovedsak preget av avsløringer av korruperte politikere, tapte offentlige midler og etterforskning av tidligere korrupsjonssaker. Basert på denne opplevelsen hadde jeg et ønske om å få en bedre innsikt i

¹ Thabo Mbeki, South African President, 20. Nov 2000, Wharton Global Business Forum

² Kenya Anti-Corruption Commission, National Corruption Perception Survey 2005

og en større forståelse for det stadig voksende samfunnsproblemet korrupsjon utgjør. Jeg ønsker mer spesifikt å se nærmere på de ulike typene korrupsjon, hvilke samfunnsforhold de opererer under og hvilke effekter de har for økonomisk vekst og utvikling. Dette er årsaken til at jeg valgte å skrive denne utredningen om korrupsjon.

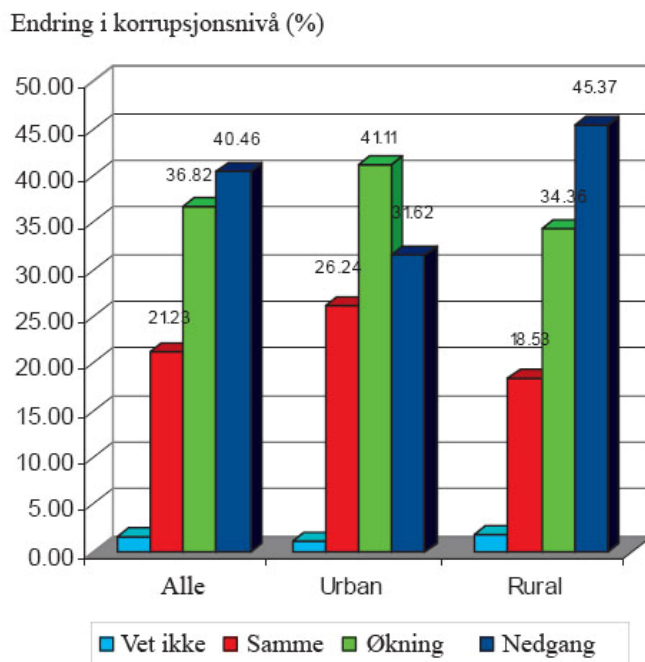
1.2 Hvorfor Kenya

Siden 2002 har veksten i bruttonasjonalprodukt i Kenya økt fra 0,30 % til i dag å ligge på nærmere 6 %³. Denne veksten indikerer at korrupsjonsomfanget i landet har blitt betraktelig redusert. De to påstandene under viser allikevel at den kenyanske befolkningen er delt i sin oppfattelse av situasjonen i landet.

KACC rapporterte for 2005, som figuren nedenfor indikerer, at det opplevde korrupsjonsomfanget i Kenya er forskjellig for folk i rurale områder og folk i urbane områder⁴. Majoriteten av befolkningen i Kenya bor på landsbygda og livnærer seg av jordbruk. Denne andelen av kenyanerne rapporterte for 2005 at de opplevde en nedgang i korrupsjonsnivået i Kenya. Bybefolkningen, og da særlig de i Nairobi og Mombasa, livnærer seg hovedsakelig av ulike former for forretningsdrift. Ifølge disse hadde korrupsjonsnivået i Kenya økt det siste året.

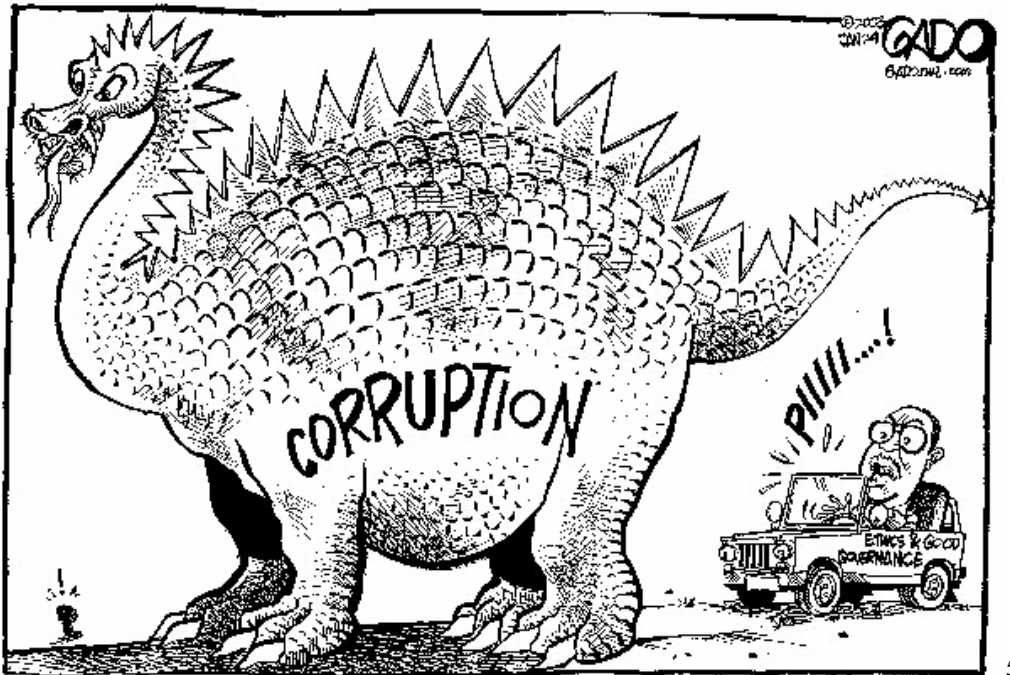
³ www.euromonitor.com/Kenya (1 desember 2006)

⁴ National Corruption Perception Survey 2005. The Kenya Anti-Corruption Commission, <www.kacc.go.ke> 20 oktober 2006



Gjennom jobben min, på Kenya kontoret til en stor internasjonal bedrift, kom jeg i kontakt med både nasjonale og internasjonale aktører på alle nivåer i forretningslivet. Holdningen til hvordan korrupsjon påvirket driften varierte sterkt blant disse forretningsfolkene. På spørsmål om hvordan bedriften forholdt seg til korrupsjonsproblemet i landet, svarte sjefen for en av Kenyas største industribedrifter at dette ikke var noe problem. Selskapet opererte ifølge han selv på et nivå der korrupsjon ikke lenger var et tema. Når jeg stilte samme spørsmål til sjefen for en relativt liten bedrift som driver med import og eksport av macadamia nøtter, fikk jeg som svar at korrupsjon var en konstant faktor som de måtte forholde seg til og som satte begrensninger for den daglige driften. At bedrifter som opererer på ulike nivå i samfunnet opplever korrupsjonssituasjonen forskjellig ble bekreftet av et stort antall forretningsaktører.

Ved å ta utgangspunkt i korrupsjonsteorien og Kenyas historie vil jeg i den andre delen av denne utredningen se nærmere på årsakene til at korrupsjon er blitt et så stort problem i landet. Jeg vil i tillegg se på hvilke skritt som har blitt tatt innen antikorrupsjonstiltak i Kenya og hvilke effekt disse har hatt for økonomien. Til slutt vil jeg gi en mulig forklaring på hvorfor den kenyanske befolkningen er såpass delt i sitt syn på korrupsjonsproblemet ut ifra hvor de er lokalisering i landet, og hvorfor korrupsjon har ulik effekt på forretningslivet basert på hvilket nivå en opererer på.



5

1.3 Kildekritikk

Korrupsjon er et emne som skaper debatt. Jeg har gjennom arbeidet med denne utredningen hatt utallige diskusjoner om korrupsjon med mange ulike mennesker. Spesielt har jeg fått mange innspill fra venner og kollegaer i Kenya. Det kanskje mest interessante med disse innspillene er at de varierer basert på alder, kjønn, yrkessituasjon, etnisk gruppering og lokalisering i landet. Det samme må man anta gjelder for de ulike undersøkelsene jeg har referert til i Kenya caset av denne utredningen. Disse er alle basert på utvalg av den kenyanske befolkningen, og representerer derfor nødvendigvis ikke den rene fakta. Det er viktig å ha dette i bakhodet når man leser utredningen.

⁵ Godfrey Mwampembwa, www.gadonet.com 12 desember 2006

2. Hva er korrupsjon?

Det er stor debatt i korrupsjonslitteraturen om en presis, allmenngyldig definisjon av korrupsjonsbegrepet, men en konsensus eksisterer om at begrepet referer til handlinger der makt forbundet med offentlig stillinger blir misbrukt for personlig vinning⁶. I ordets opprinnelige latinske betydning er en korrupt person en som mangler integritet⁷. Det norske utenriksdepartementet definerer korrupsjon som enhver samhandling mellom private og offentlige aktører som på en ulovlig måte gjør offentlige goder om til private fordeler og samtidig bryter tillitsforholdet mellom folket og myndigheter, underminerer rettsstaten og undergraver demokratiet⁸.

Jeg velger å supplere denne definisjonen med tre vilkår Odd-Helge Fjeldstad (1999)⁹ hevder må være oppfylt for at en handling utført av en byråkrat eller politiker skal klassifiseres som korrupt. Dette gjør at definisjonen blir svært omfattende og spenner over hele skalaen av korrupsjon der byråkrater eller politikere er involvert, fra små bestikkelser til store tyverier:

- 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.*
- 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 konsekvens av handlingen.*

Generelt er majoriteten av litteraturen som tar for seg korrupsjon fokusert på offentlig sektor, det blir imidlertid stadig mer fokus på at det i stor grad eksisterer korrupsjon også i den

⁶ A. K. Jain (2001), "Corruption: A review", Journal of Economic Surveys 15: 71 -121.

⁷ Norad, < http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=3570>, (20 november 2006)

⁸ Hilde Frafjord Johnson, 2002. *Korrupsjon og kampen mot fattigdom – En ny front i internasjonalt utviklingssamarbeid*, Odin arkivet. < <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/ud/2002/p30000324/032171-090085/dok-nn.html>>

⁹ Odd-Helge Fjeldstad, (1999). *Korrupsjon*, Hagen og Pedersen kapittel 13

private sektor. Jeg velger derfor å ta med Næringslivets Hovedorganisasjon¹⁰ sin korrupsjonsdefinisjon, da denne inkluderer den private sektoren. I tillegg vektlegger de at også den etterspørrende parten av korruperte handlinger er med på å øke omfanget av korrupsjon.

Korrupsjon skjer når en person i en betrodd stilling eller verv, privat eller offentlig, setter ansvaret og forpliktelsene som er knyttet til stillingen eller vervet til side og misbruker makten som ligger i stillingen eller vervet, og ved dette oppnår en privat fordel eller belønning. Både den som gir og den som mottar en slik fordel eller belønning er korrupt.

2.1 Ulike typer korrupsjon

Korrupsjon kan ha konsekvenser for et lands investeringsnivå, entreprenørskap og inntektsfordeling. I følge Arvind Jain(2001)¹¹ kan man skille mellom tre typer korrupsjon i demokratiske samfunn; politisk, byråkratisk og lovgivende korrupsjon. I hvilken grad de ulike typene korrupsjon preger et samfunn avhenger av faktorer som grad av stabilitet og struktur i den offentlige sektor. Jeg vil senere komme tilbake til hvilke effekter politisk og byråkratisk korrupsjon kan ha på ulike samfunn.

2.1.1 Politisk korrupsjon (Grand Corruption) referer til handlinger der den politiske elite utnytter sine posisjoner og sin makt til å påvirke økonomisk politikk. Motivasjonen bak politisk korrupsjon er grådighet og materialisme. Som folkevalgte eller oppnevnte representanter er det politikeres oppgave å foreta ressursallokeringsbeslutninger fullt og helt basert på allmuens interesse. En korrupt byråkrat kan enten påvirke utformingen av den nasjonale politikken eller implementeringen av denne for å øke sine egne interesser på bekostning av samfunnets generelle interesse. Politisk korrupsjon har gjerne de mest alvorlige konsekvensene for et samfunn da det ofte dreier seg om store summer. Det er i tillegg veldig vanskelig å identifisere denne typen korrupsjon, og i de få tilfellene en klarer å avsløre politisk korrupsjon er dette gjerne etter at handlingene har funnet sted. Årsaken til at det er vanskelig å identifisere slike handlinger som korruperte er at det alltid vil være noen

¹⁰ Du vet du er korrupt når... 1.10.2006. Dagens Næringsliv. www.dn.no. (1 oktober 2006)

¹¹ A. K. Jain (2001), "Corruption: A review", Journal of Economic Surveys 15: 71 -121.

segmenter av samfunnet som vil tjene på handlingene. Et eksempel på et ekstremt tilfelle av politisk korrupsjon er den tidligere presidenten av Zaire, Mobutu Sese Seko, som alene stjal over fem milliarder dollar fra statskassa¹².

2.1.2 Byråkratisk korrupsjon (petty corruption) referer til offentlig ansattes korruperte handlinger i deres arbeid med både sine overordnede (den politiske elite) og/eller allmuen. Dette er den mest vanlige formen for korrupsjon og innebærer gjerne at byråkrater reduserer effektiviteten i systemet for deretter å kreve bestikkelser for å få fortgang i prosessene. Byråkratisk korrupsjon kan sies å være utnyttelse og manipulering av spillereglene som allerede eksisterer i et samfunn. De som utfører byråkratisk korrupsjon er dermed de som er ansatt til å implementere disse reglene og reguleringene. I enkelte tilfeller kan denne type korrupsjon gi tilgang til tjenester som i utgangspunktet ikke er tilgjengelige. Et eksempel på byråkratisk korrupsjon er en byråkrat som krever bestikkelser for utstedelse av offentlige lisenser.

2.1.3 Juridisk korrupsjon referer til måten man påvirker stemmegivningen til de lovgivende grupperinger. Disse kan bli bestukket av interessegrupper til å vedta lover som tjener deres beste. I denne kategorien faller også valgfusk og stemmekjøping, der lovgiverne selger tjenester for å bli gjenvalgt. Verdensbanken¹³ påpeker at:

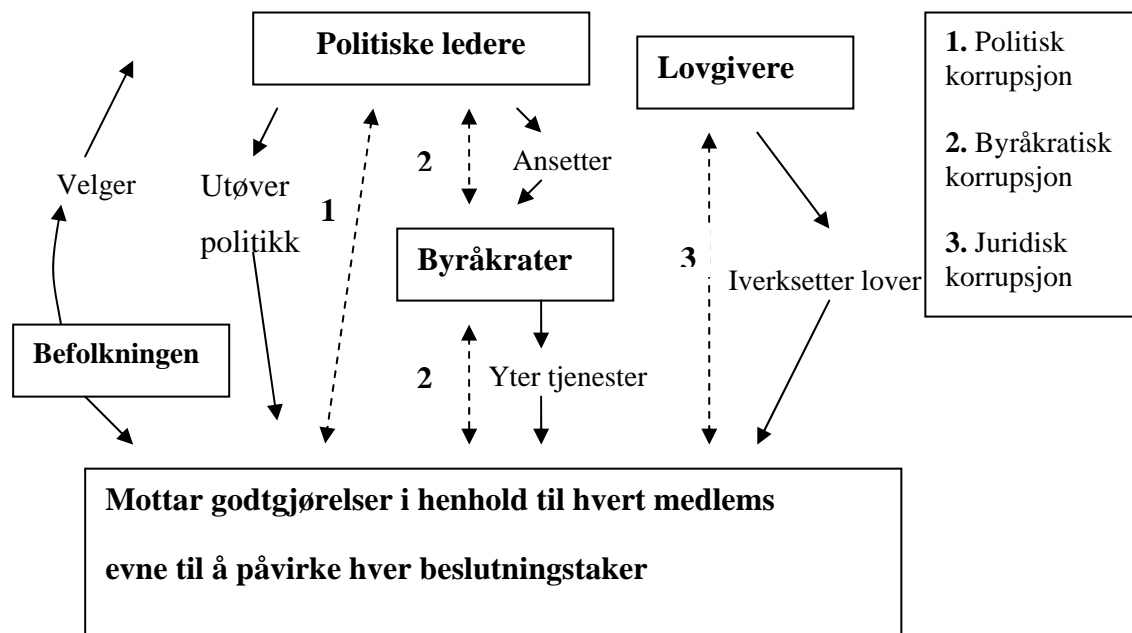
“Corruption in any institution impedes and distorts its objectives. However, corruption in the judiciary is particularly damaging for several reasons. The legal system is one of the fundamental pillars of a market economy whose role as arbiter of the law encompasses both the formulation and implementation of public policy ... As a result, corruption in the judiciary can display aspects of State capture”

Disse tre typene korrupsjon overlapper hverandre i stor grad. Ofte sitter eliten på toppen av systemet og krever andeler av midlene byråkrater krever inn i form av bestikkelser. Det er allikevel en realistisk antagelse å ta at desto høyere opp i det byråkratiske systemet en kommer, desto større vil bestikkelsene være. Dette skyldes i hovedsak at både nivået på beslutningene en vil påvirke, betalingsviljen for å få gjennom disse beslutningene og risikoen knyttet til den korruperte handlingen på dette nivået er svært høyt.

¹² Mobutu Sese Seko, www.wikipedia.org (10 oktober 2006)

¹³ Sitat Verdensbanken, Aitan Szlapak.2002. Will Corruption Ever Stop Developing in Kenya?

Figuren under viser hvordan Jain definerer de ulike typene av korrupsjon, og gir både en skjematisk oversikt over hvordan disse fungerer og hvordan samspillet mellom dem fungerer. De stiplede linjene viser utveksling av godtgjørelser og korruperte tjenester, mens de solide linjene viser maktveier i samfunnet.



2.2 Organisering av korrupsjon

Ifølge Rodrik (1994)¹⁴ har kvaliteten på samfunnsinstitusjoner mye å si for hvordan korrupsjon i et land blir organisert. Hvilken av de to typene korrupsjon, politisk eller byråkratisk, som vil prege et land er et direkte resultat av dets juridiske, økonomiske, sosiale, kulturelle og politiske strategier og institusjoner. Hvordan den offentlige sektoren faktisk fungerer og hvorvidt denne utøver sine funksjoner er dermed svært utslagsgivende for organiseringen av korrupsjon i landet.

¹⁴ Dani Rodrik, (1994) "Getting Interventions Right: How South Korea and Thailand grew rich", Journal of Economic Policy vol. 10 (1995): 53-107

Khan (2002)¹⁵ framhever at for utviklingsland er omfanget av intern politisk ustabilitet, og da særlig mangelen på politisk legitimitet, utslagsgivende for hvilken korrupsjonstype som vil dominere i samfunnet. Korrupsjon, og da særlig byråkratisk korrupsjon, er mest utbredt i samfunn med høy grad av maktkonsentrasjon og dårlige utviklede kontrollorganer. I land der den politiske situasjonen er lite stabil og framtidsutsiktene er vanskelige å forutsi eksisterer det gjerne et dårlig organisert og lite transparent byråkrati. Dette fører til at offentlig ansatte kan bli sittende med mye makt, som gir store muligheter for å handle opportunistisk ved å prøve å berike seg selv gjennom krav om bestikkelser for utføring av offentlige tjenester. I Kenya, som er et typisk eksempel på et slikt land, er det alltid forventet at man betaler et lite ekstra ”gebyr”, *Toa Kitu Kidogo (TTK)* på swahili, for offentlige tjenester. Lambsdorff (2004)¹⁶ påpeker at denne formen for korrupsjon er vanskelig å forutse, i den forstand at den kan forekomme i enhver interaksjon med offentlige instanser. I land med stabile politiske forhold er de byråkratiske systemene bedre organisert og muligheten for korruperte handlinger vil være færre. Eventuell korrupsjon i disse landene vil derfor i følge Lambsdorff være mer forutsigbar, i den forstand at de korruperte handlingene gjerne forgår på høyere nivåer i byråkratiet, er planlagte og krever at alle involverte deltar på frivillig basis. Lambsdorff referer til en undersøkelse der World Economic Forum klassifiserer Afrikanske land som typiske land der byråkratisk korrupsjon dominerer, mens Øst Europeiske og Sør Amerikanske land er preget av politisk korrupsjon.

2.3 Måling av korrupsjon

Det å måle utbredelsen av korrupsjon i ulike land er en vanskelig oppgave. I majoriteten av tilfellene forgår korruperte handlinger i skjul på grunn av dets ulovelige natur. Å komme fram til et presist mål på hvor mye korrupsjon preger et samfunn er derfor nærmest umulig. Allikevel har det i de siste tiårene kommet et flertall internasjonale og nasjonale korrupsjonsindekser.

¹⁵ Mustaq H. Kahn (2002), ”State failure in developing countries and strategies of institutional reform”, Draft paper for the ABCDE conference, Oslo 24-26 June 2002.

¹⁶ Johann Graf Lambsdorff (2004), ”Between Two Evils – Investors Prefer Grand Corruption!”

2.3.1 Corruption Perceptions Index¹⁷

Corruption Perceptions Index (CPI) er en årlig utgitt indeks som rangerer et antall land ut ifra hvilken grad korrupsjon blir oppfattet å eksistere blant offentlig ansatte og politikere. Indeksen blir utviklet av antikorrupsjonsstiftelsen Transparency International, og har eksistert siden 1995. Dataene benyttet i indeksen er basert på et utvalg korrupsjonsrelaterte undersøkelser utført av vel ansatte institusjoner. Den reflekterer det subjektive synet til forretningsfolk og analytikere fra hele verden, inkludert lokale eksperter i landene som blir evaluert. Hovedkriteriet for å være med i CPI er at dataene må inkludere en rangering av nasjoner ut ifra faktisk, ikke forventet, utbredelse av korrupsjon.

Transparency International Corruption Perceptions Index 2006				
Country rank	Country	2005 CPI score	Confidence range	Number of Surveys used
1	Finland	9.6	9.4 – 9.7	7
	New Zealand	9.6	9.4 – 9.6	7
	Iceland	9.6	9.5 – 9.7	6
4	Denmark	9.5	9.4 - 9.6	7
5	Singapore	9.4	9.2 - 9.5	9
6	Sweden	9.2	9.0 - 9.3	7
8	Norway	8.8	8.4 - 9.1	7
51	South Africa	4.6	4.1 - 5.1	8
105	Uganda	2.7	2.4 - 3.0	7
142	Kenya	2.2	2.0 - 2.4	8
	Nigeria	2.2	2.0 - 2.3	7
	Pakistan	2.2	2.0 - 2.4	6
163	Haiti	1.8	1.7 – 1.8	3

Utdrag fra CPI indeksen 2006.

¹⁷ Transparency International, < <http://www.transparency.org/>> 19 oktober 2006

I 2006 indeksen kan vi se at Norge kom på en 8 plass med 8,8 poeng, mens Kenya kom på en delt 142 plass med poengsummen 2,2.

Indeksen for 2006 rangerer 163 av de selvstendige statene i verden. Disse blir rangert på en skala fra null (mest korrupt) til ti (minst korrupt). Corruption Perception Index blir ofte omtalt som den mest troverdige rangeringen i forhold til korrupsjonsomfanget i land, men har mottatt en del kritikk for at den er basert på subjektive oppfatninger og at den inkluderer et begrenset antall land. TI begrunner valget av persepsjonsbaserte kilder med at det er vanskelig, om ikke umulig, å måle nivået av korrupsjon ut ifra empiriske data da dette ikke vil reflektere det virkelige nivået av korrupsjon i et land. Ved å benytte erfaringene og persepsjonen til folk som på daglig basis konfronteres med korrupsjonsnivået mener TI at de får komparative og troverdige data. Årsaken til at de fortsatt ikke har inkludert alle selvstendige stater er kravet om at det må eksistere minst tre kilder om korrupsjonstilstanden i hvert av landene og dette er enda ikke utarbeidet for enkelte land. Antallet land inkludert øker imidlertid for hvert år, i perioden fra 2004 til 2006 har det kommet med 17 nye land i indeksen.

I tillegg til Corruption Perception Index utarbeider Transparency International en Bribe Paying Index (BPI). Denne indeksen ser på tilbudssiden av korrupsjon. Ledende eksportland blir rangert ut ifra tendensen hos internasjonale bedrifter med hovedkontor i eksportlandet til å benytte seg av korruperte framgangsmåter i utvalgte land.

2.3.2 Andre indekser

International Country Risk Guide¹⁸ er utarbeidet av en privat organisasjon kalt Political Risk Services Inc.. Guiden indikerer blant annet sannsynligheten for at den offentlige eliten i et land vil kreve bestikkelser og i hvor stor grad ulovlige bestikkelser er forventet på ulike offentlige makt nivåer.

Control of Corruption¹⁹ benytter informasjon fra 17 uavhengige kilder for å sette opp sin rangering. Indeksen skiller seg ut ved å benytte en bredere definisjon av korrupsjon.

¹⁸ Political Risk Services Inc. < <http://www.prsgroup.com/icrg/icrg.html> > 19 oktober 2006

¹⁹Control of Corruption
< http://humandevlopment.bu.edu/dev_indicators/show_info.cfm?index_id=125&data_type=1 > 19 oktober 2006

Hovedforskjellene mellom de ulike indeksene er hvilke land som er rangert og i hvilke perioder. Jain (2001)²⁰ påpeker at ifølge indeksene har korrupsjonen vist seg ganske stabil de siste årene. Gjennom regresjonsanalyser viser Svensson (2005)²¹ at det er høy korrelasjon mellom indeksene, noe som indikerer at de gir et virkelighetsbilde av korrupsjonsomfanget i de ulike landene.

²⁰ A. K. Jain (2001), "Corruption: A review", Journal of Economic Surveys 15: 71 -121.

²¹ Jakob Svensson (2005), "Eight Questions about Corruption", Journal of Economic Perspectives, Vol. 19 pages 19-42.

3. Hvorfor oppstår korrupsjon?

For at korrupsjon skal finne sted, uansett type, må enkelte grunnleggende faktorer være tilstede. For det første må noen ha makt til å både definere og administrere reguleringer, samtidig som det må være knyttet en økonomisk gevinst til makten²². For enkeltindividene som har tilgang på slik makt er vurderingen om de skal misbruke denne ved å delta i korruperte handlinger eller ikke et avveiningsspørsmål der man veier fordelene man oppnår ved å delta i handlingene opp mot mulige sanksjoner. I det som nå følger går jeg gjennom noen viktige faktorer i denne avveiningen.

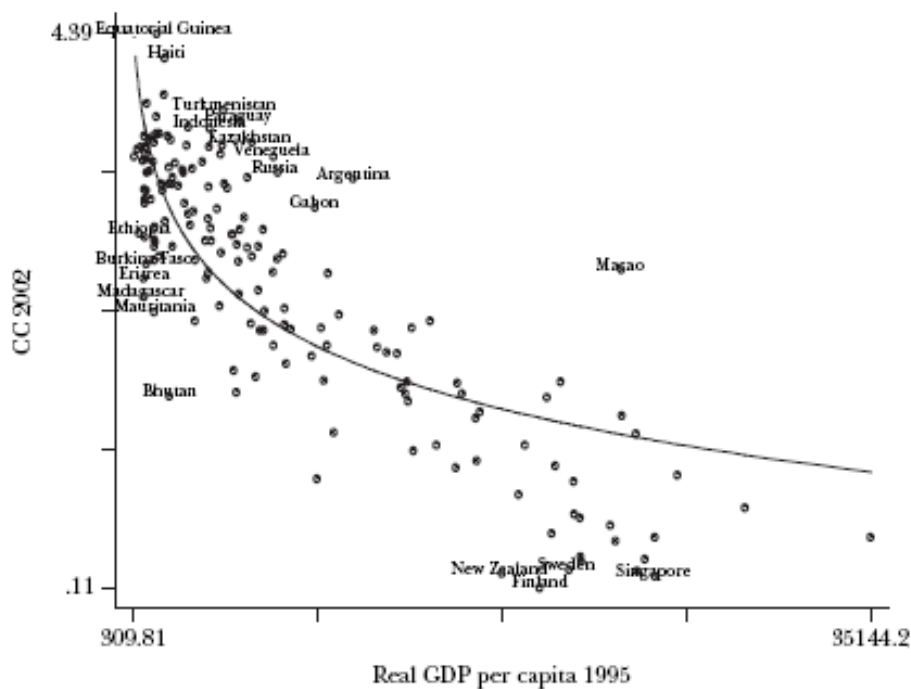
3.1 Inntekt

Flere uavhengige empiriske undersøkelser har funnet linker mellom lønnsnivået i offentlig sektor og nivået av korrupsjon i et land. Undersøkelsene viser at majoriteten av land som sliter med høye nivåer av korrupsjon er utviklingsland, og som vi så tidligere er byråkratisk korrupsjon dominerende i disse landene. Et fellestrekk ved utviklingsland er at reallønna for en offentlig ansatt er svært lav og i de fleste tilfeller fortsatt synkende. Ifølge Mans²³ dekker en gjennomsnittslønn i offentlig sektor i Tanzania – inkludert frynsegoder – ca 40 % av typiske husholdningsutgifter. Dette gjør det nødvendig å søke alternative inntektskilder. Jakob Svensson²⁴ har utført en regresjonsanalyse på sammenhengen mellom korrupsjonsnivå og BNP per innbygger i ulike land.

²² A. K. Jain (2001), "Corruption: A review", Journal of Economic Surveys 15: 71 -121.

²³ Odd-Helge Fjeldstad, (1999). Korrupsjon, Hagen og Pedersen kapitel 13

²⁴ Jakob Svensson (2005), "Eight Questions about Corruption", Journal of Economic Perspectives, Vol. 19 pages 19-42.



To fakta kan leses ut av denne grafen, for det første har rike land lavere korrupsjon, og for det andre variere korrupsjonsnivå på tvers av land på tross av inntektsnivå.

Lav reallønn til høyt utdannede byråkrater kan forklare nivået av byråkratisk korrupsjon på flere måter. Mulighetene for ekstra inntekter gjennom misbruk av makt fører til at offentlige stillinger i fattige land er spesielt utsatt for søkere med skjulte agendaer, altså et ugunstig utvalg av befolkningen. Lav reallønn i offentlig sektor fører til at en overvekt av uærlige mennesker søker seg til disse etatene da lønna alene vanligvis er for lav til å leve av. Andelen korrupte i offentlige etater er dermed høyere enn andelen korrupte i samfunnet som helhet. Arvind Jain (2001)²⁵ påpeker at "korrupsjon kan favorisere de uten skrupler og de med gode kontaktnettverk, over de som er mest produktive og effektive". Hvis det i tillegg er stor forskjell på offentlig og privat lønnsnivå for individer med samme utdannelsesbakgrunn vil dette gi den offentlig ansatte lite insentiv til å gjøre en ordentlig jobb etter gitte retningslinjer. Kostnaden ved å miste jobben er i tilfelle såpass lav at byråkraten ikke er bekymret for mulige sanksjoner ved å prioritere egne interesser.

²⁵ A. K. Jain (2001), "Corruption: A review", Journal of Economic Surveys 15: 71 -121.

Spørsmålet er om man kan minske den byråkratiske korrupsjon ved å øke lønningene til de ansatte i den offentlige etaten. Det er gjennomført flere empiriske undersøkelser på dette området hvis resultater er tvetydige. Ifølge Mookherjee og Png²⁶ vil en høyere offentlig lønn bare fungere så lenge bestikkelsene som blir krevd og tilbudt, ikke er en direkte funksjon av lønna. Hvis størrelsen på bestikkelsen er basert på den offentlige ansattes lønnsnivå, vil en høyere offentlig lønn føre til at byråkraten vil kreve høyere bestikkelser fordi kostnaden ved å bli oppdaget og å i så fall miste jobben øker. Flere utviklingsland, inkludert Kenya, har de siste årene satt opp lønningene i offentlig sektor som en del av sine antikorrupsjonstiltak. Resultatet har vært at snittet på bestikkelsene som blir krevd har økt dramatisk, mens frekvensen på hvor ofte en møter korrupsjon i offentlig sektor har sunket. Eksempelvis kostet det i Kenya en privatperson i 2004 ca 2000 norske kroner å bestikke seg til en plass ved et offentlig universitet. Grunnet høy korrupsjon i sektoren var dette i en periode den eneste måten å sikre seg en universitetsplass på. Faktorene høyere lønn og større straff ved å bli tatt i korruperte handlinger for offentlig ansatte, i tillegg til generelt mer rettferdige inntaksprosesser for offentlige universiteter, førte til at denne bestikkelsen økte til rundt 17 000 kroner i 2005²⁷.

Andre undersøkelser viser at høyere offentlig lønn bare vil redusere korrupsjonsproblemet hvis overvåkingen av de ansatte er tilstrekkelig. Jain (2001)²⁸ viser at for å utrydde korrupsjon helt må de offentlige lønningene være 3-7 ganger høyere enn gjennomsnittlig industrilønninger i det samme landet. Dette vil medføre en svært stor kostnad, noe de fleste utviklingsland som i dag sliter med de høyeste korrupsjonsnivåene neppe har mulighet til å betale.

En annen mulig effekt av å øke de offentlige lønningene i utviklingsland er at samfunnet ikke lenger vil akseptere byråkratisk korrupsjonen. I de fleste fattige land der byråkratisk korrupsjon er sterkt utbredt er det ofte sosialt akseptabelt at dårlige betalte byråkrater sper på inntekten sin ved å kreve bestikkelser for sine tjenester. Hvis lønningene blir mer

²⁶ Jakob Svensson (2005), "Eight Questions about Corruption", Journal of Economic Perspectives, Vol. 19 pages 19-42.

²⁷ Transparency Kenya, <<http://www.tikenya.org/>>, 20 november 2006

²⁸ A. K. Jain (2001), "Corruption: A review", Journal of Economic Surveys 15: 71 -121.

”rettferdige” i forhold til stillingen og ansvaret, vil samfunnet endre standpunkt og korrupsjon vil bli uakseptabelt. Andre faktorer som vil gi byråkrater økt insentiv til å unngå korruperte handlinger er større prioritering av rekrutterings- og forfremmelseskriterier som vektlegger kvalifikasjoner og ærlighet. Lønnsøkning for offentlig sektor bør benyttes i kombinasjon med andre tiltak for å redusere korrupsjonsnivået. Jeg vil se nærmere på disse senere i utredningen.

3.2 Sannsynligheten for å bli tatt og straffet

Nivået av korrupsjon i et land avhenger som tidligere nevnt av balansen mellom faktorer som virker som insentiver for korruperte handlinger og faktorer som virker avskrekkende. Kostnaden ved å være korrupert er en funksjon av sannsynligheten for å bli avslørt og størrelsen på straffen hvis man blir avslørt. Muligheten for en streng straff ved å begå korruperte handlinger kan virke avskrekkende, men være lite effektivt hvis sannsynligheten for å bli oppdaget er lav. I dagens samfunn kan det virke som vi har to ytterpunkter. I noen land er korrupsjon sett på som eneste måten for å få ting gjort, og sanksjonene for å være korrupert er derfor små. I mange afrikanske utviklingsland er byråkratisk korrupsjon en dagligdags hendelse, og sanksjonene for offentlige ansatte som blir tatt for korrupsjon er relativt lave. I andre land er korrupsjon mer sjeldent og sanksjonene ved å bli tatt er svært høye. I vestlige land som for eksempel Norge, der korrupsjonsomfanget er lavt, er det store sanksjoner ved å bli tatt for korruperte handlinger. I tillegg til de formelle lovregulerende straffene er det andre faktorer som teller inn på den antatte kostnaden ved korrupsjon. Muligheten til å få jobb dersom en har blitt oppsagt fra tidligere jobber på grunn av korrupsjon er en faktor. En annen er stigmakostnadene ved å være korrupert. Dette inkluderer blant annet tapte anseelse ifra familie, venner, kollegaer og samfunnet generelt. I Norge er maksimal fengselsstraff 10 år for korrupsjon, i tillegg er stigmakostnadene, også kalt sosiale kostnader, svært høye²⁹.

"Human beings are the same the world over, when we ask people whether they would keep a wallet if they found it when no one was looking, they say 'yes'. When we ask if they would keep if they knew they would be caught and punished, they say 'no'." Thus, to diminish corruption, a society must emphasize the rule of law, define illegal acts, increase openness and maintain a level playing field

²⁹ Hans Geelmyden, "Joly", Aftenposten Økonomidebatt. 21 September 2006

when it comes to getting a license to do business or have other access. Africa, he charged, has been notorious for not dealing with these aspects of society.” Miguel Schloss, executive director of Transparency International³⁰

Sannsynligheten for å bli oppdaget i korruperte handlinger avhenger blant annet av hvor mye ressurser myndighetene har mulighet til å sette inn for å overvåke byråkratene. Disse har ingen forutsetning for å vite i hvor stor grad arbeidet deres blir overvåket, men de skaper seg gjerne et subjektivt inntrykk om nivået ut fra informasjon og observasjoner, og handler ut ifra dette. Et mulig måleverktøy kan være å se hvor mange av kollegaene man ser eller hører som er korruperte.

Et overvåkningsalternativ er å ansette ytterligere flere byråkrater hvis arbeidsoppgave er å opptre som kontrollører. Imidlertid kan også disse interne kontrollører påvirkes av et lavt lønnsnivå. En kontrollør kan la være å rapportere inn korrupsjonstilfeller han finner gjennom sin overvåkning, hvis han selv får bestiktelser. Dette driver opp nivået på bestiktelser, da flere skal ha en del av midlene. En mulig løsning på dette problemet er å ansette uavhengige, eksterne kontrollører. Det er en høyere sannsynlighet for at eksternt ansatte kontrollører vil rapportere korrupsjon enn internt ansatte, men muligheten for at også de eksternt ansatte vil la seg bestikke er til stede. Dette skjer hvis belønningen til kontrolløren for å avsløre korrupsjonsnettverk er lavere enn bestikkelsene han blir tilbudt fra de korruperte byråkratene³¹. Korrupsjon behøver imidlertid ikke begrense seg til et nivå i byråkratiet, i mange tilfeller er hele systemet korrupert. Noen eksempler på land der dette er tilfellet er Kenya og Russland, hvor alle nivåer av offentlige etater er antatt korruperte³². Den politiske elite kan for eksempel i slike tilfeller ha kontroll over både det juridiske systemet og media. Korrupsjon vil da være en integrert del av samfunnet, og verken de formelle eller de sosiale sanksjonene ved å bli avslørt som korrupert vil være spesielt høye.

³⁰ Miguel Schloss, Knowledge at Wharton

³¹ Odd -Helge Fjeldstad, (1999). Korrupsjon, Hagen og Pedersen kapittel 13

³² Transparency International, <www.transparency.org>, 22 november 2006

3.3 Kultur og moralske verdier

Ulike land kjennetegnes gjerne ved å ha ulike moralske verdier og holdninger, dette kan føre til at handlinger som i et land er helt akseptable blir sett på som korruperte i andre³³. Det som blir sett på som korrupsjon i den vestlige verden kan bli oppfattet som noe annet i eksempelvis utviklingsland grunnet deres historie og kulturelle tradisjoner. I noen land er det å praktisere politisk lobby virksomhet en helt lovlig måte å forsterke båndet mellom politiske representanter og deres velgere. I andre land igjen blir politisk lobbyvirksomhet sett på som en institusjonalisert måte å bygge ned demokrati og drive korrupsjon på. Jain (2001)³⁴ bruker Guanxi nettverk i Kina som et annet eksempel på slike kulturforskjeller. Guanxi betyr mellommenneskelige forhold og refererer til den kinesiske tradisjonen som innebærer å bygge nettverk i både forretningslivet og i politikken, gjennom langsiktig bytte av tjenester. Guanxi binder millioner av kinesiske bedrifter sammen i et nettverk, og er essensiell for all type forretningsdrift i Kina både på mikro og makro nivå. Denne nettverksbyggingen blir av enkelte vestlige land sett på som korrupsjon. Graden av medias interesse i korrupsjons skandaler reflektere også graden av toleranse i samfunnet. Etter hvert som korrupsjon blir anerkjent som utolererbart i samfunnet, blir media gjerne mer og mer opptatt av å både avsløre korrupsjonsnettverk og identifisere hvilke økonomiske tap disse har påført samfunnet. Media er svært viktig i kampen mot korrupsjon, da de fungerer som en vakthund for den offentlige sektoren. Fokuset for media er gjerne politisk korrupsjon, der den korruperte økonomiske gevinsten som regel er svært høy, og nyhetsverdien er større.

3.4 Andre faktorer

I sin tverrnasjonale undersøkelse finner Daniel Treisman (2000)³⁵ flere faktorer som kan være med å forklare korrupsjonsnivået i ulike samfunn. En av hovedkonklusjonene til studien var at dagens situasjon i landene har liten innvirkning på hvordan korrupsjonsnivået

³³ Daniel Kaufmann (1997), "Economic Corruption: Some facts", 8th International Anti-Corruption Conference – The Papers.

³⁴ A. K. Jain (2001), "Corruption: A review", Journal of Economic Surveys 15: 71 -121.

³⁵ Daniel Treisman (2000), "The causes of corruption: a cross-national study", Journal of Public Economics 76 (2000), page 399-457

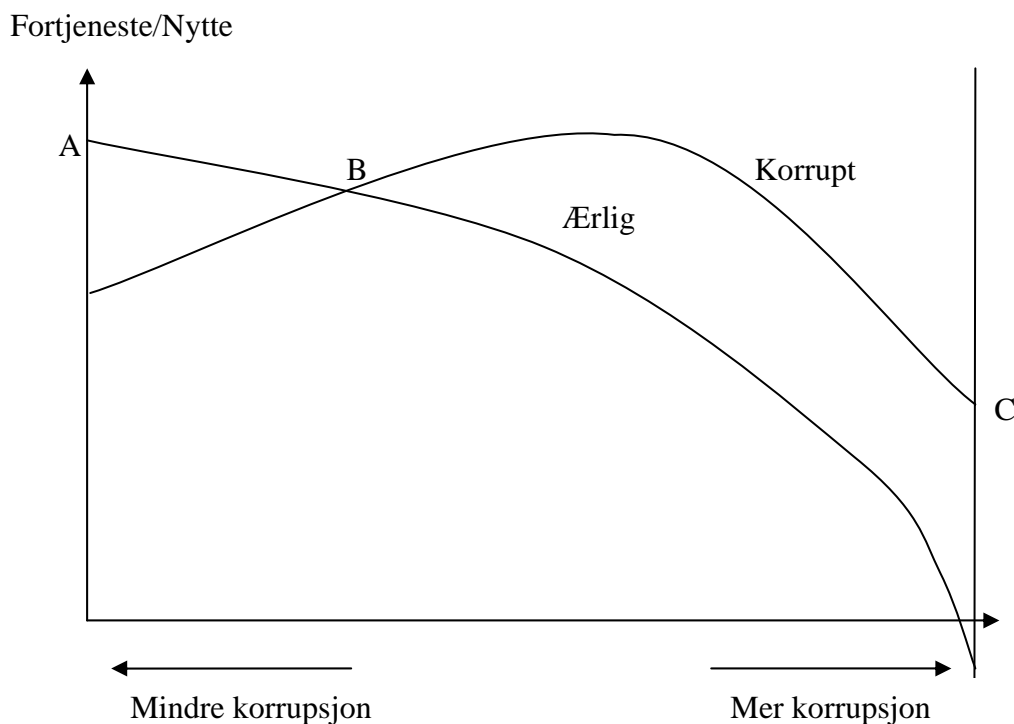
er, det som teller er hvordan situasjonen har vært de siste tiårene. Det har for eksempel nesten ingenting å si for korrupsjonsnivået om et land er demokratisk i dag. Land som har hatt sammenhengende demokrati i over 40 år, kan bare vise til en liten nedgang i korrupsjonsnivå. Dette viser at de demokratiske prosessene bruker lang tid på å påvirke prosedyrene i samfunnsinstitusjonene. Treisman fant i tillegg at land der majoritet av befolkningen er protestanter vil ha forventet lavere korrupsjonsnivå enn land der majoriteten har en annen religiøs bakgrunn. Dette tilskriver han det faktum at den protestantiske religionen historisk er mindre autoritetstro og hierarkisk. I tillegg vektlegger han at den protestantiske kirken utviklet seg helt uavhengig av staten. Protestantiske land stiller dermed muligens strengere krav til personer i det offentlige enn katolske og muslimske land gjør.

Treisman fant også at tidligere britiske kolonier kjennetegnes ved et generelt lavere nivå av korrupsjon. Dette forklarer han med at disse landene har arvet en streng regelstyrt og objektiv rettspraksis fra britene. Tradisjonelt sett plasserer briter rettferdige prosedyrer som styrker parlamentet, over sosialt hierarki. Treisman fant i tillegg støtte for at land som har gått gjennom en økonomisk utvikling minsker sitt korrupsjonsnivå. Denne utviklingen inkluderer en rasjonalisering av både den offentlige og private sektors roller i samfunnet, i tillegg til at utdanningsnivået blir høyere og mer utbredt. Gjennom denne utviklingen har korrupsjon blitt vanskeligere å skjule for samfunnet. Treisman fant støtte for at en politisk desentralisering vil føre til økte korrupsjonsnivåer, mest sannsynlig fordi en får flere maktnivåer i samfunnet som kan kreve bestikkelser for sine tjenester. Til slutt fant han at åpenhet for handel også kan gi en viss nedgang i korrupsjonsnivå, men en kanskje større effekt er at åpenhet for internasjonal handel vil øke konkurransenivået i samfunnet. Dette vil igjen føre til en reduksjon i betalingsevne og vilje når det kommer til bestikkelser til det offentlige.

3.5 Korrupsjonslikevekter i et samfunn

Når vi snakker om korrupsjon generaliserer vi gjerne og omtaler ulike land som høy korrupt eller lav korrupt. Korrupsjonsomfanget varierer imidlertid ofte sterkt mellom etater innen samme land. Årsaken til at dette forekommer har de norske økonomene Jens Andvig og

Kalle Moene³⁶ belyst med sin teori om at korrupsjon fungerer korrupperende. Utgangspunktet er en antakelse om at alle enkeltindivider baserer sine avgjørelser om å involvere seg i korruperte handlinger eller ikke på andre individers handlinger. Basert på dette forklarer de hvordan to i utgangspunktet like etater, som opererer innefor samme landegrenser og står ovenfor de samme institusjonelle strukturene, har ulike nivåer av korrupsjon. Selve årsaken ligger i at fortjenesten for en byråkrat ved å involvere seg avhenger av hvor mange andre i samme etat som er korruperte.



I figuren over viser den horisontale aksene fordelingen mellom korruperte og ikke korruperte byråkrater, i høyre endepunkt er alle korruperte og i det venstre er ingen korruperte. Fortjenesten eller nytten av den valgte transaksjonen vises på den vertikale aksene. Kurvene korrupert og ærlig representerer nytten for henholdsvis en potensiell korrupert byråkrat og en ærlig byråkrat for alle mulige sammensetninger av de gjenværende byråkraterne i de to kategoriene. Som vi ser ut i fra figuren vil vi få tre likevekter der hver enkelt aktør ikke har incentiver til å endre sin tilpasning. I punkt A er ingen korruperte fordi fortjenesten for den enkelte er høyere ved å

³⁶ Odd -Helge Fjeldstad, (1999). Korrupsjon, Hagen og Pedersen kapittel 13

være ærlig. I punkt C er alle korruperte fordi det ikke lønner seg å være ærlig, og i punkt B vil byråkraten være likegyldig med tanke på å velge den korruperte eller den ikke-korruperte strategien. Punkt B er en ustabil likevekt, det vil si at dersom en ekstra byråkrat velger å være korrupert vil det lønne seg å bli korrupert og det motsatte hvis en ekstra byråkrat velger å være ærlig. En aktør vil altså alltid velge å bevege seg langs den kurven som hele tiden ligger øverst i diagrammet, og dermed maksimere sin egen nytte. Årsaken til at korrupertkurven først stiger er at antall korruperte først er lavt og størrelsen på bestikkelsene er derfor høy, mens det etter hvert vil være mange tilbydere og beløpene vil bli presset ned. Dette vil igjen fører til at kurven synker. Hvilken likevekt økonomien stabiliserer seg i avhenger av hvor i diagrammet den befinner seg i utgangspunktet. Hvis korrupsjonsnivået befinner seg under likevektspunkt B vil en rekke mekanismer i samfunnet presse økonomien mot likevekt A, mens hvis nivået av korrupsjon i samfunnet er høyere enn punkt B vil landet bevege seg mot likevekt C. En implikasjon av dette er at små endringer i antall korruperte aktører kan ha store innvirkninger på korrupsjonsnivået dersom utgangspunktet for økonomien er i nærheten av punkt B.

4. Effektene av korrupsjon

Teorien viser at omfanget av korrupsjon er større i fattige land enn i rike land. Om årsaken er at fattigdom skaper korrupsjon eller at korrupsjon skaper fattigdom er en debatt som forskere lenge har vært opptatt av. Sannsynligvis er begge påstandene korrekte. Tidligere i utredningen har jeg sett på faktorer som påvirker korrupsjonsnivået, jeg vil nå se nærmere på effektene korrupsjon har på økonomisk vekst og utvikling i et samfunn. I deler av korrupsjonslitteraturen blir korrupsjon forsvart under påstanden at den fremmet økonomisk vekst ved å øke effektiviteten i et samfunn, mens andre hevder at effektene av korrupsjon ensidig hemmer økonomisk vekst og utvikling. Hvilken type korrupsjon, politisk eller byråkratisk, som dominerer i et land vil ha innvirkning på hvilke effekter som vil forekomme. Politisk korrupsjon påvirker økonomisk vekst direkte ved at avgjørelser som omhandler allokering av offentlige midler blir tatt med utgangspunkt i kriterier som maksimerer personlig vinning istedenfor samfunnsnytte. Byråkratisk korrupsjon har en mer indirekte effekt på økonomisk vekst ved å endre insentivene, prisene og mulighetene enkeltindivider møter i dagliglivet³⁷.

4.1 Positive effekter

I samfunn preget av byråkrati og ineffektive juridiske prosesser blir det ofte hevdet at korrupsjon, da gjerne i form av bestikkelser, smører systemene og gjør prosessene mer effektive. Denne effekten omtales som en ”grease the wheels” effekt³⁸. I de fleste land der det byråkratiske korrupsjonsomfanget er relativt stort, vil slike bestikkelser være en dagligdags hendelse. I enkelttilfeller kan det ofte oppfattes som om prosesser blir mer effektive ved å betale en bestikkelse. Hovedproblemet med denne teorien er imidlertid at den ignorerer hvilken makt de korruperte byråkratene sitter med. Disse har makt til å skape, tolke og utnytte reguleringer, og ved at folk betaler bestikkelser for å unngå disse reguleringene

³⁷A. K. Jain (2001), ”Corruption: A review”, *Journal of Economic Surveys* 15: 71 -121

³⁸ Daniel Kaufmann (1997), ”Economic Corruption: Some facts”, 8th International Anti-Corruption Conference – The Papers.

får byråkratene et insentiv til å skape desto flere. Jain påpeker at lav korrupsjon sjelden eksisterer i et vakuum, og små bestikkelser vil ofte føre til krav om større bestikkelser. Gjennom å søke etter en "grease the wheels" effekt kan man ende opp med en såkalt "sand in the wheels" effekt ved å gi etter for krav om bestikkelser.

En annen effekt tilhengere av "grease the wheels" teorien framhever er at ved korrupsjon, uansett type, vil tilbud og etterspørsel føre til rettferdighet. Disse hevder at når for eksempel offentlige avtaler auksjoneres bort, vil den organisasjonen som betaler høyest bestikkelse få kontrakten. Det er da antatt at den organisasjonen som har mulighet til å betale den høyeste bestikkelsen er den mest kostnadseffektive. Daniel Kaufmann (1997)³⁸ påpeker flere feil i denne teorien. Uansett hvordan man snur og vender på korrupsjon, vil det alltid være noen som taper. I et makroøkonomisk perspektiv vil taperen være samfunnet som helhet, men i et mikroøkonomisk perspektiv er det i majoriteten av tilfellene de allerede dårligst stilte i samfunnet som taper. Jeg vil senere komme tilbake til hvordan korrupsjon øker inntektsforskjellene mellom nivåer i samfunnet. Bestikkelser betalt til offentlig ansatte for å unngå reguleringer og prosedyrer er midler som burde gått til statskassa. Hovedandelen av disse midlene blir i følge Kaufmann plassert på utenlandske kontoer, noe som fører til et videre makroøkonomisk tap for samfunnet. I tillegg vil byråkratene i henhold til korrupsjonens ulovelige natur holde sine korrupte aktiviteter i skjul, dette medfører at de kun vil gi tilbudet om tjenesten til noen få utvalgte allerede korrupte aktører i markedet. En annen viktig faktor som river ned tankegangen om positive effekter er at det sjelden er den mest kostnadseffektive som betaler den høyeste bestikkelsen, men derimot lar produsentene kvaliteten synke for å skaffe pengene. Til slutt påpeker Kaufmann at det ikke alltid er den høyest bydende som i utgangspunktet burde få kontrakten. Målet med mange offentlige velferdsprogrammer er at midlene skal fordeles til de som trenger dem mest. Korrupsjon har i enkelte samfunn ført til at disse midlene har falt i feil hender, og gjort tilstanden til de trengende verre enn nødvendig. Dette kan forklare hvorfor effekten av offentlig velferd i enkelte utviklingsland er såpass lav.

"Speed money" blir trukket fram som en annen positiv effekt av korrupsjon. Her hevdes det at bestikkelser vil føre til store tidsbesparelser i de byråkratiske prosessene. For at denne teorien skal holde må man være sikker på at begge parter vil holde sin del av avtalen og ingen flere bestikkelser vil bli krevd. Igjen viser teorien at korrupte byråkrater hele tiden vil komplisere byråkratiske prosedyrer og videreutvikle reguleringer som muliggjør korrupsjon.

Det vil være feil å anta at en bare må betale en bestikkelse for å oppnå det ønskede resultatet, da byråkrater i et lite transparent samfunn ikke har kontroll over hva andre byråkrater krever i neste ledd av prosessen³⁹.

4.2 Negative effekter

4.2.1 Ressursallokering

Myndighetenes valg av offentlige investeringsprosjekter i blant annet utviklingsland har opp gjennom tidene kommet som overraskelser på økonomer. Offentlige ressurser blir allokert til ineffektive prosjekter, der kriteriene lagt til grunn for investeringene har gått imot sunn fornuft. Med bakgrunn i denne tanken fant Tanzi og Davoodi (1997)⁴⁰ empiriske bevis for at ved å manipulere offentlige investeringer påvirket korrupte byråkrater økonomisk vekst gjennom følgende kanaler:

- (1) høyere offentlig investeringer
- (2) lavere inntekt til myndighetene
- (3) lavere offentlig forbruk på drift og vedlikehold
- (4) lavere kvalitet på offentlig infrastruktur
- (5) lavere produktivitet på offentlige investeringer

Offentlige ansatte har stor makt når det kommer til å velge både hvilke prosjekter som skal gjennomføres, størrelsen på disse og i tillegg hvilke bedrifter som vinner anbudsrundene. Ergo vil korrupsjon påvirke offentlige investeringer på flere måter, men hovedkonsekvensene kommer fra prioritering og kostnadsnivå. Kostnadene på prosjekter vil øke fordi byråkraten velger tilbud ut ifra den høyeste bestikkelsen, noe som kan føre til både dårlige og dyre tilbud blir akseptert. I tillegg vil nivået av offentlige investeringer øke generelt. Winston (1979) og Shleifer og Vishny (1993)⁴¹ hevder at risikoen ved korrupsjon

³⁹ Odd -Helge Fjeldstad, (1999). Korrupsjon, Hagen og Pedersen kapitel 13.

⁴⁰ Vito Tanzi og Hamid Davoodi (1997), "Corruption, Public Investment and Growth", IMF Working Paper. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf>> 10 oktober 2006

⁴¹ Johann Graf Lambsdorff (2004), "Between Two Evils – Investors Prefer Grand Corruption!"

øker med antall transaksjoner, antall mennesker involvert, varighet av transaksjonen og enkelheten eller standardiseringen av prosedyrene. Risikoen øker derimot ikke parallelt med verdien på transaksjonen noe som fører til en favorisering av store engangstransaksjoner. Korrupte myndigheter vil derfor målbevisst prioritere å investere i kapitalintensive, teknologisk avanserte og skreddersydde produkter og teknologier. Da kostnadskalkylene ved slike store prosjekter er ukjent for mannen i gata vil det bli lettere å gjennomføre korrupte handlinger. Gupta, de Mello og Sharan (2000)⁴² beviste at korrupsjonsnivået i et land kan være med på å forklare størrelsen på forsvarsbudsjettet. Militær prosjekter er vanligvis store og teknisk avanserte av natur, noe som gir gode muligheter for ekstrainntekter gjennom bestiktelser. Empirien viser også at høy korrupsjon er forbundet med dårlig kvalitet på investeringene. Dette henger sterkt sammen med påstandene til Tanzi og Davoodi om at korrupte byråkrater vil nedprioritere vedlikehold av tidligere prosjekter, da disse ikke vil ha samme potensial for korrupt inntekt som nye prosjekter. Høye nivåer av korrupsjon er derfor skyld i å øke de offentlige investeringer, og samtidig redusere deres produktivitet.

En slik allokeringen av offentlige midler fører til at prosjekter som er mer samfunnsøkonomisk lønnsomme blir nedprioritert. Prosjekter øremerket fattigdomsbekjempelse faller bort og store infrastrukturprosjekter favoriseres. Teorien viser at i land med høyt korrupsjonsnivå vil det offentlige nedprioritere investeringer i utdanning og helse. Paolo Mauro (1998)⁴³ har bevist ved regresjon at et land som stiger to poeng på korrupsjonsindekser vil øke midlene brukt på utdannelse med 0,005 % av bruttonasjonalprodukt. Dette vil ha stor samfunnsøkonomisk avkastning.

En ekstrem versjon av slik feilallokering av offentlige midler blir omtalt som "hvite elefanter" eller "katedraler i ørkenen" prosjekter. Dette er store prosjekter som koster samfunnet både enorme mengder penger og ressurser, men som enten aldri blir fullført eller som under forholdene er helt ubrukelige. Deres eneste virkelige funksjon er å kanalisere midler til de korrupte initiativtakere.

⁴² Gupta, de Mello og Sharan (2000) "Corruption and military spending", IMF Working Paper < <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0023.pdf>> 20 oktober 2006

⁴³ Paolo Mauro (1998), "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research", IMF Working Paper < <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/mauro.pdf>> 10 november 2006

4.3 Inntektsdistribusjon

I tillegg til at de mest korrupte landene gjerne er fattige utviklingsland, er det de fattigste i disse samfunnene igjen som rammes hardest av korrupsjonsproblemet⁴⁴. Nedprioriteringen av offentlige midler til helse og utdanning fører til at de rike vil kjøpe disse tjenestene privat, mens fattige må klare seg uten. Dette gjelder også tjenester som i utgangspunktet skulle vært gratis, for eksempel barneskoletilbud og sykdomsvaksinasjon. Ved å bli fratatt muligheten til utdanning skaper korrupsjon større skiller mellom samfunnslagene, og gjør det vanskeligere å komme seg ut av fattigdommen.

Misallokering av offentlig midler er bare en av kanalene korrupsjon fører til økte inntektsforskjeller. I sin forskning viser Gupta, Davoodi og Alonso-Terme (2002)⁴⁵ at korrupsjon øker fattigdom og inntektsforskjeller gjennom kanaler som lavere økonomisk vekst og partiske skattesystemer. Skattesystemene i høykorrupte land favoriserer de som allerede er rike og har gode kontakter. Skatteinntektene til statskassa blir redusert både fordi rike bestikker seg ut av å betale skatt og fordi skattepengene forsvinner før de når statskassa. Slik korrupsjon i skatteinnkrevingen reduserer ifølge Gupta et al skattebasen og øker progressiviteten i skattesystemet. Verdensbanken rapporterer i sin studie "The Voices of the Poor" at korrupsjon hindrer fattige mennesker i å motta offentlige tjenester som medisinsk hjelp, utdanning, sosial velferd, rettferdige lønninger, i tillegg til juridisk og politi støtte⁴⁶.

4.4 Investeringsnivå

Reduserte private investeringer står ifølge Paolo Mauro (1998)⁴⁷ for 1/3 av den totale effekten korrupsjon har på økonomisk vekst. Igjen vil de ulike typene korrupsjon ha ulik

Paolo Mauro (1995), "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110 (August 1995) pages 681-712

⁴⁴ Transparency International, < www.transparency.org >

⁴⁵ Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi and Rosa Alonso-Terme (2002), "Does corruption affect income inequality and poverty?", *Economic of Governance* vol.3 march 2002 pages 23-45.

⁴⁶ World bank PovertyNet, <www.worldbank.org/povertynet/> , 15 november 2006

⁴⁷ Paolo Mauro (1998), "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research", IMF Working Paper < <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/03/pdf/mauro.pdf> > 10 november 2006

effekt, politisk korrupsjon som er mer forutsigbar vil ha en mindre negativ effekt på investeringer enn byråkratisk korrupsjon⁴⁸. Korrupsjon generelt endrer spillereglene for markedet ved å øke kostnadene og risikoen ved å delta. Mauro fant at et korrupt land samlet sett vil ha et 5 % lavere investeringsnivå enn et land som ikke er preget av høy korrupsjon. I tillegg vil landet tape i gjennomsnitt 0,5 % av BNP veksten hvert år. Urettferdig konkurranseforhold, feilallokering av midler til ineffektive investeringer og komplisering av prosedyrer og transaksjoner er med på å skremme bort private investorer. I tillegg skremmer korrupsjon entreprenører fra å starte nye bedrifter, noe som fører til en misallokering av talent.

Av samme grunner som korrupsjon skremmer bort private investorer, vil det skremme bort utenlandske investorer. Generelt øker utenlandske investeringer investeringsnivået i land, i tillegg til å overføre teknologi, kunnskaper, gode prosedyrer og innovasjon. Mauro fant at ved å investere i et land med høyt korrupsjonsomfang vil investeringskostnaden øke med 20 %, og selv om investorer betaler denne "skatten" er det ingen faktisk garanti for at man får det en betaler for.

Lambsdorff (2004)⁴⁹ fant i sine analyser at byråkratisk korrupsjon har større avskrekkende effekt på utenlandske investorer enn politisk korrupsjon. Årsaken til dette tilskriver han at politisk korrupsjon er mer forutsigbart. Investorene kan dermed velge om de vil ta del i planene før investeringen er gjort, eventuelt planlegge med dette i tankene og ha relativ stor kontroll på prosessen og resultatet. Byråkratisk korrupsjon er derimot mer basert på opportunistisk atferd og ifølge Lambsdorff derfor utenfor investorenes kontroll. Investorer må her beregne mye mer tid og komplikasjoner grunnet lange forhandlinger over pris og andre krav. I tillegg kommer ekstrakostnaden gjennom usikkerheten om det ønskede resultatet faktisk vil forekomme. En undersøkelse Verdensbanken gjennomførte i 1997 bekrefter disse påstandene, deres analyse av 39 industri og utviklingsland påviste at land som var kjennetegnet av mer forutsigbar og mindre opportunistisk korrupsjon hadde høyere investeringsrate⁴⁹.

⁴⁸ J. Edgardo Campos, Donald Lien, Sanjay Pradhan (1998), "The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters", World Development Vol. 27, June 1999, Pages 1059-1067.

⁴⁹ Johann Graf Lambsdorff (2004), "Between Two Evils – Investors Prefer Grand Corruption!"

Forskjellen mellom effektene politisk og byråkratisk korrupsjon har på investeringsnivået kan forklare vekstmiraklene enkelte øst asiatiske, som for eksempel Sør Korea, Thailand og Singapore, har gjennomgått de siste tiårene. Disse landene har blitt rangert som høykorrupsjonsland av internasjonale indekser som Transparency International, samtidig som de har hatt høy økonomisk vekst. Forklaringen ligger i at landene er preget av høy forutsigbarhet og god organisering av offentlig sektor. Korrupsjonen faller altså inn under politisk korrupsjon, ikke byråkratisk. Dette har ført til at disse landene, på tross av høye nivåer av korrupsjon, har klart å tiltrekke seg høyere investeringer enn andre sammenlignbare utviklingsland⁵⁰.

⁵⁰ J. Edgardo Campos, Donald Lien, Sanjay Pradhan (1998), "The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters", World Development Vol. 27, June 1999, Pages 1059-1067.

5. Hvordan kan vi bekjempe korrupsjon?

I løpet av de siste årene har bekjempelse av korrupsjon vokst fram som et stadig viktigere punkt på den internasjonale politiske agenda. Mer og mer fokus har blitt lagt på å diagnostisere omfanget av problemet på landsbasis, og stadig mer korrupsjon blir avdekket og rettsforfulgt. Dette fokuset har ført til at folk generelt opplever korrupsjonsnivået som økende. Hovedårsaken til denne voksende interessen kommer av at den vestlige verden, etter å ha bekjempet kommunismen i den kalde krigen, skiftet fokus mot å bekjempe organisert kriminalitet og korrupsjon. Jeg har tidligere i utredningen funnet at årsakene til og effektene av korrupsjon stammer fra og rammer alle deler av samfunnet. Det er derfor essensielt at en strategi for å bekjempe korrupsjon er like allsidig, og ikke bare dekker enkeltområder men alle aspekter av problemet. Norad hevder at *”det mest effektive og varige middel mot korrupsjon er å bygge samfunn preget av åpenhet, demokratisk kontroll, politisk maktfordeling og effektive rettssystemer”*.⁵¹ For å kunne gjøre dette er de fleste som forsker på korrupsjon enige i at en først må sette fokus på de grunnleggende årsakene til korrupsjon og sette inn forebyggende tiltak som går på å redusere mulighetene for og forventet fortjeneste av korrupsjon. Jeg vil nå se på ulike tiltak for å bekjempe korrupsjon med utgangspunkt i de ulike årsakene til korrupsjon jeg identifiserte tidligere i utredningen.

5.1 Reform

Omfanget av offentlige reguleringer og korrupte byråkraters tolkning av disse er som tidligere nevnt en av hovedkanalene for korrupte handlinger. Et viktig fokus for antikorrupsjonstiltak bør være å begrense omfanget av slike reguleringer, slik at mulighetene for å begå slike handlinger reduseres.

Steg i retning av en slik deregulering er å regulere byråkraters makt ved å begrense antall prosedyrer og deres kompleksitet. Noen eksempler på aktiviteter som bør ses nærmere på er utstedelse av lisenser, tillatelser, pass, subsidier og offentlige kontrakter. Et annet tiltak er å

⁵¹ Norad, Korrupsjon og bistand, < http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=2442>, 24 oktober 2006

innføres interne standarder på kontroll og rapporteringsrutiner i det offentlige, noe som i tillegg vil medvirke til å skape og opprettholde en bedre moralsk holdning.

Daniel Kaufmann(1997)⁵² foreslår at korrupte samfunn bør implementere en ”pakke” av økonomiske reformer. Denne pakken inkluderer både en skattereform som skaper enkle, moderate skatteregler og en transparent budsjettreform. I tillegg anbefaler Kaufmann en liberalisering av markeder for å redusere og regulere monopoler. Dette innebærer å fjerne inngangsbarrierer og klargjøre eierstrukturer slik at frikonkurranse fremmes.

En stor andel av korrupsjonsomfanget i enkelt land i dag blir tilskrevet svikt i det juridiske systemet. Å etablere et transparent lovrammeverk er derfor essensielt for å bekjempe korrupsjon. I tillegg bør samfunnet på lang sikt gå gjennom en institusjonell reform som restrukturerer tollvesenet og eliminere overflødige departementer og kontorer. En slik reform i kombinasjon med en styrking av demokratiet, ved blant annet å innføre flerpartisystemer, vil resultere i at myndigheter blir stilt mer til ansvar for sine handlinger.

Reformene nevnt ovenfor bør imidlertid være del av en bred antikorrupsjonsplattform for at de skal ha ønsket effekt. Hvis reformer eller liberalisering blir gjennomført som enkelttiltak vil de i verste fall føre til økt korrupsjon. Dette kan skje fordi reformene alene gir byråkrater økte muligheter for korrupt atferd gjennom å øke antallet regler og reguleringer som kan manipuleres. Informasjonskampanjer til befolkningen er en annen sentral faktor i kampen mot korrupsjon. Desto mer kunnskap og forståelse folk har om rettighetene sine i forhold til de offentlige systemene og deres funksjoner, desto mindre vil de la seg utnytte på grunn av uvitenhet.

En viktig faktor for at antikorrupsjonstiltak uansett nivå skal ha effekt, er at de er basert på bred støtte i den politiske ledelsen. Disse må både engasjere seg som ledere av antikorrupsjonskampanjen og gå foran som gode eksempler for resten av samfunnet. Det er lite bevis for at det å bare øke midlene til eksisterende offentlige antikorrupsjonsprosesser vil redusere korrupsjon. Derimot må det etableres nye uavhengige antikorrupsjonsorganer som har vesentlig makt på alle nivåer i samfunnet⁵³. Et eksempel kan være å etablere en

⁵² Daniel Kaufmann (1997), ”Economic Corruption: Some facts”, 8th International Anti-Corruption Conference – The Papers.

⁵³ Jakob Svensson (2005), ”Eight Questions about Corruption”, Journal of Economic Perspectives, Vol. 19 pages 19-42.

antikorrupsjonskommisjon, der medlemmene er representanter fra for eksempel privat sektor, arbeiderorganisasjoner, utdanningsinstitusjoner, religiøse sentre og ulike etniske grupper. Sammenlagt representerer denne kommisjonen majoriteten av samfunnet, og vil derfor ha tilliten og støtten fra befolkningen i sin kamp mot korrupsjon. Det er viktig at disse representantene er politisk uavhengige og har høy integritet, da de vil være prinsipaler i å organisere antikorrupsjonskampanjer og i å etterforske og rettsforfølge korrupsjonstilfeller. Uten tillit og støtte fra befolkningen vil kommisjonens antikorrupsjonstiltak være nytteløse.

Suksesshistoriene om land som har hatt en signifikant reduksjon av korrupsjon etter antikorrupsjonstiltak er sjeldne, de mest kjente er Hong Kong og Singapore. Statistikken forteller oss videre at det er svært få land som har klart å redusere korrupsjonsnivåene i sine offentlige systemer i løpet en kortere tidsramme enn ti år, imidlertid har flere land hatt en vellykket start, noen av disse er Botswana, Polen og Uganda. Erfaringene vi kan hente fra disse landene er at en antikorrupsjonskampanje kan struktureres på flere måter, men nøkkelen til suksess ligger i at den er omfattende, integrert, rettferdig, målrettet, målbar, tilpasset samfunnets ressurser og kapasitet, og lokalt styrt⁵⁴. I tillegg tilsier erfaringene at en såkalt big push tilnærming, hvor alle tiltakene implementeres samtidig mot samtlige nivåer av samfunnet er mer effektiv enn en gradvis tilnærming.

⁵⁴ U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute, <www.u4.no> 20 oktober 2006.

6. Øst Afrika

De største østafrikanske landene; Kenya, Tanzania og Uganda bærer fortsatt preg av de siste tiårenes politiske og kulturelle historie. Etter å ha brukt alle offentlige ressurser i perioden etter andre verdenskrig på å stimulere til vekst ved å bygge ut statens rolle i økonomien, opplevde de tidligere europeiske koloniene istedenfor en nedgang i økonomien. På 1980 tallet ble fokus snudd, de østafrikanske landene var preget av dårlig ledelse, fallende eksport, høy arbeidsledighet, lavt utdannet arbeidskraft, interne konflikter, dårlig infrastruktur og teknologi i tillegg til et gjennomgående høyt korrupsjonsomfang. Gjennom en rekke endringsprosesser som inkluderte deregulering, demokratisering og handelsliberalisering skulle statens rolle minimaliseres, imens den hittil ignorerte private sektoren skulle gjøres internasjonalt konkurransedyktig og bli drivkraften i økonomien. Overgangsprosessene fra statlig styrt økonomi til markedsøkonomi er fortsatt pågående i disse landene den dag i dag.

6.1 Antikorrupsjonstiltak

Korrupsjon er et omfattende problem i samtlige av de østafrikanske landene. Alle instanser i samfunnet er eller har tidligere vært gjennomsyret av korrupsjon, og ingenting virker hellig når det finnes muligheter for utnyttelse. Et brutalt faktum for Afrika generelt er at de landene som i utgangspunktet er best utstyrt i forhold til naturressurser er de landene som blir verst utnyttet og hvor majoriteten av befolkningen lever i fattigdom. Bistandshjelp fra internasjonale donorer er ofte mål for korruperte enkeltindivider, noe som reflekteres i svak økonomisk vekst og utvikling for landene. Av de øst afrikanske landene rangeres Kenya lavest på Transparency International sin 2006 korrupsjonsindeks på plass nummer 142, Uganda kom som 105, mens Tanzania er best med rangering nummer 93⁵⁵. Myndighetene i de tre landene har i løpet av de siste årene satt inn kraftige mottiltak mot korrupsjon i form av antikorrupsjonskampanjer, dannelse av antikorrupsjonsinstitusjoner, lovendringer, økte strafferammer for korruperte handlinger og transparente etisk standardiserte regelverk for offentlig ansatte.

⁵⁵ Transparency International, <www.transparency.org> 10 desember 2006

Land	2006 indeks	2005 indeks
Kenya	142	144
Uganda	105	117
Tanzania	93	88

I tabellen over ser vi at denne innsatsen har resultert i en sterk forbedring for Uganda fra Transparency International sin 2005 indeks, Kenya viser en svak forbedring, mens Tanzania har falt på indeksen. Det er ikke relevant å sammenligne med tidligere indekser enn 2005, da antall land som er med i indeksen totalt sett har økt betraktelig og resultatene ikke lenger er sammenlignbare.

Kenya, Uganda og Tanzania utgjør kjernen i The East African Community, en union som ble etablert i 1999 med bakgrunn i det historisk gode samarbeidet mellom landene⁵⁶. Opp gjennom årene har de blitt mer og mer integrert i hverandres samfunn, og målsettingen er i løpet av de neste årene å få til en felles myntenhet og felles handelspolitikk mot omverdenen. For at dette samarbeidet skal bli mest mulig profesjonelt og internasjonalt troverdig jobber alle landene, i tillegg til sine individuelle initiativ, sammen for å bekjempe korrupsjon i regionen. De er alle medlemsland i det regionale initiativet African Union, som har som målsetting å skaffe Afrika sin rettferdige posisjon i den globale økonomien⁵⁷. Den afrikanske unionen la i 2001 fram en konvensjon der de appellerte til alle medlemslandene i regionen om å koordinere sin front mot korrupsjon; gjennom felles lovgivning, politikk og sanksjoner. På tross av at framskritt har vist seg å være tidkrevende for de østafrikanske landene kan man ved å sammenligne med tidligere korrupsjonsindekser og utvikling i økonomisk vekst se en forbedring i både korrupsjonsomfanget og dens negative virkninger over de siste årene.

⁵⁶ East African Community, <www.eac.int> 20 November 2006

⁵⁷ Den Afrikanske Union, <www.africaunion.com> 20 November 2006

6.2 Utviklingsutfordringer

Korrupsjonsproblemet er hovedfokus for denne utredningen, men de andre utviklingsutfordringene som de østafrikanske landene står ovenfor kan ikke ignoreres. Ifølge Transparency International lever over halvparten av befolkningen i Øst Afrika på under en dollar om dagen. I tillegg er langvarige væpnede konflikter og sykdomsepidemier som HIV/AIDS og malaria store trusler for utviklingen i disse landene. I kombinasjon med svært høye korrupsjonsnivåene har de østafrikanske landene vært preget av mye kriminell aktivitet. Korrupsjonen er basert på nettverk mellom ulike organisasjoner og etater, og innebærer som oftest transaksjoner av store pengesummer. Korrupsjon muliggjør og bidrar dermed, gjennom sin funksjon, til blant annet økt organisert kriminalitet, narkotikahandel og hvitvasking av penger. I de siste årene har det blant annet blitt mer og mer fokus på hvordan korruperte midler finansierer ulik kriminalitet, blant annet terrorisme⁵⁸.

⁵⁸ Hilde Frafjord Johnson, 2002. *Korrupsjon og kampen mot fattigdom – En ny front i internasjonalt utviklingssamarbeid*, Odin arkivet. < <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/ud/2002/p30000324/032171-090085/dok-nn.html> >

7. Republikken Kenya

Kenya med sin sentrale lokalisering grenser til det Indiske hav, Tanzania, Uganda, Sudan og Etiopia. Landet blir ofte omtalt som kjernepunktet for handel og finans i Øst Afrika.



7.1 Nøkkelinformasjon⁵⁹

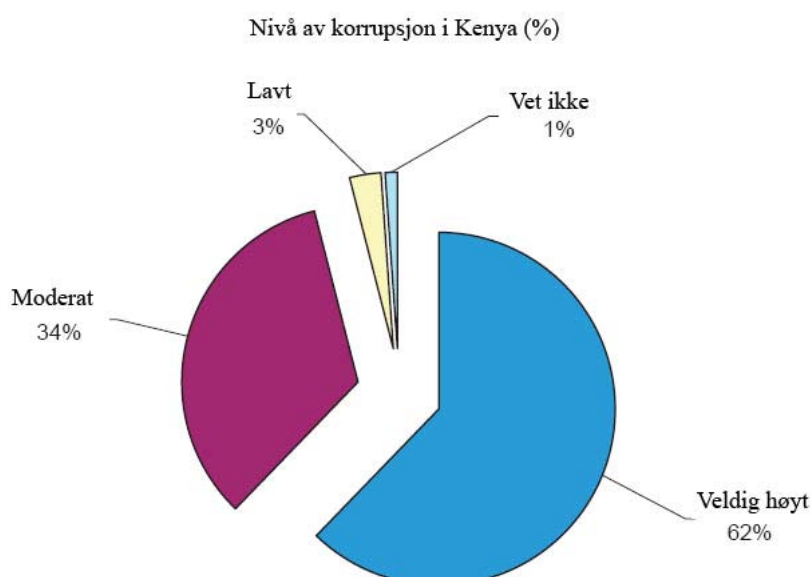
President	Mwai Kibaki
Befolkningsantall (2005)	33,829,590
Forventet levealder	47,99 år
Spedbarnsdødelighet	61,47 per 1000
Religion	Protestanter (45 %), Katolikker (33 %), Muslimer(10 %)
Etniske grupper (stammer)	Kikuyu 22%, Luhya 14%, Luo 13%, Kalenjin 12%, Kamba 11%, Kisii 6%, Meru 6%, andre Afrikanske 15%, ikke-Afrikanske (Asiatiske, Europeiske, and Arabiske) 1%
Språk	Engelsk og Swahili (offisielle språk), i tillegg stort antall lokale stammespråk
Myntenhet	Kenyanske shilling

⁵⁹ The World Factbook 2005, The Central Intelligence Agency, < <http://www.answers.com/Kenya>> 15 november 2006

BNP	\$34.68 milliarder (2004 est.)
BNP/kapita	\$1,100 (2004 est.)
BNP vekst (%)	0,30 (2002) 2,80 (2003) 4,60 (2004) 5,70 (2005)
BNP sektor sammensetning	primær: 19.3 % sekundær: 18.5 % tertiær: 62.4 % (2004 est.)

8. Korrupsjon i Kenya

I rapporten National Corruption Perception Survey⁶⁰ som er utviklet av Kenya Anti-Corruption Commission (KACC) blir korrupsjons situasjonen i Kenya analysert. Rapporten som ble utgitt i 2006 baserer seg på et utvalg av 3 312 kenyanere som representerer ulike kjønn, geografiske områder, aldersgrupper, yrkesgrupper og utdannings- og inntektsnivå. Basert på dette utvalget opplever hele 62 % av befolkningen at korrupsjonsnivået i Kenya er svært høyt, 34 % opplever det som moderat, mens kun 3 % opplever korrupsjonsnivået i landet som lavt.



For å oppnå en bedre forståelse for omfanget på korrupsjonsproblemet i Kenya må en se tilbake på hvordan korrupsjon oppsto og årsakene til at problemet har utviklet seg i så stort omfang. Jeg vil gjøre dette ved å se nærmere på både den politiske og historiske utviklingen i landet fra frigjøringen i 1963 og fram til i dag. Jeg vil senere komme tilbake til hvilke kostnader korrupsjon har påført det kenyanske samfunn og hvordan kampen for å bekjempe korrupsjon har utviklet seg.

⁶⁰ National Corruption Perception Survey 2005. The Kenya Anti-Corruption Commission, <www.kacc.go.ke> 20 oktober 2006

8.1 Fra frigjøring til i dag

Etter at europeiske kolonimakter delte Afrika mellom seg under en konferanse i Berlin i 1886, var Kenya en britisk koloni fram til de fikk sin selvstendighet den 12. desember 1963⁶¹. Under kolonitiden delte britene landet inn i såkalte høy og lav potensial regioner. Samtlige rike hvite settlers bosatte seg og investerte ressurser i de fruktbare områdene som etter hvert ble rike på infrastruktur og sosiale tjenester. Dette dreide seg i hovedsak om vest og sentral Kenya, mens de resterende regionene ble ignorert og underutviklet. Holdningen var at lokalbefolkningen og landets ressurser var der for å utnyttes av de britiske kolonistene. Korrupsjon var allerede i denne perioden et problem i landet. Da frigjøringen kom i 1963 var det store ulikheter mellom regionene i landet, samt mellom menneskene som bodde i de ulike regionene, når det kom til utvikling og vekst. Befolkningen som holdt til i de rike regionene var mer utdannet og ressurssterke enn befolkningen som var lokalisert i fattige underutviklede regionene. Hovedårsaken til både dagens problemer med korrupsjon og andre utviklingselementer i Kenya kan delvis spores tilbake til at det ved overgangen til selvstyre i 1963 ikke kom en fundamental restrukturering av kolonistyre⁶². Ulikhetene i landets utvikling og holdningen som førte til utnyttelse av landets ressurser for kun en styrende elites fortjeneste vedvarte, den eneste forskjellen var at nå var den styrende eliten som tjente på utnyttelsen ikke lenger britiske koloniherrer men velstående og mektige kenyanere.

En annen faktor kenyanere selv bruker som forklaring på hvordan samfunnet har utviklet seg i en så korrump retning er at det alltid i afrikanske land har eksistert en dyp respekt for de eldre og en tradisjonell gavemild holdning som tilsier at man gir en gave som takk for en tjeneste utført av disse. Denne tradisjonen har blitt adoptert til å gjelde alle som sitter i maktposisjoner i Kenya og er blitt forvridt til et krav om bestikkelser og gaver for at tjenesten i det hele tatt skal bli gjennomført⁶².

⁶¹ Kenya Timeline, The Crawford Homepage, <http://www.crawford.dk/africa/kenya_timeline.htm> 14 November 2006

⁶² The APRM Country Review Report of the Republic of Kenya May 2006, African Peer Review Mechanism – Kenya, NEPAD, <<http://www.aprmkenya.org/>> 20 november 2006

8.2 Frigjøring

Da det etter hvert ble klart at kolonitiden nærmet seg slutten og selvstendig politisk styre var innen rekkevidde organiserte de ulike stammene i Kenya seg i politiske partier. Jomo Kenyatta, som var medlem av Kikuyu stammen og leder for det største partiet, Kenya African National Union (KANU), ble republikken Kenyas første president 12. desember 1964⁶³. Han ble i samtiden høyt respektert både av den kenyanske befolkningen og internasjonalt. Årsaken var at Kenya i løpet av de første årene som selvstendig stat under Kenyatta var, på tross av interne stammekonflikter, preget av økonomisk vekst og diversifisering. Etter Kenyatta's død i 1978 tok hans visepresident Daniel arap Moi over som president. Moi var på langt nær så populær som Kenyatta, men han stilte som presidentkandidat med slagordet "nyayo" som på swahili betyr å følge samme vei. Med dette signaliserte Moi at han ville følge samme politikk som Kenyatta hadde gjort⁶³. Et annet utslagsgivende faktum for at Moi ble innvalgt som president av parlamentet var at han ikke var medlem av noen av de største etniske stammene, noe som gjorde han til en mer nøytral kandidat.

Moi begynte sin president periode med å slå hardt ned på all politisk motstand, stenge offentlige universiteter og forby organisasjoner som var basert på etisk stammetilhørighet. I tillegg ekspanderte han, i likhet med den politiske ledelsen i andre Østafrikanske land, statens myndighet i samfunnet gjennom blant annet å øke antallet statlige og halvstatlige foretak drastisk i løpet av 1970 og 80 tallet. I 1982 endret KANU regjeringen grunnloven og Kenya ble en ettpartistat fram til 1991⁶⁴.

I løpet av Moi sin presidentperiode gikk det økonomisk sett svært dårlig med Kenya. Ethvert land styres av et rammeverk av sosiale, juridiske, politiske og økonomiske institusjoner. Disse skal i tillegg til å lede økonomien fungere som overvåkningsinstanser for hverandre. Denne overvåkningsfunksjonen ble aldri introdusert i det kenyanske samfunnet. I stedet for jobbet individene med makt og autoritet systematisk sammen i korruperte nettverk for å regelrett tappe den kenyanske økonomien for midler. Omfanget av korrupsjon, både politisk

⁶³Kenya Timeline, The Crawford Homepage, <http://www.crawford.dk/africa/kenya_timeline.htm> 14 November 2006

⁶⁴ The APRM Country Review Report of the Republic of Kenya May 2006, African Peer Review Mechanism – Kenya, NEPAD, <<http://www.aprmkenya.org/>> 20 november 2006

og byråkratisk, i det offentlige systemet i Kenya var enormt og det samme var konsekvensene for det kenyanske samfunnet. Landet bar preg av forfall på grunn av lave investeringer i infrastruktur og sosial struktur. Den kenyanske økonomien ble i denne perioden avhengig av lån fra utlandet og utviklingsbanker, og gjeldsmengden ble større og større for hvert år⁶⁵.

Dårlig ledelse og interne strukturer var viktige faktorer bak den massive spredningen av korrupsjon i alle samfunnslag. I tillegg var eksterne faktorer som internasjonal krise og tørkeperioder som førte til et sammenbrudd i primærnæringene medvirkende faktorer⁶⁵. De dårlige tidene på 70 og 80 tallet førte til at alle nivåer av offentlig ansatte, i tillegg til resten av befolkningen, måtte se seg om etter alternative inntekstkilder. Kombinasjonen av store muligheter til å begå korruperte handlinger, fattigdom, arbeidsledighet og generelt dårlige lønninger gjorde at de fleste ikke hadde råd til å avstå fra å delta i slike handlinger. I tillegg var korrupsjon tolerert i Kenya, det var lave strafferammer og ingen stigmatisering av korruperte i samfunnet. Generelt hadde folk liten kunnskap om effektene og konsekvensene korrupsjon hadde på økonomien.

Den offentlige sektoren i Kenya var blitt et bilde på lav effektivitet, profesjonalitet og integritet. I en tiårsperiode fra 1990 til 2000 valgte mange utenlandske finansielle donorer å trekke ut sin støtte fra Kenya, disse ble ledet an av Verdensbanken og IMF⁶⁵. Tilbaketrekkingen av økonomiske midler forverret situasjonen i Kenya dramatisk. Den ble imidlertid sett på som en internasjonal protest mot myndighetenes manglende vilje til å både bekjempe korrupsjon og styrke de demokratiske institusjonene ved å innføre demokratiske flerpartivalg. I kombinasjon med stadig større misnøye og konflikter internt i Kenya førte det internasjonale presset til slutt til en grunnlovsendring i 1991 som tillot dannelse av politiske motstandspartier⁶⁶. Moi fortsatte imidlertid kampen mot sine motstandere og beordrer i 1995 alle som fornærmer hans politikk arrestert. I løpet av 1990 tallet ble det i allikevel tvunget fram en del antikorrupsjons initiativer for at den internasjonale donorstøtten skulle fortsette. Moi ble sittende som folkevalgt president fram til 2002, da han hadde sittet ved makten i 24 år og må gå av ifølge grunnloven. Årsaken til at Moi ble sittende som president i to perioder

⁶⁵ The APRM Country Review Report of the Republic of Kenya May 2006, African Peer Review Mechanism – Kenya, NEPAD, <<http://www.aprmkenya.org/>> 20 november 2006

⁶⁶ Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/Main_Page> 10 november 2006

etter innføringen av flerpartisystemet, var ifølge internasjonale valgforskere sterk manipulering av valgresultat, i tillegg til at den politiske motstandsbevegelsen ikke klarte å etablere koalisjoner som var store nok til å velte KANU⁶⁷.

President Moi har i ettertid fått merkelappen som en av de mest korrupte lederne verden har sett. Jeg vil allikevel framheve at på tross av at Kenya bar sterkt preg av korrupsjon og dårlig politisk ledelse har landet i perioden etter frigjøringen i motsetning til sine naboland klart å holde seg unna krig og konflikter. De store væpnede konfliktene i Uganda og andre borgerkriger som fortsatt krever tusenvis av menneskeliv er eksempler på noen av de utfordringene andre afrikanske land sliter med etter frigjøringen fra kolonimaktene.

Det var altså i løpet av Moi sin regjeringsperiode at korrupsjonsnivået i Kenya ble diagnostisert som et stort utviklingsproblem, det er imidlertid viktig å forstå at denne korrupsjonskulturen vokste fram allerede under Kenyatta sitt regime. I denne perioden gikk den kenyanske økonomien imidlertid så bra at folk var villige til å godta et autoritært styresett, derimot ble konfliktforhold og misnøye ble mye mer synlig da det begynte å gå økonomisk dårligere på 80 – og 90 – tallet. En kan dermed konkludere med at korrupsjonskulturen som fikk vokse fram under kolonitiden og senere Kenyattas regime først under Moi sin presidentperiode ble en så integrert del av samfunnet at den kvalte utviklingspotensialet. Jeg vil senere komme tilbake til en nærmere analyse av hva korrupsjon har kostet det kenyanske samfunnet.

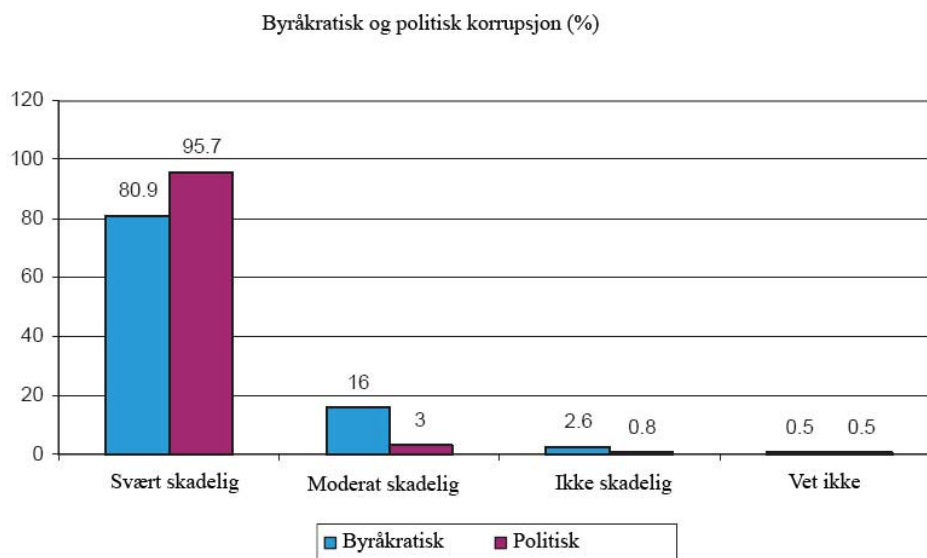
Moi utnevnte tidligere president Kenyatta sin sønn, Uhuru Kenyatta, som KANU sin presidentkandidat foran valget i 2002. Men majoriteten av den politiske motstanden hadde nå klart å etablere en koalisjon stor nok til å velte KANU partiet. Koalisjonen samlet seg under navnet National Rainbow Coalition (NARC) og deres leder Mwai Kibaki ble innsatt som ny president i Kenya 27. desember 2002⁶⁷. Kibaki har bakgrunn som helseminister, finansminister og visepresident i Moisis regjeringer, og var en av flere medlemmer i NARC som forlot KANU før valget - og sluttet seg til "vinnerlaget". NARCs politiske plattform var i hovedsak å bekjempe korrupsjon i Kenya, fullføre og implementere en ny kenyansk

⁶⁷ The APRM Country Review Report of the Republic of Kenya May 2006, African Peer Review Mechanism – Kenya, NEPAD, <<http://www.aprmkenya.org/>> 20 november 2006

grunnlov og innføre gratis skolegang. De vant valget på et løfte til den kenyanske befolkningen om endring og oppbygging av det misbrukte og underutviklede samfunnet.

9. Kostnader av korrupsjon

Korrupsjon koster det kenyanske samfunnet mange millioner kroner hvert år i form av midler som blir sugd ut av de allerede knappe offentlige ressursene. Ifølge offisielle rapporter fra den kenyanske regjeringen kostet korrupsjon i perioden mellom 1990 og 1997 alene Kenya over 60 milliarder dollar⁶⁸. For 2005 ble det estimert at kenyanere som bodde i urbane strøk i gjennomsnitt betalte cirka 400 norske kroner i bestikklser per år⁶⁹. På tross av at korrupsjon trives best i mørke har det blitt avslørt mangfoldige korrupsjonstilfeller i det kenyanske samfunnet. Per i dag er både politisk og byråkratisk korrupsjon ansett som store problemer i landet. I tabellen under ser vi at i 2005 anså henholdsvis 95.7 % og 80.9 % av befolkningen politisk korrupsjon og byråkratisk korrupsjon som svært skadelig for samfunnet⁶⁹. Jeg vil her se på hvilke kostnader de ulike korrupsjonstypene har påført landet og hvilken effekt dette har hatt for befolkningen.



⁶⁸ Frequently Asked Questions, Transparency Kenya, < <http://www.tikenya.org/> > 20 Oktober 2006

⁶⁹ National Corruption Perception Survey 2005. The Kenya Anti-Corruption Commission, <www.kacc.go.ke> 20 oktober 2006

9.1 Politisk korrupsjon

Tidligere i utredningen definerte jeg politisk korrupsjon (grand corruption) som maktmisbruk av den politiske elite. I Kenya har denne typen korrupsjon, utført av en liten gruppe mennesker, ført til enorme kostnader for resten av samfunnet. Utsiktene til personlig berikelse har mange ganger vært selve drivkraften bak politikken i landet. For å forstå årsakene for at det i det hele tatt er mulig å gjennomføre korrupsjon på et slikt nivå må man gå tilbake til frigjøringen i 1963. Da kolonistene forlot Kenya ble styringen av landet overlatt til en liten gruppe rike velutdannede kenyanere. Disse, som alle var nære bekjente av hverandre og medlemmer av de tre største stammene, inntok etter hvert enhver topp stilling i Kenya, både innenfor offentlig og privat sektor. Gjennom å utføre ”tjenester” for hverandre ble det etablert nettverk som sakte men sikkert tappet den kenyanske økonomien for offentlige midler. I 1971, under argumentet om at det skulle fremme økonomisk vekst og dermed styrke allmuens interesse, åpnet president Kenyatta for at politiske ledere også kunne delta i det private næringsliv⁷⁰. En fant dermed ministre og parlamentsmedlemmene som styremedlemmer og eiere av private selskaper. Dette medførte enorme interessekonflikter og utallige eksempler der politikerne, som stod ansvarlige for allokering av offentlige midler, overførte penger direkte fra den kenyanske statskassa inn i sine egne selskaper. Denne lille eliten av velutdannede menn som tok over styringen av Kenya i 1964 har fram til i dag styrt økonomien og sitter på de største formuene i landet. Hvis man ser på de tre mest velstående familiene i Kenya per dags dato troner fortsatt Kenyatta navnet øverst, med Moi og Kibaki familiene like under.

Den mest kjente korrupsjonsskandalen i Kenya, Goldenberg skandalen⁷¹, avslørte et korrupt nettverk som inkluderte medlemmer av både den offentlige, private og juridiske eliten. For å oppfordre til økt internasjonal handel på 1990 tallet innførte den kenyanske regjeringen subsidiering av eksport. I praksis fikk alle eksportører som satte inn amerikanske dollar i den kenyanske sentralbanken et tilsvarende beløp tilbake i kenyanske shilling samt en bonus på 20 %. I 1991 fikk forretningsmannen Kemlesh Pattni eksklusive rettigheter av de kenyanske myndighetene for å eksportere gull og diamanter ut av Kenya gjennom sitt selskap

⁷⁰ Aitan Szlapak (2002). Will Corruption Ever Stop Developing in Kenya?

⁷¹ Q&A: Kenya's Goldenberg Affair, BBC News 15 Mars 2006 <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4808618.stm>>

Goldenberg International. I tillegg til de 20 % over eksportverdien fikk Pattni en ekstra bonus av den kenyanske regjeringen på 15 % som en oppfordring til videre eksport. Kenya produserer imidlertid marginalt med gull og diamanter, så gullet i den grad det faktisk eksisterte ble ulovelig smuglet inn til Kenya fra Kongo. Goldenberg meldte stadig høyere eksporttall, helt til verdien av Kenyas gulleksport på papiret overgikk verdien av te, landets største eksportvare. I 1993 ble svindelen avslørt, og det kom senere fram at Goldenberg International hadde kostet Kenya over 600 million dollar. Dette tilsvarer over 10 % av landets årlige bruttonasjonalprodukt. Pattni, som var hovedmannen bak svindelen erklærte at han hadde overført alle midlene til andre aktiva og derfor ikke kunne betale regjeringen tilbake. Dommeren i saken dømte Pattni til 3 måneder i varetekt i påvente av kausjon. Gjennom to etterforskningsrunder, en under Moi regimet og en senere under Kibaki regimet har listen av involverte vokst til å omfatte majoriteten av den da sittende regjeringen. Både president Moi og flere av hans barn som var ansatt i regjeringen, i tillegg til flere dommere og prominente kenyanske forretningsmenn var inkludert på listen. På grunn av de korrupte nettverkene har de fleste av de mistenkte, inkludert Pattni og president Moi sluppet unna straff for sine handlinger.

Majoriteten av den politiske korrupsjonen som foregikk under Kenyatta og Moi sine regimer fulgte en uniform oppskrift. Regjeringen leaset ut ulike offentlige investeringsprosjekter til såkalte ”papirselskaper” i utlandet som skulle finansiere prosjektene på kort sikt. Papirselskapene var gjerne eid av personer i regjeringen eller nære slektninger av disse. Regjeringen betalte disse selskapene mangfoldige ganger prosjektets faktiske verdi. Papirselskapet betalte så et annet selskap en mye lavere sum for å utføre det faktiske arbeidet, mens de kenyanske myndighetene ville tilbakebetale det avtalte beløpet til det originale selskapet over en lengre tidsperiode. Denne formen for organisert korrupsjon foregikk kontinuerlig under både Kenyatta og Moi sine regimer og grunnet det langsiktige perspektivet er utbetalingene den dag i dag en stor utgift for den kenyanske økonomien.

Et eksempel på en slik korrupsjonsskandale, Anglo Leasing⁷², er hentet fra nyere tid. I 2002 ville den kenyanske regjeringen bytte ut maskinen som trykker pass, de fikk et tilbud fra det

⁷² Anglo-Leasing Scandal, Wikipedia, the free encyclopedia <www.wikipedia.org> 20 Oktober 2006

internasjonalt anerkjente selskapet Francois Charles Oberthur i Paris på 6 millioner euro. Regjeringen aksepterte imidlertid et konkurrerende tilbud fra det britiske selskapet Anglo Leasing and Finance Company Limited på 30 millioner euro. Anglo Leasing var eid av nære venner av tidligere president Moi. Planen var at Anglo Leasing skulle lease avtalen videre til det franske selskapet for de oppgitte 6 millionene euro og differansen på 24 millioner skulle spres som kickbacks til et kollesalt korrupt nettverk. Planen ble imidlertid lekket til pressen og avverget. En av Kenyas mest kjente korrupsjonsjegere har senere avslørt at store deler av Kibaki sin regjering var involvert i planene, det har i tillegg kommet påstander om at Kibaki selv har visst om avtalen⁷². Jeg vil senere gå inn på hvilke konsekvenser Anglo Leasing skandalen hadde for det kenyanske samfunnet.

9.2 Byråkratisk korrupsjon

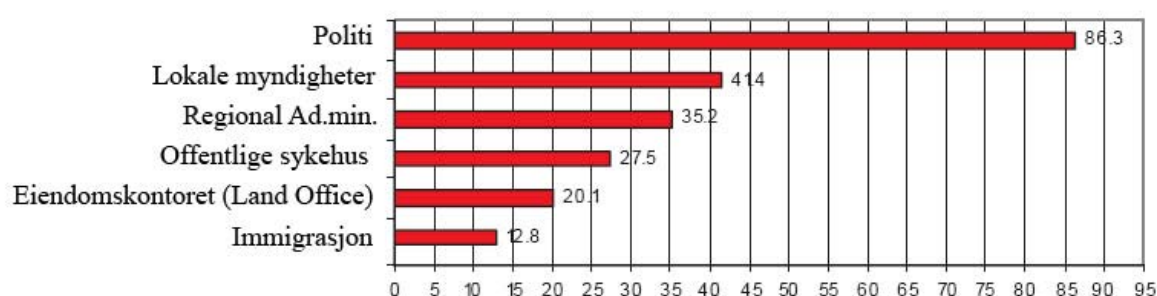
Politisk korrupsjon svekker den offentlige sektoren i Kenya ved at færre midler benyttes til å forbedre tjenestetilbudet for befolkningen, i tillegg påvirker den økonomien generelt gjennom redusert økonomisk vekst og investeringer. Byråkratisk korrupsjon (petty corruption), påfører imidlertid hver enkelt kenyaner direkte finansielle kostnader ved at grunnleggende tjenester, som i utgangspunktet skal være gratis, ”beskattes”. Denne typen korrupsjon blir utført kontinuerlig i Kenya, eksempler er krav om bestikklser for at i utgangspunktet regulære plikter skal bli utført med riktig tempo og kvalitet eller i mer direkte form som utpressing ved politiblokkeringer langs hovedveien der en må betale for å passere. Ifølge Kenya Anti-Corruption Commission⁷³ ble den kenyanske befolkningen i 2005 konfrontert med ulike typer korrupsjon i 30.5 % av sin interaksjon med embetsmenn. Dette er noe lavere enn Transparency Kenya, som har gjennomført en lignende analyse for 2005. Ifølge denne møter kenyanerne ulike former for korrupsjon i hele 47 % av sin interaksjon med embetsmenn⁷⁴. Dette avviket kan ha bakgrunn i ulike sammensetninger av utvalg og at disse har ulik persepsjon av korrupsjonsomfanget. Imidlertid rapporterer begge organisasjonene at antall faktiske bestikklser betalt av kenyanere i 2005 var 1,2, og

⁷³ National Corruption Perception Survey 2005. The Kenya Anti-Corruption Commission, <www.kacc.go.ke> 20 oktober 2006

⁷⁴ Kenya Bribery Index 2006, Transparency International Kenya <<http://www.tikeny.org/viewdocument.asp?ID=234>> 20 oktober 2006

gjennomsnittbestikkelsen lå på rundt 200 norske kroner. De mest korrupte offentlige institusjonene var ifølge begge rapportene politiet og andre lokale myndigheter. Tabellen under er basert på KACC⁷⁵ sin rapport og viser hvor mange prosent av utvalget som opplevde de ulike institusjonene som korrupte.

Mest korrupte institusjoner - Offentlig persepsjon (% av utvalg)



9.3 Generelle effekter

Gjennom urettferdig distribusjon av inntekt og ineffektiv ressursbruk kan man anta at korrupsjon er en av årsakene til fattigdommen, arbeidsledigheten og ulikhetene i det kenyanske samfunnet. Det er estimert at over 56 % av Kenyas befolkning lever under fattigdomsgrensa, hvorav majoriteten er uten utdanning og arbeidserfaring⁷⁶. Disse opplever effektene av korrupsjon både direkte, gjennom manglende tilgang på essensielle tjenester som vann, helse og utdanning, og indirekte gjennom feilallokering av midler bort fra fattigdomsprosjekter og begrenset utvikling, vekst og fattigdomsreduksjon. Den økende fattigdommen skaper mye misnøye og ustabilitet i befolkningen generelt da kenyanernes grunnleggende menneskerettigheter blir truet. Underinvesteringene i skolevesenet kombinert med en generell migrasjon til utlandet av de få som tar høyere utdanning har svært alvorlig konsekvenser for landets framtid. Samtidig har feilallokeringen av ressurser ført til generelt forfall i det kenyanske samfunn i form av manglende infrastruktur, sanitetsanlegg og boliger.

⁷⁵ National Corruption Perception Survey 2005. The Kenya Anti-Corruption Commission, <www.kacc.go.ke> 20 oktober 2006

⁷⁶ The APRM Country Review Report of the Republic of Kenya May 2006, African Peer Review Mechanism – Kenya, NEPAD, <<http://www.aprmkenya.org/>> 20 november 2006

Kenya var en gang en foretrukket destinasjon for utenlandske investorer, men etter hvert som korrupsjonsnivået har økt har investeringsraten sunket. Grunnet den høy usikkerheten i offentlig sektor og risikoen i det kenyanske samfunnet generelt har investorene valgt å plassere sine midler i andre land. I tillegg har korrupsjon kostet Kenya mye i form av tapt internasjonal donorstøtte og skatteinntekt⁷⁷.

⁷⁷ Investment Policy Review Kenya 2005, United Nations Conference on Trade and Development, <http://www.unctad.org/en/docs/iteipc20058_en.pdf> 15 Oktober 2006

10. Antikorrupsjon

“Corruption ... like an orgy ... refuses to let go of the Kenyan society”

Kibwana (1996)⁷⁸

Det å bekjempe korrupsjonsproblemet er en av de mest utfordrende oppgavene Kenya står ovenfor. De første av mange antikorrupsjonsinitiativ opp gjennom historien ble iverksatt i kolonitiden, men kampen har helt fra den tid vært preget av lite struktur og koordinering. Ulike initiativ, programmer og prosjekter har blitt startet på ulike plan i samfunnet, majoriteten av disse har hatt skuffende lave effekter. Jeg vil nå se nærmere på hovedlinjene i antikorrupsjonskampen i Kenya fra den fragmenterte lovgiving under kolonitiden til landets nasjonale antikorrupsjonsplan som ble presentert i 2006.

10.1 Fra kolonitid til Moi

Allerede i 1920 ble korrupsjon identifisert som et problem i Kenya. Tiltakene som ble iverksatt på dette tidspunktet ble utgangspunktet for den første offisielle antikorrupsjonsloven ”The Prevention of Corruption Act” som kom i 1956⁷⁹. Denne loven inkluderte ingen spesifisert definisjon på korrupsjon, men ga regler for hva som var lovlig atferd og hva som var ulovlig. Loven ble revidert av myndighetene i 1965, 1992 og i 1997, i 1992 ble det blant annet opprettet en egen antikorrupsjonsavdeling i den kenyanske politistyrken. Den korrupte andelen av Moi sine myndigheter hadde imidlertid såpass stor makt at denne politistyrken og majoriteten av de andre tiltakene ble stoppet kort tid etter iverksettelse.

Et funksjonelt rettsvesen er essensielt i ethvert tiltak i kampen mot korrupsjon. Imidlertid var, i følge ulike internasjonale korrupsjonsindekser, rettssystemet i Kenya under Moisis regime den mest korrupte instansen i offentlig sektor. Det var dermed liten frykt for rettslige sanksjoner hvis en ble tatt for korrupte handlinger, blant kenyanere ble det ofte sagt

⁷⁸ Sitat Kibwana (1996), Aitan Szlapak. “Will Corruption Ever Stop Developing in Kenya?” 2002.

⁷⁹National Anti Corruption Plan 2006, Kenya Anti-Corruption Commission.
<<http://www.kacc.go.ke/Docs/Ntional%20Anti-%20Corruption%20Plan.pdf>> 20 november 2006

*”Hvorfor ansette en advokat når du kan kjøpe en dommer?”*⁸⁰. Utnevelser og rekruttering i rettsvesenet var preget av lite rutiner og baserte seg i stor grad på påvirkning og bestikkelser fra politikere og andre i maktposisjoner.

På midten av 1990 tallet reagerte som tidligere nevnt verdenssamfunnet på den enorme utbredelsen av korrupsjon i den offentlig sektoren i Kenya, og da spesielt blant den politiske eliten. Flere organisasjoner inkludert IMF og verdensbanken stoppet sin pengestøtte i påvente av at antikorrupsjonstiltak skulle bli implementert. Verdensbanken gikk i tillegg hardt inn med ulike tiltak for å prøve å begrense korrupsjon blant offentlig ansatte. Målet var å oppnå bedre kontroll på statens kontantstrøm og innføre mer transparente rutiner og prosedyrer. Eksempler på tiltak var rasjonalisering av offentlige funksjoner, dereguleringer og betalingsreformer⁸¹. I begynnelsen av sin presidentperiode utvidet Moi omfanget av den offentlige sektoren og dens maktposisjon. Som en del av restruktureringen på 90 tallet fikk nærmere 100 000 offentlig ansatte tilbudt om frivillig førtidspensjonering. Dette skulle redusere mengden departement, øke transparentet i sektoren og samtidig bryte opp en del av de gamle korrupsjonsnettverkene.

Tabellen under viser hvordan den offentlige sektoren økte betraktelig i omfang under Moisis regime, og hvordan antall departement senere ble redusert etter sterkt press fra eksternt hold⁸².

⁸⁰ Ludo De Witte, *The Assassination of Lumumba*, 2001. <<http://www.theglobalsite.ac.uk/review/111waddell.htm>>

⁸¹ The APRM Country Review Report of the Republic of Kenya May 2006, African Peer Review Mechanism – Kenya, NEPAD, <<http://www.aprmkenya.org/>> 20 november 2006

⁸² Aitan Szlapak (2002). Will Corruption Ever Stop Developing in Kenya?

<u>Dato</u>	<u>Antall</u> <u>Departementer</u>	<u>Dato</u>	<u>Antall ansatte i offentlig sektor</u>
1963	12	1963	80,114
Midten av 1970 årene	22	1980	214,800
Slutten av 1980 årene	30	1996	277,600
2001	16		

Et annet tiltak verdensbanken påla de kenyanske myndighetene å gjennomføre var etableringen av Kenya Anti Corruption Authority i 1997. Dette var et organ som skulle etterforske og rettsforfølge korrupsjonshandlinger i et eget antatt rettferdig rettssystem, da det kenyanske rettsvesenet ble ansett som gjennomkorrupt. Hele prosjektet ble imidlertid dømt grunnlovsstridig i 2000 og nedlagt.

På tross av enkelte forbedringer kan en konkludere med at Verdensbanken og det internasjonale samfunnet undervurderte makten til den politiske eliten i Kenya og deres villighet til å prioritere egne interesser over samfunnets. I teorien ville de ulike antikorrupsjonstiltakene tilsi en kraftig forbedring for den kenyanske økonomien, men realiteten var at de korruperte myndighetene heller prioriterte å bevare jerngrepet de hadde om økonomien. Et klart bevis på dette var hvordan myndighetene bevisst valgte å ignorere verdenssamfunnets krav om innføring av antikorrupsjonstiltak, da de selv som privatpersoner ville tjene mer på å opprettholde dagens situasjon og heller la samfunnet miste donorstøtten. En kan si at antikorrupsjonstiltakene i Kenya fram mot 2002 var et typisk eksempel på det teorien kaller "gradualism". Trenden var enkelttiltak som var ustrukturerte og ukoordinerte og i majoriteten av tilfellene forble disse kun teoretiske ideologier eller delvis implementert tiltak som gagnet enkeltpersoners interesser framfor samfunnet som helhet.

10.2 The Big Push

Med en politisk plattform basert på bekjempelse av korrupsjon, demokratibyggning og innføring av godt styresett vant Kibaki og koalisjonspartiet National Rainbow Coalition (NARC) regjeringsvalget i 2002. Allerede i sin innsettelsestale markerte President Kibaki startskuddet for en nasjonal korrupsjonskamp⁸³:

“Corruption will now cease to be a way of life in Kenya and I call upon all those members of my government and public officers accustomed to corrupt practice to know and clearly understand that there will be no sacred cows under my government”

NARC la opp til et rammeverk av antikorrupsjonstiltak som skulle treffe alle instanser i samfunnet. Målet er å bekjempe korrupsjon, strømlinjeforme ledelsen av offentlige ressurser og øke effektiviteten i offentlig sektor. Strategien som blir fulgt for å nå disse målene er delt inn i tre hovedseksjoner, henholdsvis en juridisk reform, en institusjonell reform og en moralsk opprustning av det kenyanske folket⁸⁴.

Første steg i den juridiske reformen var opprettelsen av Ministry of Justice and Constitutional Affairs, et departement som skulle koordinere den nasjonale korrupsjonskrigen i tillegg til blant annet å utarbeide nye lovforslag. Etablering av nye transparente lover og regler var en essensiell del av antikorrupsjonsstrategien, noen eksempler på ny lovgivning fra 2003 er The Anti Corruption and Economic Crimes Act og The Public Officer Ethics Act. De nye lovene var med på å gi den offentlige sektoren et etisk rammeverk som inkluderte regler og prosedyrer for ledelse av offentlige finanser og innkjøp. Regjeringen hadde også som en av sine valgkampssaker å få innført en ny grunnlov i Kenya i løpet av de 100 første dagene etter overtakelsen. Den eksisterende grunnloven i Kenya ble skrevet av noen få utvalgte i 1963, uten noen input fra de kenyanske innbyggerne⁸⁵. Prosessen med å utvikle en ny grunnlov som befester fundamentale rettigheter og adresserer

⁸³ President Kibaki's speech to the nation on his inauguration as Kenya's 3rd President, 30 Desember 2002 <<http://www.statehousekenya.go.ke/speeches/kibaki/2002301201.htm>>

⁸⁴National Anti Corruption Plan 2006, Kenya Anti-Corruption Commission. <<http://www.kacc.go.ke/Docs/Ntional%20Anti-%20Corruption%20Plan.pdf>> 20 november 2006

⁸⁵ The APRM Country Review Report of the Republic of Kenya May 2006, African Peer Review Mechanism – Kenya, NEPAD, <<http://www.aprmkenya.org/>> 20 november 2006

ulike utestående debatterte emner er imidlertid, på tross av utallige forsøk, fortsatt ikke fullført.

I tillegg til å stramme inn regelverket og innføre nye kontrollinstitusjoner, var en minst like viktig brikke i den juridiske reformen å etablere et funksjonelt og rettferdig rettsvesen. Det ble sagt at hvis en var rik i Kenya kunne man kjøpe seg rettferdighet, mens hvis en hadde gode kontakter var rettferdighet gratis⁸⁶. Offisielle rapporter har vist at det i kenyanske rettsvesenet under Moisi regime bare var 3 av totalt 310 dommere som ikke enten var korruperte eller inkompetente. I 2003 gjennomførte Kibaki det som av kenyanere blir kalt radikal kirurgi på rettsvesenet; 23 dommere, 82 forhørsdommere og 43 andre ansatte i rettssystemet ble navngitt og oppsagt på dagen grunnet korrupsjonsanklager⁸⁷.

Den institusjonelle reformen besto både av å etablere nye antikorrupsjonsinstitusjoner ved hjelp av lovvedtak, og samtidig restrukturere eksisterende gjennom ledelses- og administrasjonsreformer. Noen resultater var Kenya National Audit Office, National Anti Corruption Campaign Steering Committee og The Public Procurement Oversight Authority.

Hovedbrikken i den institusjonelle reformen var imidlertid etableringen av Kenya Anti Corruption Commission i 2003. Strategien til denne lovgivende kommisjonen er fokusert på å stryke håndhevelse av loven, forebygge korrupsjon og utdanne den kenyanske befolkningen om korrupsjonsproblemet de står ovenfor⁸⁸. For å nå disse målene jobber kommisjonen, i tillegg til å etterforske og rettsforfølge korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet, forebyggende ved å identifisere og eliminere muligheter for korruperte handlinger i de offentlige prosedyrene, praksisene og systemene. I 2006 kunne Kenya Anti Corruption Commission legge fram en nasjonal antikorrupsjonsplan. I sin tale til den kenyanske befolkningen erklærte president Kibaki at visjonen bak en slik nasjonal plan var å styre

⁸⁶ The Corruption is sickening, Kenya, 11 August 2005, The Economist August 2005

⁸⁷ The Challenges of Reducing Corruption in a Changing Environment: The Case of Kenya, 25 Mai 2004, World Bank/EC Core Course on Governance, Transparency International – Kenya
<<http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/queries/queryattach/q42Kenya2004.pdf>> 15 Oktober 2006

⁸⁸ National Corruption Perception Survey 2005. The Kenya Anti-Corruption Commission, <www.kacc.go.ke> 20 oktober 2006

Kenya mot en rettferdig, demokratisk og fruktbart framtid bygd på god ledelse, etikk og integritet⁸⁹.

Antikorrupsjonsstrategien i Kenya består som nevnt ikke bare i å etterforske og bekjempe korrupsjon. Den epidemiske korrupsjonskulturen som har bygd seg opp i landet har ført til en holdning blant kenyanere som tilsier at korrupsjon er forventet og akseptert. En endring i nasjonens innstilling er dermed essensielt for at antikorrupsjonstiltak skal implementeres suksessfullt. Historien har vist at ethvert tiltak for å bekjempe korrupsjon er nytteløst så lenge den politiske ledelsen ikke viser klar forpliktelse. For å bekrefte denne forpliktelsen gjort av seg selv og sin regjerings utnevnte President Kibaki en egen statssekretær med ansvar for offentlig etikk og ledelse på sitt kontor. Denne stillingen ble fylt av John Githongo som både er tidligere leder av Transparency Kenya og høyt respektert av kenyanere. Han skulle råde presidenten på utviklingen, implementeringen og styrkingen av nasjonal antikorrupsjonspolitik og strategi⁹⁰.

Et annet viktig steg på veien for å endre innstillingen til den kenyanske befolkningen var etableringen av The National Anti Corruption Campaign Steering Committee i 2004⁹¹. Denne komiteen skal lede den nasjonal antikorrupsjon bevissthetskampanjen og er satt sammen av representanter fra regjeringen, den private sektor og andre organisasjoner. Tiltakene, som inkluderer informasjonsinnslag i mediene og kurs i integritet og etikk, er rettet mot både formelle og uformelle institusjoner i tillegg til det kenyanske samfunnet som helhet. Målet er å øke allmuens kunnskap om korrupsjonens natur og innvirkningen den har på dagliglivet i Kenya.

Hvis en ser tilbake på teorien om hvordan en antikorrupsjonsstrategi bør bygges opp kan en si at myndighetene i Kenya fram til nå har gjort grunnarbeidet i kampen mot korrupsjon ved å ha fått på plass et godt institusjonelt rammeverk og økt bevisstheten blant folk. Hovedfokus framover må legges på implementering og gjennomføring av strategien de har

⁸⁹President Kibaki, Launch of the National Anti-Corruption Plan 2006
<<http://www.kacc.go.ke/archives/Speeches/PRESIDENT'S%20SPEECH-NACP%20LAUNCH.pdf>> 1 Desember 2006

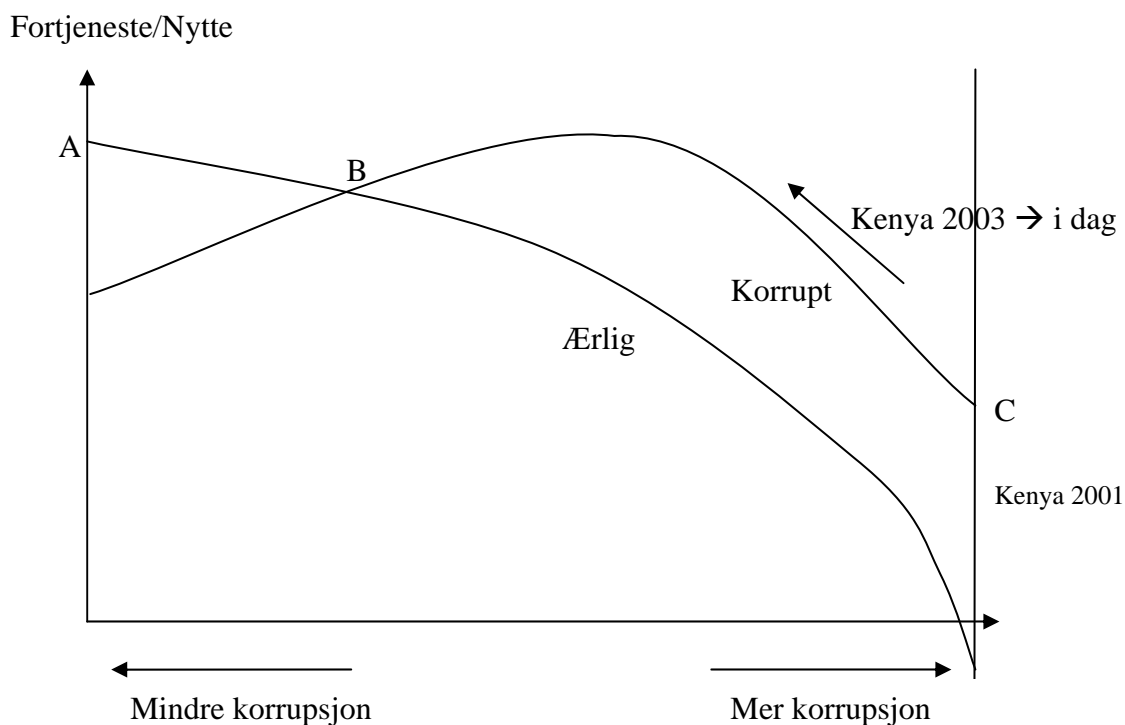
⁹⁰ John Githongo, www.wikipedia.org

⁹¹National Anti Corruption Plan 2006, Kenya Anti-Corruption Commission.
<<http://www.kacc.go.ke/Docs/Ntional%20Anti-%20Corruption%20Plan.pdf>> 20 november 2006

bygd opp. Den nasjonale antikorrupsjonsplanen er i praksis et forsøk på å samle alle brikkene i antikorrupsjonskampen for å innføre felles spilleregler i den videre kampen for å systematisk redusere både årsakene til og effektene av korrupsjon i Kenya.

10.3 Likevekstmodell⁹²

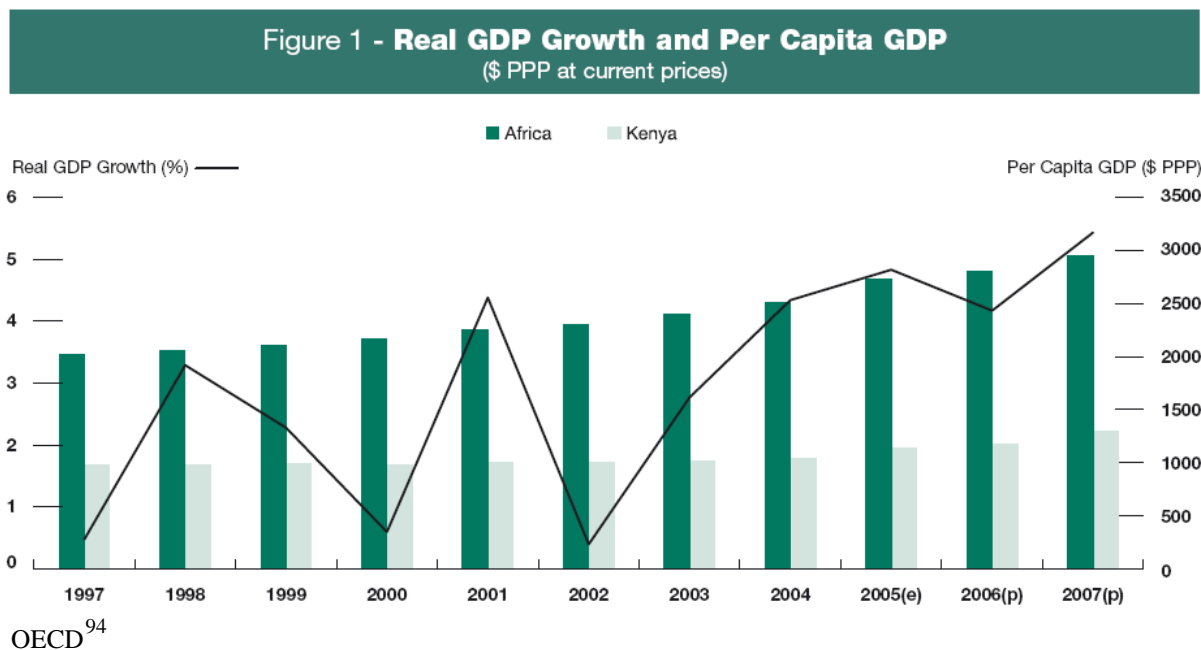
Ved å benytte likevekstmodellen introdusert i første del av utredningen kan vi få en bedre forståelse for utviklingen i Kenya. Med en arv av korruperte systemer fra kolonitiden som ble ytterligere forsterket under Kenyatta og Moi regimene befant Kenya seg i 2001 i likevekt C i figuren under. Som vi har sett var majoriteten i Kenya korruperte, fordi det ikke lønte seg økonomisk å være ærlig.



Gjennom implementeringen av NARCs antikorrupsjonskampanje i 2002, som kan kalles en Big Push strategi, beveget Kenya seg oppover korrupert kurven mot punkt B. Ifølge Transparency International har Kenya og alle andre land et mulighetsvindu på mellom 18 og

⁹² Odd -Helge Fjeldstad, (1999). Korrupsjon, Hagen og Pedersen kapitel 13

24 måneder etter å ha annonsert en antikorrupsjonsreform⁹³. Hvis myndighetene i løpet av disse månedene ikke kan vise til positive effekter av antikorrupsjonskampanjen i form av økonomisk vekst og gjenvinning vil de miste allmuens tillit og motivasjon. Ved å stramme inn en del nøkkelinstitusjoner som for eksempel rettsvesenet klarte de kenyanske myndighetene, som vi kan se i tabellen under, å oppnå økonomisk vekst. Bevegelsen mot punkt B kan altså i hovedsak tilskrives en følelse av motivasjon, innsatsvilje og entusiasme blant den kenyanske allmuen over at endring endelig var på vei.



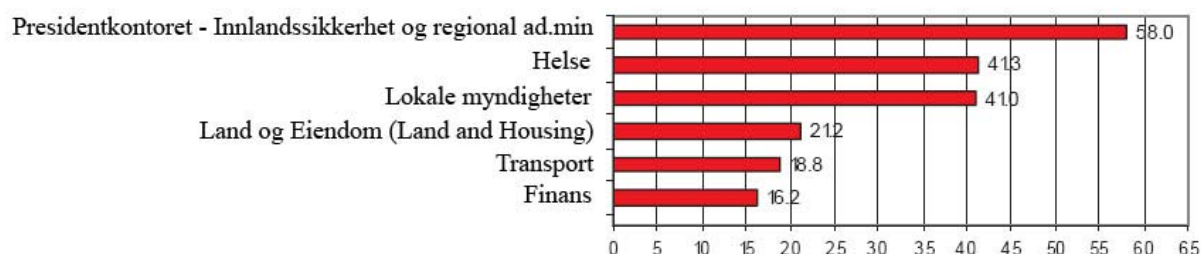
Kenya har imidlertid problemer med å passere likevekt B. Dette kan skyldes flere årsaker. Kampen mot korrupsjon er langvarig, og som vi diskuterte i første del av utredningen tar det gjerne tid før effektene av kampen viser utslag. Etter en suksessfull første fase i Kenya, der ulike antikorrupsjonstiltak ble implementert og store korrupsjonsnettverk ble avslørt, opplevde kenyanerne en økende stillhet fra myndighetene på antikorrupsjonsfronten. Samtidig ble det i både nasjonale og internasjonale medier viet mer og mer spalteplass til omfanget av korrupsjon i den kenyanske politiske eliten og rikdommen denne virksomheten hadde frarøvet det kenyanske samfunnet.

⁹³ Gladwell Otieno 2003, "Beyond Illusions: The Struggle Against Corruption in Kenya" 15 September 2003, Transparency International Kenya < <http://www.tikenya.org/search.asp?Keywords=%22Beyond+Illusions%22>>, 20 Oktober 2006

⁹⁴ African Economic Outlook 2005-2006, Kenya <www.oecd.org/dev/publications/africanoutlook>, 12 November 2006

Den tidligere nevnte Anglo Leasing skandalen ble avslørt i mediene, og i februar 2005 sa John Githongo, som ble ansett som Kenyas fremste forkjemper i kampen mot korrupsjon, opp sin stilling som presidentens rådgiver og flyttet til England. Spekulasjoner i mediene tilsa at han sa opp jobben på grunn av manglende forpliktelse av myndighetene i kampen mot korrupsjon. Som et resultat av dette ble internasjonal støtte til Kenya igjen kuttet⁹⁵. Omtrent på samme tid ble en rapport offentliggjort av Transparency Kenya hvor det ble avslørt at NARC regjeringen mellom januar 2003 og september 2004 hadde brukt over 85 million kroner bare på luksusbiler for den politiske elitens private bruk⁹⁶. Da store deler av Kibaki sin regjering ble mistenkt for å være delaktige i Anglo Leasing skandalen, var toppen nådd for det kenyanske folket. Store protestaksjoner spredte seg i landet, og innstillingen til Kibaki og hans regjering var svært negativ. Generelt var holdningen at hvis Kibaki ikke reagerte og fulgte opp sin forpliktelse til å bekjempe korrupsjonen ville han ikke bli gjenvalgt ved valget i 2007. Tabellen under viser at den kenyanske befolkningen i 2005 oppfattet presidentkontoret, og da særlig avdeling for innlandssikkerhet og regional administrasjon, som det mest korrupte departementet i regjeringen⁹⁷.

Mest korrupte departement - offentlig persepsjon (% av utvalget)



Etter en rekke skandaler var den kenyanske økonomien i 2005 på rask vei tilbake til likevekt C i figuren over, mindre enn 13 % av den kenyanske befolkningen hadde stor tro på at regjeringen kunne løse korrupsjonsproblemet, mens over 60 % var sikre på at regjeringen ikke ville løse problemet⁹⁷. Kibaki innså imidlertid alvoret i situasjonen etter Anglo Leasing

⁹⁵ Kenya, Wikipedia, the free encyclopedia <www.wikipedia.org> 20 Oktober 2006

⁹⁶ Living Large 2005, Transparency International Kenya, <http://www.tikenya.org/documents/living_large.pdf>

⁹⁷ National Corruption Perception Survey 2005. The Kenya Anti-Corruption Commission, <www.kacc.go.ke> 20 oktober 2006

skandalen og oppløste sin egen regjering. Etter en restrukturering har han fått inn flere vel respekterte kenyanere, både ferskt blod og erfarne tidligere ledere av både ulike veldedige organisasjoner og private bedrifter. Dette er mennesker som både har tilliten til kenyanerne og som mangler tilknytning til de korruperte nettverkene som har fulgt de ulike regjeringene i Kenyas historie. Samtidig som han restrukturerte regjeringen bekreftet Kibaki forpliktelsen til kampen mot korrupsjon gjennom å lansere den nasjonale antikorrupsjonsplanen i år. Dette og det faktum at den økonomiske veksten har vedvart har ført til at mange kenyanere har fått ny tillit til den kenyanske regjeringen. Kenya er dermed igjen på vei mot likevekt B i figuren over.

Kibaki lanserte i tillegg i oktober i år NARCs langsiktig makroøkonomisk plan kalt Vision 2030⁹⁸. Dette er en strategi for hvordan Kenya i løpet av de neste 24 årene skal oppnå og stabilisere økonomisk vekst på 10 %. Selv om dette er en modig visjon, som tilsier at inntekt per person i Kenya skal øke med over 600 %, har Kibakis initiativ skapt debatt og særlig ser unge utdannede mulighetene for at Kenya igjen er på riktig spor.

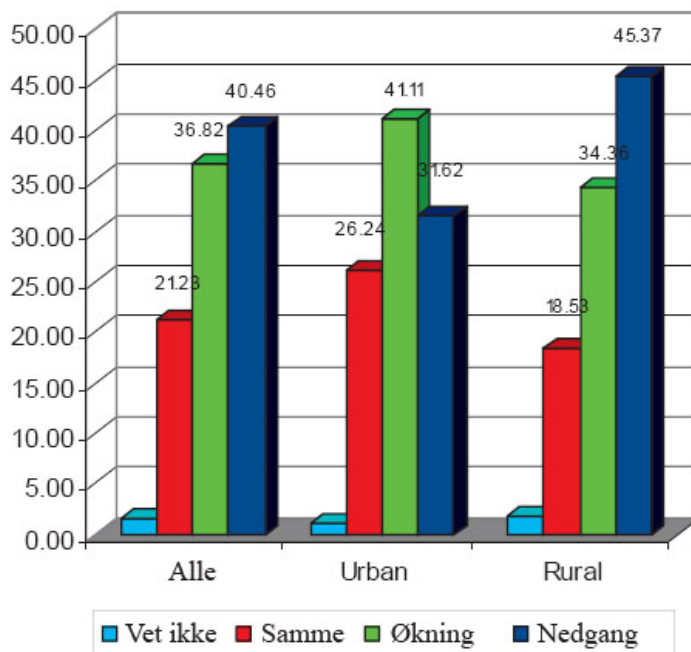
⁹⁸ “Kenya launches new economic plan”, 31 Oktober 2006, Business in Africa <http://www.businessin africa.net/news/east_africa/350960.htm>, 15 November 2006

11. Konkluderende bemerkninger

11.1 Dagens situasjon

Hvis man sammenligner tilstandene i Kenya før og etter Kibaki tok over ledelsen av landet, er det ikke til å komme unna at makroøkonomisk sett har økonomien styrket seg. Fra å ha en økonomisk vekst på 0,3 % i 2002 har den økt til 5,7 % i 2005. Eksportinntektene fra te, kaffe og blomster har økt, multinasjonale selskaper investerer i større grad i økonomien og den private sektoren kan stadig melde om rekordresultater⁹⁹. Ved å legge fram fakta som disse hevder den kenyanske regjeringen at det ikke er tvil om at korrupsjonsomfanget i landet har gått ned. Som vi så i introduksjonen til denne utredningen er imidlertid den kenyanske befolkningen delt i sin oppfatning om hvorvidt dette er tilfelle eller om korrupsjonsomfanget faktisk har økt. Jeg vil nå presentere en mulig forklaring på hvorfor ulike grupper av befolkningen har ulik oppfatning av korrupsjonsnivået i landet.

Endring i korrupsjonsnivå (%)



⁹⁹ The APRM Country Review Report of the Republic of Kenya May 2006, African Peer Review Mechanism – Kenya, NEPAD, <<http://www.aprmkenya.org/>> 20 november 2006

Tabellen over viser at den urbane befolkningen i Kenya opplever korrupsjonsnivået i landet som økt i løpet av 2005, mens befolkningen i rurale områder opplever nivået som redusert¹⁰⁰. For å forklare denne forskjellen må vi ta utgangspunkt i både korrupsjonsteori og Kenyas historie.

Vi har tidligere sett at Kenya allerede under kolonitiden ble delt inn i områder ut ifra utviklingspotensial. Etter kolonitiden fortsatte det som kan kalles diktatorstyringen av landet, først under president Kenyatta og senere Moi, helt fram til innføringen av demokrati med flerpartivalg i 1991 og det faktiske regjeringsskifte i 2002. I denne perioden ble inndelingen av landet forsterket gjennom ujevn prioritering av ulike områder. Vi har også sett på hvordan de ulike typene korrupsjon har ulike effekter på et samfunn. Gjennom politisk korrupsjon tappet en liten politisk elite den kenyanske staten for penger og allokerte de begrensede offentlige midlene som var igjen til utvikling av sentrale områder der de selv hadde interesser. Dette dreide seg i hovedsak om storbyene, og da særlig Nairobi. Landsbygda, og dermed majoriteten av den kenyanske befolkningen som bodde i dette området, ble nedprioritert og ignorert. I tillegg til den politisk korrupsjonen var byråkratisk korrupsjon vidt utspredd i hele den offentlige sektoren, noe som la en direkte ekstrakostnad på kenyanerne. Denne grove utnyttelsen av landets ressurser fortsatte helt til 2002 da fokus ble rettet mot bekjempelse av korrupsjon og majoriteten av befolkningen avgjorde at Moi regime skulle erstattes av President Kibaki og NARC regjeringen. Siden dette regjeringsskifte har mediene både nasjonalt og internasjonalt satt mer og mer fokus på korrupsjon og antikorrupsjonstiltak. Det kenyanske embetsverket og den offentlige sektoren har gjennomgått store reformer og avsløringene av skandaler som Goldenberg og Anglo Leasing har ført til store endringer i det politiske styre. Disse faktorene har antageligvis ført til en betraktelig reduksjon av politiske korrupsjonen i Kenya. Den hittil ignorerte landsbygda så flere resultater av denne utviklingen. For det første begynte de å få betalt for avlingene sine, under de tidligere regimene ble denne betalingen borte i de korruperte nettverk. I tillegg ble offentlige prosjekter påbegynt i området, disse inkluderte oppbygging av skoler og helsestasjoner, i tillegg til meierier og ulike landbrukskontorer. På tross av at dette var

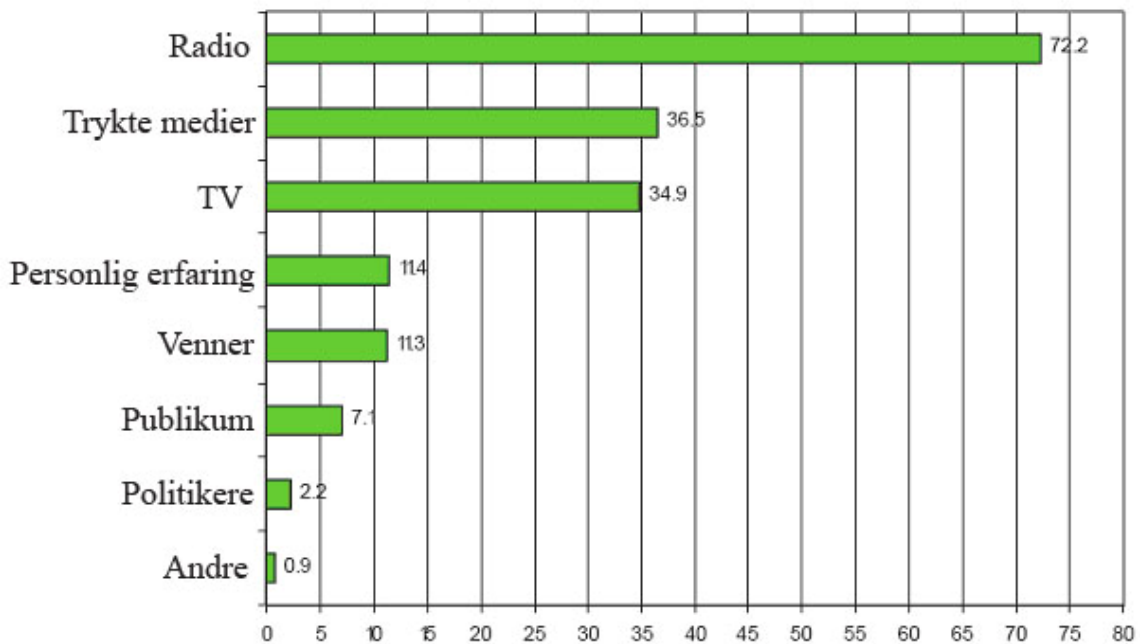
¹⁰⁰ National Corruption Perception Survey 2005. The Kenya Anti-Corruption Commission, <www.kacc.go.ke> 20 oktober 2006

helt grunnleggende tiltak, var det en stor forbedring fra tidligere. Et resultat av nedprioriteringen av landsbygda er at befolkningen her mangler utdanning. Mangel på kunnskap og informasjon om det større bildet gjør at deres persepsjon av landets korrupsjonsproblem blir basert på hva de selv møter i hverdagen. Prosessene over har ført til en forenkling av denne og den rurale befolkningen har fått økt tilgang på offentlige ressurser, ergo opplever de at korrupsjonsnivået i landet har blitt redusert.

Byene, hvis utvikling er resultat av offentlige investeringer gjort av de tidligere regimene, opplevde antakeligvis ikke en forbedring etter regimeskiftet. Den økte andelen av offentlige ressurser som ble brukt på rurale områder kan ha ført til at mindre ressurser ble brukt på urbane områder. I tillegg er det sannsynlig at befolkningen i urbane områder har mer interaksjon med offentlige kontorer, da disse er konsentrert i byene. Befolkningen her blir derfor utsatt for mer byråkratisk korrupsjon enn befolkningen i rurale områder. Denne hypotesen blir forsterket av faktum at befolkningen i urbane områder betalte nesten dobbelt så mye i bestiktelser i 2005 enn de i rurale områder¹⁰¹. Majoriteten av befolkningen som bor i urbane områder har generelt et høyere nivå av skolegang enn sin rurale motpart. I følge KACC anser hele 66.4 % av befolkningen med universitetsutdanning korrupsjon som et av de viktigste samfunnsproblemer i Kenya, mens så få som 22.6 % av de uten noen form for utdanning anser korrupsjon som et viktig problem¹⁰¹. I tabellen under ser vi at kenyanere i hovedsak får informasjon om korrupsjon fra mediene. Innbyggerne i urbane områder har større tilgang på disse, og da spesielt internasjonale medier¹⁰¹.

¹⁰¹ National Corruption Perception Survey 2005. The Kenya Anti-Corruption Commission, <www.kacc.go.ke> 20 oktober 2006

Kilder til informasjon om korrupsjon



Både de nasjonale og internasjonale mediene har gjennom de siste årene fått et stadig større fokus på korrupsjon, og rapporterer kontinuerlig om avsløringer av korruperte nettverk i både det nye og de gamle regimene. I tillegg gir mediene kenyanerne et innsyn i hvordan andre lands offentlige systemer fungerer. Ut ifra denne kombinasjonen av høyere utdanning og større tilgang på medier, kan man anta at innbyggerne i urbane områder har et klarere bilde av den faktiske situasjonen i både det kenyanske samfunnet og verdenssamfunnet.

En mulig årsak til at urbane innbyggere oppfatter at korrupsjonsomfanget har økt, er derfor at de baserer sin persepsjon på en kombinasjon av sin faktiske interaksjon med korrupsjon og oppfatningen av hvor langt unna landet er fra å ha et ukorrupt, funksjonelt offentlige system.

Den samme logikken kan gi en mulig forklaring på de ulike oppfatningene av korrupsjonsproblemet blant forretningsmenn. Majoriteten av forretningsdrift i Kenya foregår i byene, og da i hovedsak i Nairobi. En kan anta at byråkratisk korrupsjon fortsatt er, på tross av antikorrupsjonskampanjer, svært utbredt i Kenya. Som vi så i teoridelen av utredningen er det gjennom denne typen korrupsjon den jevne kenyaner blir direkte ”beskattet”. Offentlige investeringer har derimot historisk sett vært offer for politisk korrupsjon. De siste årene har prosessene rundt slike prosesser blir svært transparente og utfallene rettferdige. Det er

imidlertid et fåtall av kenyanske bedrifter som operer på så høye nivåer. Offentlige kontrakter blir i majoriteten av tilfellene gitt til kapitalsterke, store velrespekterte selskaper som har ressurser til å finansiere slike investeringer. Dette er de samme selskapene som bød på offentlige prosjekter under tidligere regimer, hovedforskjellen er at tidligere var prosessene urettferdige og det selskapet som tilbød den største bestikkelsen fikk tilslaget. Reduksjonen i politisk korrupsjon kan dermed antas å føre til at de allerede store selskapene sparer pengene de tidligere betalte i bestikkelser. Faktum at byråkratisk korrupsjon ikke har blitt redusert i like stor grad har liten innvirkning på disse store selskapene da de har liten daglig kontakt med lavere nivåer av offentlig sektor i sin daglige drift. Små og mellomstore bedrifter i Kenya ser derimot lite av effekten av at politisk korrupsjon har minsket. I sin omgang med offentlig sektor møter disse bedriftene byråkrater på lavere nivå. På disse nivåene er krav om bestikkelser og utpressing fortsatt utbredt, og disse forretningsmennene må derfor forholde seg til korrupsjonsproblemet i sin daglige drift. En annen medvirkende faktor til at de store selskapene ser mindre til korrupsjonsproblemet er at disse står for en stor andel av landets samlede bruttonasjonalprodukt. Vi har tidligere sett at høye korrupsjonsnivåer skremmer investorer og entreprenører fra å etablere seg i land. Regjeringen vil derfor prøve å skjerme disse selskapene fra korrupsjon da landet ikke har råd til at selskapene enten skal gå under i korrupsjonsskandaler eller velge å trekke seg ut av økonomien.

11.2 Etterord

Jeg valgte i denne utredningen å sette fokus på Kenya fordi landet helt siden kolonitiden har hatt en korrupsjonskultur implementert i alle aspekter av samfunnet. De siste årene har imidlertid fokus, både av mediene, befolkningen og myndighetene i landet, blitt satt på å bygge opp et korrupsjonsfritt samfunn.

Et kjent afrikansk ordtak sier ”Når elefanter slåss blir gresset ødelagt”. For Kenya er dette betegnende for korrupsjonsproblemet og dets urettferdige konsekvenser for de fattige i landet. Jeg har gjennom denne utredningen funnet ut at ulike typene korrupsjon har hatt ulike konsekvenser for det kenyanske samfunnet. Både politisk og byråkratisk korrupsjon har kostet landet og dets innbyggere enorme pengesummer. Imidlertid kan, som vi har sett, forskjellen på konsekvensene til politisk og byråkratisk korrupsjon forklare hvorfor korrupsjonsproblemet blir oppfattet forskjellig av ulike grupper i det kenyanske samfunnet.

Den nasjonale antikorrupsjonsplanen som president Kibaki presenterte tidligere i år er siste ledd i en rekke tiltak gjort av myndighetene for å eliminere korrupsjonsproblemet i Kenya. Det viktigste elementet i kampen er imidlertid at selve befolkningen er informert om situasjonen og at de engasjerer seg. Med disse to faktorene på plass burde Kenya, i følge korrupsjonsteorien, ha et solid rammeverk for å lykkes i kampen mot korrupsjon.

Som President James Wolfensohn i Verdensbanken sier:

“... we must recognize the powerful influence of public scrutiny and participation. This is important because it shines a light not only on those who are corrupt but also those who are struggling to bring integrity to public life”

(James D. Wolfensohn, President of the World Bank)¹⁰²

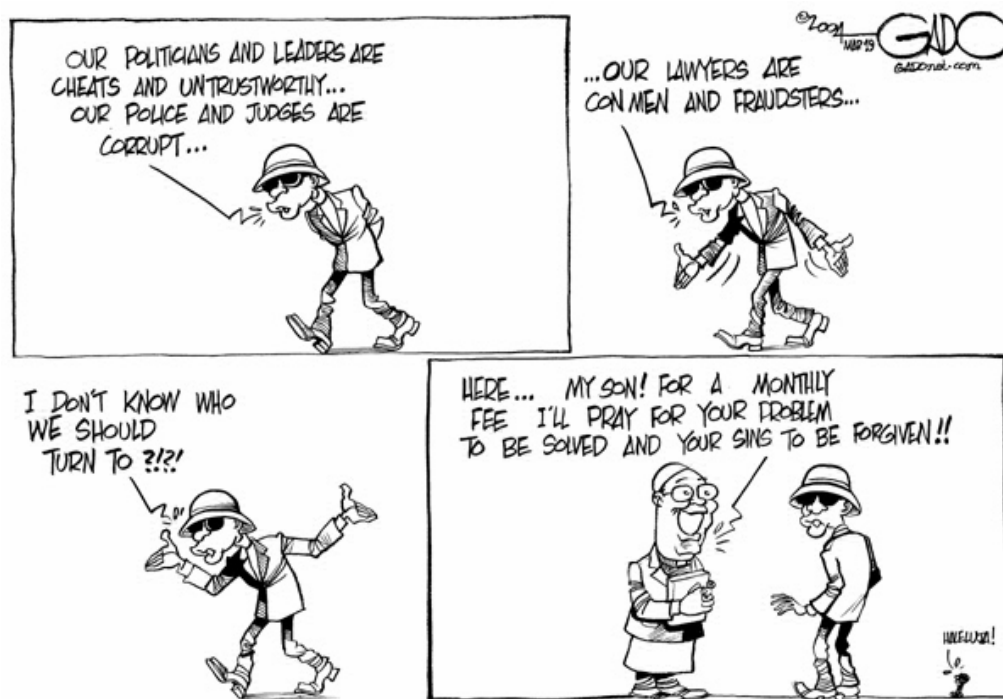
Om dette rammeverket, som er bygd opp av president Kibaki og hans regjering, vil ha en effekt på korrupsjonsnivået i Kenya på lang sikt gjenstår å se. Når man ser på landets makroøkonomi kan det virke som om landet er på vei ut av korrupsjonskrisen. Men bildet blir noe mørkere når man ser på det faktum at på tross av alt fokuset korrupsjon har fått den

¹⁰² Sitat, Aitan Szlapak (2002) “Will Corruption Ever Stop Developing in Kenya?”.

siste tiden, går de mest korrupte i samfunnet fortsatt fri. Goldberg og Anglo Leasing skandalene alene kostet det kenyanske samfunnet utallige milliarder dollar, og per dags dato har ingen blitt straffet for disse handlingene. Dette på tross av to uavhengige etterforskninger under to ulike regimer. Muligens er den eneste løsningen for Kenya en politisk revolusjon, der alle som har hatt tilknytning med de tidligere regimene blir fjernet fra maktposisjoner i det offentlige.

Under arbeidet med denne utredningen, og særlig etter å ha fått en bedre innsikt i situasjonen i Kenya har jeg gjentatte ganger satt spørsmålstejn ved om landet noensinne vil kunne klare å bekjempe korrupsjonsproblemet. Imidlertid har jeg fått mulighet til diskutere dagens situasjon i Kenya med mange unge i landet og det engasjementet disse viser rundt situasjonen gir meg troen på at framtiden muligens er lysere på lang sikt for befolkningen i Kenya.

Til slutt vil jeg rette en stor takk til alle som har hjulpet meg underveis i arbeidet med denne utredningen. En spesiell takk til min veileder Kjetil Bjorvatn.



12. Kilder

1. Jakob Svensson, (2005), "Eight Questions about Corruption", Journal of Economic Perspectives vol. 19, no. 3: 19 - 42
2. Odd-Helge Fjeldstad, (1999), "Korrupsjon", Hagen & Pedersen kap. 13: 295 - 321
3. Andrei Shleifer & Robert W. Vishny, (1993), "Corruption", The Quarterly Journal of Economics vol. 108, no. 3: 599 - 617
4. Arvind K. Jain, (2001), "Corruption: A Review", Journal of Economic Survey vol. 15, no.1: 71 - 121
5. Daniel Treisman, (2000), "The causes of corruption: a cross-national study", Journal of Public Economics vol. 76: 399 - 457
6. Daniel Kaufmann (1997), "Economic Corruption: Some Facts", 8th International Anti-Corruption Conference, <http://ww1.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/kaufmann.html>
7. Nikos Passas (1997), "Causes and Consequences of Corruption", International Anti-Corruption Conference, <http://ww1.transparency.org/iacc/8th_iacc/papers/npassas.html>
8. Paolo Mauro (1995), "Corruption and Growth", The Quarterly Journal of Economics, vol. 110, no.3: 681 - 712
9. Paolo Mauro (1998), "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research", IMF Working Paper <<http://www.imf.org/>> 10 November 2006
10. Aitan Szlapak (2002), "Will Corruption Ever Stop Developing in Kenya?" University of Bristol January 2002, www.tikenya.org/documents/dissertation.doc
11. Bjorvatn Kjetil, "Korrupsjon og økonomisk vekst", SAM 465 forelesning 19.09.2006, Norges Handelshøyskole
12. John Mukum Mbaku, (1996), "Bureaucratic Corruption In Africa: The Futility of Cleanups" Cato Journal, Vol. 16, No. 1

-
13. Gupta, de Mello og Sharan (2000), "Corruption and military spending", IMF Working Paper <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0023.pdf>> 20 oktober 2006
 14. Paolo Mauro (1995), "Corruption and Growth", The Quarterly Journal of Economics, Vol. 110: 681 - 712
 15. Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi and Rosa Alonso-Terme (2002), "Does corruption affect income inequality and poverty?", Economic of Governance vol.3: 23 - 45.
 16. J. Edgardo Campos, Donald Lien, Sanjay Pradhan (1998), "The Impact of Corruption on Investment: Predictability Matters", World Development Vol. 27: 1059 - 1067.
 17. Hilde Frafjord Johnson, 2002. Korrupsjon og kampen mot fattigdom – En ny front i internasjonalt utviklingsamarbeid, Odin arkivet. <<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/ud/2002/p30000324/032171-090085/dok-nn.html>>, 19 November 2006
 18. Dani Rodrik, (1994) "Getting Interventions Right: How South Korea and Thailand grew rich", Journal of Economic Policy vol. 10: 53-107
 19. Mustaq H. Kahn (2002), "State failure in developing countries and strategies of institutional reform", Draft paper for the ABCDE conference, Oslo 24-26 June 2002.
 20. Johann Graf Lambsdorff (2004), "Between Two Evils – Investors Prefer Grand Corruption!" <www.isnie.org/ISNIE05/Papers05/Lambsdorff_teksoz.PDF>, 5 Desember 2006
 21. Vito Tanzi og Hamid Davoodi (1997), "Corruption, Public Investment and Growth", IMF Working Paper. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp97139.pdf>>, 10 oktober 2006
 22. Transparency International – Kenya (25 Mai 2004), "The Challenges of Reducing Corruption in a Changing Environment: The Case of Kenya" (2004), World Bank/EC Core Course on Governance <<http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/queries/>>
 23. Aaron G. Ringera (2006), "Roadmap to a Corruption Free Business Environment in Kenya", Kenya Anti-Corruption Commission 23 Februar 2006 <www.kacc.go.ke/archives/Speeches/Directors_Speech_To_PIEA.doc>

24. Kenya Anti-Corruption Commission, “National Anti-Corruption Plan 2006”, <<http://www.kacc.go.ke/Docs/Ntional%20Anti-%20Corruption%20Plan.pdf>>
25. Investment Policy Review Kenya 2005, United Nations Conference on Trade and Development, < http://www.unctad.org/en/docs/iteipc20058_en.pdf> 15 Oktober 2006
26. African Peer Review Mechanism – Kenya, NEPAD, “The APRM Country Review Report of the Republic of Kenya May 2006”, <<http://www.aprmkenya.org/>>, 20 November 2006
27. African Economic Outlook 2005-2006, “Kenya Report 2005-2006”, <www.oecd.org/dev/publications/africanoutlook >, 12 November 2006
28. Transparency International – Kenya,”The Kenya Bribery Index 2006”, <www.tikenya.org>, 14 November 2006
29. Transparency International – Kenya, “Public Statement on the Political Will to Fight Corruption in Kenya”, 1 Juli 2004, <www.tikenya.org>

Nettsider:

www.worldbank.org

<http://knowledge.wharton.upenn.edu/>

www.euromonitor.com/Kenya

www.gadonet.com

www.norad.no

www.dn.no

www.wikipedia.org

www.u4.no

www.eac.int

www.africaunion.com

www.answers.com

www.bbc.co.uk

www.economist.com

www.transparency.org

www.tikenya.org