

Fornemmelse av korrupsjon

Oppfattelse av korrupsjon i asylmottaksbransjen

Stein Bungum
Student nr: 209971
Kandidat 103



MASTEROPPGAVE

Institutt for sammenliknende politikk – Sampol 650

Universitetet i Bergen

Tønsberg, mai 2017

SAMMENDRAG

Temaet for dette arbeidet er oppfattelse av korrupsjonsmuligheter og tilbøyeligheter i en spesifikk bransje som arbeider med leveranse av asylmottak til staten, UDI, etter reglement for offentlige anskaffelser. Hensikten er ikke å finne ut om det foregår korrupsjon i bransjen. Dette dreier seg om å undersøke oppfattelser, altså persepsjoner.

Arbeidet består av en gjennomgang av aktuelle teoretiske begreper rundt korrupsjon, sosial tillit, styring og demokrati. I tillegg består det av en egen undersøkelse av korrupsjonspersepsjonsnivå (nivået på oppfattelse av korrupsjon) og systemtillit blant deltakere i norske offentlige anskaffelser av asylmottak. Resultatene av dette sammenlignes med andre norske undersøkelser av korrupsjon, og i drøftingen finner jeg at valgt metode både kan benyttes til å få oversikt over oppfatninger rundt korrupsjon, og kan være et mulig grunnlag for å komme med anbefalinger. I tillegg kan undersøkelsesmalen benyttes for sammenligninger over tid og over bransjer. Arbeidet får da et preg av uttesting av metoden for å undersøke korrupsjonspersepsjon og systemtillit i mindre skala, innenfor spesifikke virksomheter, og i sammenligning med andre undersøkelser.

Undersøkelsen gir funn som tilsier en motsatt sammenheng mellom korrupsjonspersepsjon og systemtillit. Det finnes også forskjeller i korrupsjonspersepsjon i tilbyderes aktørgrupper. Men jeg finner ikke noen særlig annerledes oppfatninger om korrupsjon i denne bransjen enn det sannsynligvis er i andre bransjer. Blant tilbydergruppene er det en del som mener at det ikke foregår korrupsjon i det hele tatt, mens 15,3% mener konkurranseresultatet er påvirket av korrupsjon i noen til stor grad. Nær 18 % av driftsoperatører mener de har konkrete erfaringer med korrupsjon i bransjen i noen til stor grad. Samtidig mener generelt bransjen at konkurransereglene følges. Det betyr altså at konkurransereglene og gjennomføringen ikke er nok til å forhindre korrupsjon. Bransjen mener at problemet ligger i informasjonsutveksling mellom tilbydere og innkjøpere, at informasjonsutvekslingen er skjevfordelt, og avhengig av hvilket forhold man har til innkjøper.

I forhold til Norges plassering på internasjonale aggregerte persepsjonsundersøkelser er oppfattelsen av, og erfaringen med korrupsjon etter min mening høy. Jeg finner at både i denne undersøkelsen og i andre med samme tema, eksisterer klare oppfatninger av eksistensen av korrupsjon i Norge. Dette er bekymringsfullt, også om målte oppfattelser ikke stemmer overens med virkeligheten, fordi korrupsjonspersepsjon virker svekkende på systemtillit.

Videre mener svært mange at mottaksbransjen er utsatt for hard konkurranse og stor risiko, og det er sammenheng mellom de som mener dette er stort problem, høyere korrupsjonsoppfattelse, og lavere systemtillit.

UDI respondentene har generelt svært mye lavere korrupsjonspersepsjon og noe høyere systemtillit enn tilbydere. Forskjellen er markant og påfallende. Samtidig ser vi samme tendens som i andre bransjeundersøkelser i Norge: De som har mest å tape på eksistensen av korrupsjon i en bransje gir uttrykk for lavest korrupsjonspersepsjon. Dette gir grunnlag for hypotesen om at tilbydere har høyere korrupsjonspersepsjon enn innkjøpere. UDI respondentene som tilbydere viser i tillegg lav oppfattelse av oppdagelsesrisiko.

Som konklusjon kan vi fastslå at korrupsjon er oppfattet og erfart som et problem i bransjen, men at problemet nok ikke ligger på simpel korrupsjon hvor man betaler for å oppnå et resultat, men mer på tilgang på informasjon. Både hos tilbydere og innkjøpere er det temaet informasjon i anskaffelsesprosessen som trekker korrupsjonspersepsjonen opp. Som anbefaling er det naturlig å fremholde at problemet burde være gjenstand for systematisk fokus, fordi det her ligger et grunnlag for svekkelse av tilliten til systemet, og dermed en eskalering av problemet.

INNHold

| | |
|---|----|
| SAMMENDRAG..... | 2 |
| INNHold | 4 |
| 1.0 INNLEDNING..... | 6 |
| 1.1 Avgrensning | 8 |
| 1.2 Markedet; UDIs anskaffelser av asylmottak | 8 |
| 1.3 Forkortelser..... | 10 |
| 2.0 KORRUPSJONENS FASSETTER | 11 |
| 2.1 Hva er korrupsjon? | 11 |
| 2.2 Sosial kapital - institusjons tillit - systemtillit..... | 17 |
| 2.3 Systemtillit og Korrupsjonspersepsjon | 20 |
| 2.4 Hvordan måle korrupsjon | 21 |
| 2.4.1 Kilder til empiri..... | 23 |
| 2.4.2 Oppsummering korrupsjonsnivå i Norge..... | 30 |
| 3.0 STYRING OG DEMOKRATI | 32 |
| 3.1 Offentlighetens grunnpilar - Demokrati | 32 |
| 3.2 Effektiv styring - Good governance..... | 33 |
| 3.3 Upartisk styring - Quality of Government..... | 34 |
| 3.4 Integritetsystemet og konkurransegjennomføring | 36 |
| 4.0 HYPOTESER | 41 |
| 5.0 DATA OG METODE | 45 |
| 5.1 Mål med undersøkelsen | 45 |
| 5.2 Tilnærminger til metode..... | 45 |
| 5.3 Valg av metode | 47 |
| 5.3.1 Likert-skala i målinger av persepsjon..... | 48 |
| 5.3.2 Surveymetode..... | 48 |
| 5.4 Undersøkelsens spørsmål | 50 |
| 5.4.1 Identifikatorer og faktaorienterte spørsmål..... | 51 |
| 5.4.2 Dimensjoner..... | 52 |
| 5.4.3 Verdisetting av svaralternativer; Etikettverdier | 54 |
| 5.6 Identifisering av respondenter | 56 |
| 6.0 FUNN og ANALYSE..... | 58 |
| 6.1 Organisering av analysen | 58 |
| 6.2 Funn og hypoteser | 63 |
| 6.2.1 Ulike etter tro på sterk konkurranse S_25..... | 63 |
| 6.2.2 Ulike etter myndighet og rolle..... | 64 |
| 6.2.3 Sammenheng Korrupsjonspersepsjon og Systemtillit | 66 |
| 6.2.4 Korrupsjons erfaring – et konkret spørsmål. S_9 | 66 |
| 6.2.5 Kontakter med innflytelse spørsmål S_16 | 67 |
| 6.2.6 Hypotesene – et sammendrag..... | 67 |
| 6.2.7 I dybden av systemtillit og korrupsjonspersepsjon | 68 |

| | | |
|-----|---|----|
| 7.0 | DISKUSJON OG KONKLUSJON | 74 |
| 7.1 | Resultater sett mot andre undersøkelser | 74 |
| 7.2 | Funn og sammenhenger | 77 |
| 7.3 | Konklusjon – en oppsummering | 79 |
| 7.4 | Funn og funderinger | 80 |
| | Referanser | 83 |
| | Tabelloversikt | 85 |
| | Figuroversikt | 85 |
| | Vedlegg | 86 |
| 1 | Spørsmålskjema | 86 |
| 2 | Mottak og operatørstørrelser | 88 |

Tabelloversikt

| | | |
|-----------|--|----|
| Tabell 1 | KORRUPSJONSPERSEPSJON Norge 2013 og 2015 | 25 |
| Tabell 2 | SYSTEMTILLIT Norge 2010, 2013 og 2015 | 25 |
| Tabell 3 | Oppfattelse av korrupsjon, etter institusjon. GCB | 26 |
| Tabell 4 | Dimensjoner, spørsmål nr og antall | 54 |
| Tabell 5 | Driftsoperatører etter størrelse. Kilde: Eget register | 56 |
| Tabell 6 | Svarprosent tilbydere | 60 |
| Tabell 7 | Snittverdier korrupsjonspersepsjon og systemtillit | 60 |
| Tabell 8 | Korrelasjoner i KP og ST for identifikatorer og faktaspørsmål. Tilbydere | 61 |
| Tabell 9 | Typiske svaralternativer 1 til 5 | 66 |
| Tabell 10 | Gruppenes systemtillit, med underspørsmål, Snitt av svarverdier på grupper og totalt | 70 |
| Tabell 11 | KP og ST på gruppenivå. Snitt av svarverdier | 71 |
| Tabell 12 | Verdier i dimensjon Korrupsjonskjennskaps variabler | 72 |
| Tabell 13 | Identifikatorer sett mot KP og ST | 73 |
| Tabell 14 | Prosentfordeling på S_28, sammenlignet med Difis undersøkelse | 74 |

Figuroversikt

| | | |
|---------|---|----|
| Figur 1 | "Good Governance" karakteristikk | 33 |
| Figur 2 | STs variabler. Geometriske trendlinjer av snittverdier. Tilbydere | 69 |
| Figur 3 | KP og tillit til konkurransereglement S_35. Logaritmiske Trendlinjer. Tilbydere | 69 |

1.0 INNLEDNING

I et firma som selger asylmottakstjenester er innsats og risiko høy ved deltakelse i offentlige tilbudskonkurranser. Daglig leder bruker av firmaets, og også egne ressurser, og setter inn en god porsjon egen prestisje for å oppnå suksess. En rekke ansatte stoler på at de fremdeles har arbeid i andre enden av prosessen. Anstrengelsene i deltakelsen er skyhøy, premien er prestisje og høy omsetning, man sikrer arbeidsplasser, og mottar takk fra styret. Hvis man taper er fallhøyden stor. Firmaet rykker nedover på listen over viktige firmaer i bransjen. Økonomien i selskapet blir mer anstrengt. Tilliten blant ansatte skranter, og det blir vanskeligere å få styret og eiere med på nye prosjekter. Her ligger motivasjon for å gjøre mye for å øke mulighetene til å vinne driftskontrakter, og få tak i informasjon ingen andre har. "Mye" er den størrelsen vi skal behandle her.

Jeg har i 23 år vært profesjonell tilbyder i markedet jeg beskriver, som daglig leder i et firma som drev opp til 8 mottak og 60 ansatte. I arbeidet har jeg opplevd at prosedyrene i norsk offentlig anskaffelser til en viss grad er transparente, og at det er en positiv utvikling i retning av profesjonalitet og god resistens mot korrupsjon. Samtidig tror jeg det er en utbredt oppfatning, særlig blant leverandører (tilbydere), at korrupsjon i form av fordelstransaksjoner har forekommet, og at det lønner seg å knytte tette og nære bånd til innkjøpere og ledelse i UDI. "Bidrar jeg med noe som lønner seg for enkeltpersoner, bidrar de tilbake med noe som lønner seg for meg". Quid pro quo. Noe for noe. På den andre siden har jeg også opplevd at saksbehandlere i UDI har strategier for å unngå bindinger til leverandører, og at det er en bevissthet rundt prosedyrebasert antikorrupsjonsarbeid. Samtidig opplever jeg altså at det i bransjemiljøet finnes forklaringer på tap av kontrakter, eller resultatet av konkurranser, som klart går i retning av korrupsjon.

Mottaksbransjen i Norge har vært i pressens søkelys siden den startet tidlig på 1990-tallet. Årlig kommer det pressedeckning på "asylbaronenes" inntekter, når skattelistingene publiseres. Media presenterer informasjonen i fete typer, og debattforum engasjerer seg. Samtidig har mange arbeidstakere i selskaper og organisasjoner som selger mottakstjenester, svært høy trivsel, og følelse av meningsfullt arbeid (trivselsundersøkelse i Fossnes AS i 2013 og 2015, eget arkiv). Frivillig arbeid og antall entusiastiske hjelpere skyter i været hver gang influks av asylsøkere øker mye. I dette spennet dannes fornemmelse av korrupsjon i bransjen. Hvordan oppfatter aktørene i bransjen korrupsjonsnivået? Og hvem oppfatter det mest? Og kan vi knytte disse oppfattelsene til tillit til anskaffelsesregimet?

¹ Hyppig forekommende betegnelse i media på driftsoperatør som driver flere mottak og tjener penger. Eks: <https://www.abcnyheter.no/nyheter/norge/2015/10/27/194879952/asylbaroner-mener-udi-tilbyr-husmannskontrakter> sett 07.05.17

Korrupsjon er sett på som en trussel mot demokrati, mot økonomisk utvikling, mot demokratisk konsolidering, og ikke minst mot tillit til samfunnsinstitusjoner. Det er gjort studier av dette, som både baserer seg på tilfeller av domfelt korrupsjon, individuelle oppfattelser av korrupsjon, og institusjoners og fagpersoners oppfattelse av korrupsjonsmuligheter og integritetsregelverk, globalt og på et nasjonalt nivå. I Norge er det gjort flere undersøkelser av oppfattelser om korrupsjon nasjonalt, innenfor bransjer, og kommunal sektor. Jeg har ikke sett det vært gjort innenfor helt spesifikke anskaffelsesordninger i det offentlige.

Norge har alltid hatt en god plassering på internasjonale korrupsjonsundersøkelser. Årlig får vi Transparency International sin korrupsjonspersepsjonsindeks (CPI) servert i pressen, og overraskelsen er aldri stor. Blant de 6 øverste nasjoner som får minst korrupsjonsoppfattelse av ekspertpanelet, soler vi oss i glansen. Samtidig er det foruroligende at nordmenn har en mye høyere oppfattelse av at det foregår korrupsjon i sammenheng med offentlig arbeid, enn CPI skulle tilsi. I DIFIs innbyggerundersøkelse fra 2015 (DIFI, Kjøllesdal Eide, & Nonseid, 2015:5) mente mellom 7 og 9 prosent av innbyggerne at *"ulike former for korrupsjon, slik som bestikkelser/"smøring" og favorisering av familie og venner foregår i svært stor grad i henholdsvis staten og kommunene"* (min utheving). Jeg er sikkert ikke alene om å synes dette er overraskende. Vil noe av det samme gi seg til kjenne i en undersøkelse om fornemmelse av korrupsjon i en spesifikk bransje?

Problemstillingen her er hvordan forskjellige aktørgrupper i mottaksbransjen oppfatter eksistensen av, og muligheten for korrupsjon, om det er forskjeller gruppene i mellom, hvordan dette påvirker aktørgruppens tro på anskaffessystemet, og hvordan dette påvirker aktørgruppens tro på retts- og politisk system i forhold til korrupsjon. Resultatene kan ses i sammenheng med teori rundt *"good governance"* og *"quality of governance"*. utfordringer vil ligge i å få informantene til å uttale seg åpent og ærlig om et såpass sterkt begrep som korrupsjon, og finne en metode i en undersøkelse som kan få frem persepsjonen, gjøre det tolkbart, og i noen grad sammenlignbart med andre lignende undersøkelser.

Jeg skal ikke undersøke hvorvidt det forekommer korrupsjon i statlige virksomheter. Det er for så vidt interessant, men hensikten her er å undersøke aktørers oppfattelse av korrupsjonsmuligheter og korrupsjonstilbøyeligheter, altså korrupsjonspersepsjon. Dette kan si noe om systemtilliten, og eventuell sammenheng mellom dette. Jeg vil analysere dette på forskjellige aktørgrupper, for å se om det finnes relevante forskjeller og sammenhenger.

1.1 Avgrensning

Dette arbeidet omhandler oppfatning av korrupsjonstilbøyeligheter i norsk offentlig konkurranseutsetting. Jeg vil begrense dette til å undersøke dette i konkurranseutsetting av asylmottak, hvor Utlendingsdirektoratet (UDI) er innkjøper, og hvor leverandører er både kommuner, organisasjoner og private tilbydere. Jeg skal undersøke hvordan disse aktørene oppfatter nivået av korrupsjonstilbøyeligheter og muligheter, og se hva slags sammenhenger dette kan ha i teori om demokrati og styring.

UDI håndterer ikke alle typer konkurranseutsetting i anskaffelser av mottakstjenester. Temaet begrenses altså til å gjelde offentlige anskaffelser, nærmere bestemt konkurranseutsetting av typen «konkurranse med forhandling», altså tilbudskonkurranser. Anskaffelser av asylmottak er et statlig ansvarsområde som er 100% konkurranseutsatt. Konkurransen er hard. En av grunnene til dette er at her foreligger det et faktisk innkjøpsmonopol hvor tjenesten er såpass kompleks at et mindretall av aktørene driver med annen produksjon i tillegg. Denne typen konkurranseutsetting behandles særskilt både i lovverk og veiledere.

1.2 Markedet; UDIs anskaffelser av asylmottak

UDI driver altså ikke selv asylmottak, men inngår avtaler med driftsoperatører, gjennom sine regionskontorer. Driften av mottakene i et fleksibelt mottakssystem kan tilbys av kommuner, humanitære organisasjoner, private selskaper eller privatpersoner.

UDI har siden 1988 hatt ansvaret for bosituasjon til asylsøkere. Norges Røde Kors hadde avtale på mesteparten av driften fra ca 1985 til 1988. Før dette hadde kommunen et direkte ansvar under sosialloven. UDIs mål fra 1988 var å etablere en fleksibel organisasjonsform som kunne justeres i takt med endringene (Stortingsmelding 39, 1987-88)

Fra 1988 og fremover etablerte UDI mottak over hele landet. Spesielt i 1993 under Bosnia-krisen ble det etablert mange mottak, og nå senest i store ankomster av asylsøkere fra Syria i 2015. I praksis skjedde anskaffelser fra 1988 uten noen form for konkurranseprosedyre, annet enn at UDIs representanter forhandlet direkte med interesserte driftsoperatører. Det ble søkt å etablere mottak i kontakt med både kommuner, organisasjoner og private aktører. Mange av aktørene som etablerte mottak den tiden, eksisterer fremdeles. Noen av dem er dominerende i markedet.

Konkurranseutsetting ble satt i gang først tidlig på 2000 tallet. Min første registrering av konkurranser i henhold til EØS reglementet for offentlige anskaffelser, var i 2001. Slik sett kan man si at konkurranseregimet lignende det vi har i dag ikke er en gammel tradisjon.

Konkurransetsettingen skjer i henhold til lov om offentlige anskaffelser², med ikrafttredelse juli 2001. UDI har valgt formen "konkurranse med forhandling". For anskaffelser over EØS terskelverdiene er utgangspunktet at konkurransen må gjennomføres ved en åpen eller begrenset anbudskonkurranse jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 14-1 første ledd.³ Gjennomføring i henhold til dette har vært gjeldende praksis siden.

Det er også trusler mot selve konkurransetsettingen. Både Kommunenes Sentralforbund og Fagforbundets egen avdeling for mottaksmedarbeidere arbeider for at staten eller kommunen skal selv utføre disse tjenestene⁴. Det er et spørsmål som kommer opp jevnlig, og i litt forskjellige former. Sist ved pressens årlige (2016) omtale av fortjenester i asylbransjen, etter at skatteligningene var sluppet. Denne gangen ble det diskutert utbytteforbud.

Leverandørene har etablert en egen interesseorganisasjon. Det har vært en diskusjon innad i UDI om hvorvidt dette har virket prisdrivende. Driftsoperatørforum (DROF) har eksistert siden 2000 tallet, og ble formalisert i 2009. Forumet har som oppgave å fremme kvalitet og profesjonalitet i arbeidet med asylmottak, i tillegg til ønske om å være høringsinstans opp mot beslutningstakere på feltet⁵.

Jeg ser konkurransetsetting som en av hovedfaktorene for sterk profesjonalisering i bransjen, av leverandører og av innkjøper, både faglig, og som ett av flere instrument for å unngå korrupsjon. Riksrevisjonens dok 3 fra 2011 peker nettopp på denne effekten av systematisk konkurransetsetting (Riksrevisjonen, 2011, s. 7). På den annen side er UDIs anskaffelsesmarked på mellom 1,5 og 2,5 milliarder kr pr år⁶, varierende med behovet for plasser. Det er en betydelig risiko forbundet med slike kontrakter, som kan sies opp på 3 mnd varsel ubegrunnet. Samtidig er omsetningen høy. Markedet har eksistert i lang tid, først uten reell konkurransetsetting. Når konkurransetsettingen kom, var det allerede etablert tette kontakter mellom aktører. Jeg regner det som usannsynlig at det ikke i en eller annen form har forekommet tilegnelse av utilbørlige fordeler i dette bildet, selv om det etter min kunnskap aldri er anmeldt, påtalt, eller straffet. Slik jeg ser det var gevinsten stor, og risiko for å bli tatt var liten.

Mottaksfeltet er et kompetansefelt. Det er et særskilt regelverk som skal håndteres. Mottakene er avkrevd omfattende rapportering, og må forskuttere utgifter til asylantene, bl.a. livsoppholdsmidler. Dette er en betydelig ekstraomsetning, som gir tap hvis det ikke håndteres

² <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-16-69> 29.11.16

³ Konkurranse med forhandling kan kun benyttes dersom vilkårene i § 14-3 eller § 14-4 er oppfylt.

⁴ http://www.fagforbundet.no/forsida/?article_id=133717 22.04.17

⁵ <http://www.drof.no/> -22.04.17

⁶ Pr 010116; 139 ordinære mottak med snittpris 10,7 million kr. 88 EMA mottak med snitt 13,8 million kr. 60% av dette regnes som mer normalt. Kostnader til transit er ikke inkludert i grunnlaget, men regnes dekket inn i spennet. Kilde: Eget register over mottak i Norge, fremskaffet gjennom innsynshenvendelser.

riktig. UDIs vedtak om refusjon gjøres i etterkant. Et ordinært mottak i normalstørrelse må beregne å ha mellom 700 000 kr og 1 million kr utestående til slike refusjoner. Med refusjonsforsinkelse fra betaling til refusjon på tre måneder, betyr dette en samlet refusjonsomsetning på opp mot 4 million kr pr mottak. Dette er en løpende refusjonsordning som i høy grad er gjenstand for diskusjon tolkninger og skjønn, mellom mottaksansatte og UDI-ansatte. Dette er en av grunnen til at jeg har inndelt spørsmålene i min undersøkelse i dimensjoner. Det er ikke bare i konkurransene det oppstår korrupsjonsmuligheter.

Refusjoner er et felt som ligger utenfor de offentlige anskaffelsene, de rene konkurransene, men som ligger innfor det felt vi skal undersøke. Økonomiske konsekvenser av å ikke få igjennom et refusjonsvedtak kan være store. Driftsoperatører har få ankemuligheter på vedtak, utenom rettsak. Mange driftsoperatører vil unngå den type konflikter for ikke å ødelegge konkurransemuligheter i fremtiden. Det er utbredt oppfatning blant tilbydere at konflikter med innkjøper øker sjansen for oppsigelse av driftskontrakter i nedgangstider. Funn i min undersøkelse bekrefter også det, gjennom tydelig oppfattelse av at gode kontakter hos innkjøper er av betydning.

1.3 Forkortelser

| | | | | |
|---------|--|--|--------|---|
| CCI | Verdensbankens Control of Corruption Index | | MOTT | Mottaksledere |
| CPI | Corruption Perception index | | NHO | Næringslivets Hovedorganisasjon |
| DIFI | Direktoratet for forvaltning og IKT | | NOU | Norsk offentlig utredning |
| DROF | Driftsoperatørforum | | OECD | Organization for Economic Cooperation and Development |
| DROP | Driftsoperatører | | QoG | Quality of Government |
| E&Y | Ernst & Young | | PWC | PricewaterhouseCoopers |
| EMA | Enslig mindreårig asylsøker avdeling | | RMA | Region og mottaksavdelingen, UDI |
| GCB | Global Corruption Barometer (TI) | | S_ | Spørsmål nummer |
| | | | ST | Systemtillitsnivå |
| Info | Dimensjon Informasjon og innflytelse | | TI | Transparency international |
| KOFA | Klagenemda for offentlige anskaffelser | | Tillit | Dimensjon systemtillit |
| Konk | Dimensjon konkurranser og forhandling | | UDI | Utlendingsdirektoratet |
| Korkjen | Dimensjon Korrupsjons kjennskap | | UIB | Universitetet i Bergen |
| KP | Korrupsjonsperspepsjonsnivå | | UNDP | United Nations Development Programme |
| KS | Kommunenes Sentralforbund | | | |

2.0 KORRUPSJONENS FASSETTER

I Norge var det mulig å sette opp korrupsjonskostnader som investeringsutgifter i regnskapet, til langt ut på 90-tallet, fordi man anså korrupsjon til å være nødvendig for virksomheter etablert i utlandet. Før OECD ble etablert i 1997, og Norges første korrupsjonslov etablert i 1995, uttalte skattedirektør Willy Ovesen dette:

I land der bestikkelser er en del av kulturen, må vi også "smøre" for å selge våre varer. Skattevesenet aksepterer dette, så sant det ikke er tvil om at det dreier seg om "ærlig" smøring og ingenting går i norske lommer⁷.

Jeg vil i dette kapitlet se på begrepet korrupsjon, hvem som utfører det og har nytte av det. Jeg vil se på skadekonsekvensene, og drøfte nærmere hvordan teori beskriver korrupsjonsdempende tiltak. Videre vil jeg drøfte hvordan vi skal forstå begrepet systemtillit. Tillit er en oppfattelse, en fornemmelse av hvordan, og at, noe virker. Kan vi benytte måling av fornemmelser til å si noe fornuftig om korrupsjonsnivå, og systemtillit?

Grunnlaget for oppfatninger og fornemmelser ligger i erfaringer, førstehånds eller tredjepersons fortellinger. Erfaringer kan måles som konkrete hendelser. Jeg vil beskrive hvilke kilder som finnes på empiri på korrupsjon, og vise til at mange av disse undersøkelsene nettopp benytter oppfatninger og fornemmelser som målemateriale.

2.1 Hva er korrupsjon?

Korrupsjon er skadelig for økonomisk utvikling, for demokratisk utvikling, og for samfunnets fellesfunksjoner. Korrupsjon er en syre som tærer på demokratiets fundament⁸. Dette er de omtrentlige konklusjoner av mye forskning på feltet korrupsjon. Korrupsjon er et mangefasettert begrep. Definisjonene er mange og forklaringsmodeller legio.

Jeg vil her se litt nærmere på korrupsjonsbegrepet. Begrepet har utviklet seg mye de siste tiår, fra relativt snevre betydninger, til å favne bredere. Særlig ny korrupsjonslov i Norge i 2003 bidro til å legge begrepet over fra å fokusere på bestikkelser til offentlige tjenestemenn til å fokusere på alle typer utilbørlige fordeler, og både private og offentlige aktører.

Kategorisering av definisjoner

Jeg finner det nyttig å benytte Bergh, Erlingsson, Sjölin, & Öhrvall (2013) sin henvisning til tredeling av korrupsjonsdefinisjoner.

⁷ http://www.wiersholm.no/media/b51e0776-8a11-48e2-b8d4-d05550f205eb/zFqX1g/Dokumenter/Presentasjoner%20seminar/2016-09-07%20Wiersholm_lunsiseminar_hvordan%20trekke%20grenser%20og%20unng%C3%A5%20fallgruver.pdf side 5. Sett 28.12.16

⁸ En god formulering fra Terje Knutsen, førsteamanuensis, institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen.

1. *Definisjoner som springer ut fra krav til den offentlige rollen.* Utgangspunktet diskuterer korrupsjon i relasjon til etablerte regler og normer for utøvelse av offentlige embeter. Disse definisjonene har et legalt perspektiv. Er det ikke forbudt, er det lov. Korrupsjon innebærer en ulovlig sammenblanding av det offentlige oppdraget og private interesser, og det påvirker ulovlig innholdet i offentlige beslutninger. Bergh refererer til Joseph Nyes (1967: 419) definisjon av korrupsjon, og peker på at Nye ikke bare trekker frem pengeoverføringer som korrupsjon, men også tar med alle mulige fordeler til privat vinning. Med privat menes ikke personlig, men alle individer eller grupper som kan kobles som nærstående.
2. *Definisjoner som baseres på allmenninteresser, eller samfunnsinteresse.* Hensikten med offentlig virksomhet er å tjene allmenne interesser, størst mulig nytteverdi for samfunnet på kort og lang sikt. Korrupsjon er da tilfeller hvor offentlige tjenestemenn setter egeninteresser foran allmenninteresser, og på det viset skader allmenninteressene. Dette medfører ekskludering av innbyggere som ikke vil eller kan medvirke i korrupsjonen, og strider dermed med viktige demokratiske prinsipper om deltakelse.
3. *Markedssentrerte definisjoner.* Her defineres korrupsjon i lys av begreper som tilbud og etterspørsel, transaksjonskostnader, og *public choice*⁹; Dette er antakelsen om rasjonelle aktører som gjør informerte valg ut i fra egennytte. I slike definisjoner har man ikke nødvendigvis negative konnotasjoner i utgangspunktet, men at det faktisk kan tenkes at korrupsjon i noen grad kan være effektivt. Det smører opp systemet og får ting til å skje. Det rasjonelle valget avgjør kost-nytte i forhold til risiko for å bli tatt, straff, og utbytte. Teorier basert på dette forklarer ikke hvorfor ikke alle velger likt i slike rasjonelle valg. Disse definisjonene handler om økonomisk utbytte, og maksimering av egennytte.

Disse kategoriene dekker det legislative aspektet, det normative, og det egennyttige. Alle tre gir innfallsvinkler til forståelse, hver for seg eller blandet.

Et eksempel på det første perspektivet (krav eller lover som definerer offentlighetsrollen) er i henhold til Bergh med flere.(ibid), Joseph Nyes (1967: 419) definisjon av korrupsjon (min oversettelse):

Korrupsjon er handlinger står i motstrid med de formelle pliktene i en offentlig rolle på grunn av økonomiske eller statusrelaterte fordeler (personlige, nær familie, private nettverk); eller bryter regler mot visse typer private innflytelse.

⁹ Alle utfører rasjonelle og informerte valg alltid.

Definisjonen dekker brudd på de formelle kravene til den offentlige rollen, altså lovverket. Det kan være mange forskjellige typer korrupsjon, men korrupsjon må per definisjon inkludere en offentlig rolle. Definisjonen tilsier at hvis den offentlige rolleinnhaverens handlinger er forbudt, så er den korrupt.

Et annet eksempel på definisjon som kan sies å ligge i denne kategorien er (min oversettelse) "*Offentlig ansattes handlinger som avviker fra aksepterte normer, fordelaktige for private formål*" (Huntington 1989: 377), hvor det legale perspektivet er byttet ut med normer. Vi kan se for oss at dette kan endres over tid, og at normer vil variere fra kultur til kultur, og ikke minst vil være gjenstand for tilvenning.

Vi får her situasjonen hvor en handling ikke kalles korrupt fordi alle andre gjør det. Slike definisjoner er interessante, fordi de sier noe om vår situasjon i Norge fra 1995 til i dag. Vi sitter i dag med et av verdens strengeste korrupsjonslover, mens skattesjefen i 1995 som nevnt uttalte at bestikkelser var greit og kunne skrives av på skatten, såfremt det ikke havnet i norske lommer. På den tiden ville dagens korrupsjonslov ha vært en umulighet. Dette bringer meg inn på hvor viktig oppfattelser, fornemmelser, av korrupsjonsnivå er.

Transparency International (2016) har slik definisjon på korrupsjon: "*Korrupsjon er misbruk av makt i betrodde stillinger for personlig gevinst.*" Her ser vi at hvorvidt stillingen er offentlig eller privat ikke har betydning. Misbruk av makt til personlig gevinst kan forstås ut over skade på offentlige interesser. TI skiller mellom korrupsjon "ifølge regelen" og korrupsjon "på tross av regelen". TI forklarer dette nærmere:

Det første omfatter bestikkelser for å oppnå en fordelaktig behandling som mottakeren er forpliktet av loven til å utføre. Det siste omfatter derimot bestikkelser for å oppnå en behandling som mottakeren ikke har lov til å utføre.

Definisjonen fungerer godt både for handlinger i privat og offentlig sektor, og samhandlinger mellom dem. Den dekker også fordeler til eget nettverk såfremt personlig gevinst strekker seg ut over individet, og kan dekke utilbørlig fordel.

Straffeloven § 276a av 2003¹⁰ beskriver korrupsjon som: «*Å kreve, motta eller akseptere, gi eller tilby noen en utilbørlig fordel i anledning stilling, verv eller oppdrag*». Det er ikke lenger slik at den utilbørlige fordelen må fremkomme av en bestemt handling eller unnlatelse. Fordelen skal kun ha sammenheng med en persons stilling, verv eller oppdrag. Ny korrupsjonslov har altså utvidet begrepet slik at det dekker all utilbørlig fordel. Det utvider kraftig vår oppfattelse av hva korrupsjon er, og gir et behovet for å se nærmere på oppfatninger rundt dette. Nettopp Norges høye posisjon i TIs CPI gjør at begrepet korrupsjon må diskuteres nøye.

¹⁰ Fra første oktober 2015 har bestemmelsene fått ny plassering, og finnes i straffelovens §§ 387, 388, 389.

I forarbeidene til loven, i NOU 2002:22 (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2002) trekkes inn både i offentlig og privat virksomhet: Korrupsjon dreier seg om smøring og bestikkelser i offentlig eller privat virksomhet. Motiv er:

...som regel å oppnå særlige fordeler, hvilket fører til at det skjer brudd på rettslige krav eller etiske normer. Korrupsjonsbegrepet er ikke entydig gitt, men det forutsetter at det skjer en samhandling mellom minst to personer, og da ofte slik at begge kan bebreides handlingen.

Korrupsjon i offentlig og privat sektor er altså nå likestilt. Det medførte at vi fikk de første dommene på korrupsjon i privat sektor, fra 2003. Tidligere måtte dette behandles som grov utroskap eller bedrageri. Loven gir vide rammer for en undersøkelse om mulig korrupsjon. Særlig fordel kan være langt mer enn penger under bordet. Fordeler i en transaksjon kan også være styrking av et patron-klient forhold, oppbygging av tillit, tjenester i fremtiden, posisjoner, etc. Fordi straffeloven er så tydelig både på at privat og offentlig sektor involveres i korrupsjonsbegrepet, og at enhver utilbørlig fordel inkluderes, mener jeg definisjonen på korrupsjon fint kan hentes ut av straffeloven:

Korrupsjon betegner handlinger hvor noen

a) for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag, eller

b) gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel i anledning av stilling, verv eller oppdrag.

Typer korrupsjon

Jeg vil her nevne en typologi for korrupsjon for overblikkets skyld. I forskning rundt korrupsjon er det vanlig å skille mellom politisk og byråkratisk korrupsjon (Søreide, Korrupsjon, 2013). *Grand og petty corruption.* *Grand corruption* utføres av politikere eller statsadministrasjonen som utnytter deres posisjon til å bruke eller endre systemet til personlig fordel. *Petty corruption* utføres av offentlige ansatte som mottar ekstra fordeler for å utføre arbeidet sitt annerledes enn de ellers ville gjort, kort og godt bestikkelser. Politisk korrupsjon endrer potensielt hele systemet, mens byråkratisk korrupsjon utnytter, eller misbraker systemet. Dette skillet er nyttig i min begrensning. Innenfor mottaksbransjen og de erfaringer og persepsjoner jeg skal undersøke, snakker jeg først og fremst om *petty corruption* eller byråkratisk korrupsjon.

Jeg har i påfølgende oversikt oversikten plukket fra flere kilder, men i hovedsak fra Tina Søreide (Søreide, 2013, s. 34) .

Byråkratisk korrupsjon

Bestikkelser (bribe) – penger, eller andre utilbørlige fordeler i bytte for et offentlig gode

Underslag (embezzelment)

Bedrageri (fraud)

Utpressing (extortion)

Politisk korrupsjon

Klientisme (nepotisme) - En offentlig ansatt misbruker sin stilling til å gi kjente eller slektninger en posisjon i det offentlige, fremfor en mulig bedre kvalifisert.

Patron forhold - Når den vinnende politiske enhet fjerner alle offentlige støttespillere for opposisjonen, og plasserer inn sine egne folk.

*Juridiske interessekonflikter*¹¹ – Når en lovgiver stemmer for et lovforslag som gir hans eget firma skattelettelser.

Byråkratisk interessekonflikt – Når byråkrater med særlig kompetanse etablerer egne firmaer som gir kompetansen videre til private mot betaling.

Disse listene over byråkratisk og politisk korrupsjon er ikke uttømmende. Vi kan tenke oss en mengde uetterretteligheter og synder som kan benyttes til å skaffe utilbørlige fordeler, som løgn til pressen, produksjon av «alternative fakta», forskjellig type påvirkningsarbeid og lobby virksomhet. Andre eksempel er å gi konkurransefordeler til en konkurrent mot å få en stilling hos tilbyder senere. Videre kan bindinger oppstå mellom personer hos tilbyder og innkjøper, som lager suksesshistorier om hverandre ved å gi fordeler og slik styrker karriere. Slik nærmer vi oss grensetilfeller.

Kausale perspektiv

Gjalt de Graaf (Graaf, 2007) setter opp 6 teoretiske perspektiv for å forklare korrupsjon. Jeg finner dette interessant fordi det peker på flere virksomme fasetter i korrupsjonsteori. De Graaf ser på hvorvidt teorikategoriene dekker et mikro (individuell), meso (organisasjon/virksomhet/nettverk) eller makro (sosial/samfunn) nivå, og tester ut kausalitetskjeder med utgangspunkt i teoriene.

1. Public choice

Teoriene baserer på at et individ gjør rasjonelle valg ut i fra den informasjon hun har, med den hensikt å maksimere fordeler. Den korrupte blir korrupt fordi fordelene er større enn ulempene og risiko. Antikorrupsjonsarbeid vil da søke å øke sjansene for å bli tatt, og kostanden ved å bli tatt.

¹¹ Daniel Kaufmann, 2004, introduserer begrepet *legal corruption*; Påvirkning av spilleregler, utformingen av institusjoner politikk og reguleringer, samt lover, til egen vinning. Kaufmann kaller dette neokorporativisme.

2. Bad apple

Teoriene gir ansvaret for korrupsjonen til den enkeltes moral. Enkelte mennesker har dårlig moral, uavhengig av virksomheten. Kan man fjerne det dårlige eplet er også problemet fjernet. Korrupsjon skjer fordi noen har dårlig moral. Den kommer av menneskelige svakheter, som grådighet.

3. Organisasjonskultur

Kategorien er mindre interessert i bakgrunnen eller motivene til den korruperte, men mer i kulturen og strukturen til virksomheten. Forklaringen til korrupsjon ligger i en gruppekultur. Det er en kausalsammenheng fra en viss organisasjonskultur til en individuell korrupt handling. Når en kultur først er korrupt, vil enhver person som kommer i kontakt med den risikere å bli korrupt. Slik ser det ut som om korrupsjon i seg selv er grunn til korrupsjon. Disse teoriene bruker noen ganger begrepet "slippery slope" og peker på at i disse virksomhetskulturene vil det å ikke opptre korrupt kunne bli oppfattet som svik. Antikorrupsjonsarbeid i henhold til disse teoriene vil være å legge vekt på å påvirke organisasjonskulturen, skifte ut ledere, holdningskampanjer, etc

4. Kultur/moralkonflikt

Disse teoriene skiller mellom en offentlig rolle og nettverks forpliktelser gjennom normer. Visse normer og verdier i samfunnet påvirker direkte måten personer opptre på, selv om virksomhetens egne normer og verdier er annerledes. Eksempelvis vil gavekulturer, hvor gaven har høy symbolsk verdi, kunne være uforenlig med antikorrupsjon lover eller etiske retningslinjer i en virksomhet. Kulturen medfører korrupsjon. Videre kan det være uhørt å ta seg betalt for tjenester mellom venner i enkelte samfunn. Det kan også være uhøflig å demonstrere at man ikke er venner ved å ta seg betalt for tjenester. Samtidig er vennetjenesten en grunn for positiv behandling i et anbud, og ringen er sluttet. I disse teoriene vil antikorrupsjonsarbeid gå i retning av utvikling av forankrede etiske retningslinjer og etisk trening.

5. Offentlig administrasjon

Denne gruppen teorier er basert på mekanismer innenfor offentlig ledelse, mer enn selve organisasjonskulturen. Eksempler er lederen som kobler opp enkelte leverandører til oppdrag uten konkurranse, fordi det går hurtig og gir høy måloppnåelse. Det ligger et sterkt sosialt press på ledere i for eksempel "*new public management*" til å levere i henhold til mål, og hvis integritetsfokuset er tilsvarende svakt, vil man få motivasjon til å gå snarveier. Interessant med disse teoriene er at man kan lese ut at hvilken som helst fordelstransaksjon kan utledes til å være

korrupsjon. Status som effektiv måloppnående leder er en slik fordel, og kan lede til forfremmelser og høy status. Det kan være viktigere å få bygd veier raskt, enn at oppdraget er korrekt konkurranseutsatt. De Graaf fremholder at empiriske undersøkelser på dette feltet er nærmest fraværende, selv om dette er populære forklaringsmodeller. Antikorrupsjonsarbeid vil måtte gå på å legge opp strengere integritetsreglement, og hensynta dette i målsettinger.

6. Korrelasjonsteorier

Disse teoriene legger ikke vekt på å forklare korrupsjon, og starter da ikke med teoretiske forklaringsmodeller. Dette er undersøkelser som baseres på spesifikke faktorer, og settes i sammenheng med andre empiriske data. Teoriene bygges ut i fra korrelasjoner som finnes i datamaterialet. Det er teorier som dannes av en samling undersøkelsesmetoder, som baserer seg på spørreundersøkelser og ekspertpaneler. Et eksempel på korrelasjonsanalyse er å finne sammenhengen mellom statsinntekter og korrupsjon. Jo lavere statsinntekt jo høyere korrupsjonsnivå. Lav statsinntekt er ikke en korrupsjonsgrunn, men det henger sammen.

De Graaf kjører et faktisk korrupsjonstilfelle gjennom disse teoretiske perspektivene, og får ut seks forklaringsmodeller, hvor han sier at ingen av dem forklarer kausaliteten for korrupsjon fullgodt. Han trekker frem sosiologens Bourdieus teori om sosiale handlinger gjennom begrepet "habitat" (ibid), som en lovende overliggende teori for å kunne utnytte fordelene til alle seks innfallsvinklene for å forklare korrupsjonens årsakssammenheng. Bourdieus teori for sosiale handlinger kombinerer både makro og mikro faktorer, og alt imellom, sier han. Forskning i henhold til dette måtte da foregå på et individuelt nivå, mer som kvalitative case studier.

2.2 Sosial kapital - institusjons tillit - systemtillit

Tillit er en hendelse mellom mennesker, en følelse. Rundt dette danner det seg flere spørsmål. Bygges tilliten av kontakt over tid? Uansett? Er det erfaringsavhengig, eller er det avhengig av opplevelsen av egennytte? Hvordan bygger det seg opp, og hva er konsekvensene? Og ikke minst; Kan man ha tillit til noe annet enn mennesker? Jeg vil trekke frem to sentrale teoretikere i diskusjonen rundt tillit, sosial kapital og institusjoner, Robert Putnam, og Bo Rothstein.

Robert Putnam (2000), beskriver begrepet sosial kapital som summen av normer, tillit og nettverk. Sosial kapital dannes i kontakten mellom mennesker. Det består av sosiale nettverk, normer og tillit. Tillit er en sårbarhet mellom mennesker som overlater et knippe beslutninger eller avgjørelser til andre. Tilliten eksisterer så lenge den får næring gjennom at villet sårbarhet gir gevinst, eller viser seg vellykket. Sosial tillit er ikke det samme som institusjonell tillit. Sosial

tillit bygger seg opp ved mellommenneskelig kontakt og egennyttvurderinger. Institusjonell tillit bygger seg opp ved erfaring. Effektive institusjoner kan lappe på manglende sosial tillit, og sosial tillit kan være nødvendig for å kompensere for manglende effektive institusjoner (ibid:346). Putnams poeng er at sosial kapital har korrelasjon med tillit til institusjoner.

Tillit mennesker imellom øker deltakelse i frivillige organisasjoner. Deltakelsen skaper mer kontakt mellom mennesker. Høy grad av sosial tillit kan gjøre institusjoners arbeid langt lettere og mer effektivt; Barnevern fungerer eksempelvis bedre hvis naboer støtter opp familiene, politiarbeid fungerer bedre hvis naboer passer på hverandre, etc. Sosial tillit kan medføre institusjonstillit (*trust in government*, ibid:137), men er ikke det samme. Putnam peker på italiensk omorganisering av statsapparatet på 70-tallet, og måling av tyve nye lokale statsadministrasjoners effektivitet, og viser til at demokratiet fungerte effektivt der hvor man hadde høy sosial kapital ved "*Sterke tradisjoner med sivil engasjement, valgdeltakelse, avislesing, deltakelse i sangforeninger og lesesirkler, Lions Clubs, fotballklubber*" (ibid: 345) (min oversettelse). Høy grad av sosial kapital medfører altså gode institusjoner.

Rothstein og Stolle ser ut til å mene at effekten går andre veien. Gode, effektive institusjoner øker tilliten til institusjonene, får mennesker til å senke garden, og den sosiale tilliten øker. Rothstein og Stolle definerer sosial kapital som (min oversettelse) "*tillit, tilgang til, og medlemskap i forskjellige typer nettverk, samt normer for gjensidighet*". (2008). De regner da tillit mellom mennesker som det mest sentrale i dette, ikke nettverket. Rothstein og Stolle (ibid) ønsker å få frem at problemet med disse analysene er at de er uklare på hvordan kausaliteten virker. Rothstein og Stolle trekker fram en undersøkelse fra USA, U.S General Social Survey, som finner at tillit til institusjoner har større effekt på gjensidig tillit blant mennesker en motsatt (2008, s. 8). De kritiserer også definisjonene på begrepet sosial kapital ved å hevde at mange av dem er sirkulære. Sosial kapital er altså basert på samarbeid, gjensidighet og tillit, og medfører samarbeid, gjensidighet og tillit

Rothstein og Stolle (2008) skiller på redistributive og sosialt effektive institusjoner, hvor redistributive er institusjoner som flytter ressurser eller makt fra en gruppe til en annen mens sosialt effektive er institusjoner hvis oppgave er å forbedre velferd for alle aktører, på et upartisk grunnlag, bygd på tillit. Ved mangel på, eller svake sosialt effektive institusjoner vil redistributive institusjoner¹² (for eksempel typisk patron-klient forhold) vokse opp eller forsterkes. Ut ifra dette argumenterer Rothstein og Stolle med at markeder, og samfunn, har en selvdestruerende tendens, som forsterkes ved mangelen på sosialt effektive institusjoner. Sosialt effektive institusjoner kan være noe så enkelt som lover som sikrer eiendomsrett, eller upartiske

¹² Redistributive institusjoner deles i formelle (eksempelvis skattesystemet) og uformelle(korrupsjon) institusjoner.

registreringsenheter som kan si noe om markedsaktørens finansielle kredibilitet. Eller for den saks skyld et transparent, kontrollerbart, upartisk, offentlig anskaffelsessystem.

Rothstein (2005) beskriver institusjoner som innehaver av upartiskhet, objektivitet og likebehandling. Tillit til institusjoner kommer ikke av den aktuelle politikk som ligger bak, men er basert på respekt for prosedyrer. Rothstein peker altså på gjennomføringsevnen institusjoner har, etter nevnte prisnipper. Jeg trekker ut av dette at former for korrupsjon, eller til og med bare mistanken om korrupsjon, virker ødeleggende for systemtillit, og bidrar til å gjøre respekten for institusjonens grunnoppgave lavere og villigheten til å agere "uformelt redistributivt" større, for alle aktører (Rothstein & Stolle, 2008). Med uformell redistribusjon menes skjev, eller favoriserende, fordeling av offentlige goder, til andre enn det er ment for.

Gjennom dette nærmer vi oss en større forståelse av hva korrupsjon kan innebære, i forhold til offentlige institusjoners sentrale oppgaver. Rothstein og Teorell (2008, s. 170) sier at upartiskhet i institusjoner er (min oversettelse):

"Når statsansatte implementerer lover og politikk, skal de ikke ta annet enn forhold rundt borgeren eller saken med i bedømmingen, hvis det ikke i forkant er fastsatt av loven eller politikken."

Dette innebærer altså at ethvert hensyn som tas i saksbehandling, som ikke er i henhold til lover og politikk, er definert som partiskhet. Dette faller inn under Rothstein begrep "uformelle redistributive institusjoner" (2005)

Rothstein og Teorell følger opp med å påpeke at redistributive institusjoner i seg selv ikke nødvendigvis er skadelig eller gir kun negative effekter, som et skattesystem, fordeling av velferdsgoder og annet offentlig forbruk rette mot særskilte grupper. Men dette er redistributive formelle institusjoner. Rothstein og Teorell definerer altså korrupsjon som en uformell redistributiv institusjon. I studier av korrupsjon viser de til at høye nivåer av korrupsjon har korrelasjon til lave nivåer av sosial tillit (ibid).

Dermed slår den sosiale fellen igjen, påpeker Rothstein (2005). Hvis man tror at korrupsjon blant offentlige tjenestemenn er utbredd, altså en lav systemtillit, betyr det også at man mener mange medmennesker benytter bestikkelse eller andre utilbørlig metoder for å påvirke systemer. Hvis dette er et system man arbeider i berøring med, vil det i henhold til "*public choice*"¹³ forklaringsmodeller, være rasjonelt å selv gjøre det, såfremt det er en egen nytte i det. Heri ligger tillitens problem. Jeg ønsker å legge vekt på denne diskusjonen, for å vise at tillit til institusjoner er en viktig variabel, som er verd å studere i forbindelse med undersøkelse av andre variabler, som korrupsjon.

¹³ Alle utfører rasjonelle og informerte valg.

2.3 Systemtillit og Korrupsjonspersepsjon

Rothstein (2005, s. 322) legger frem at sosial tillit ikke henger sterkt sammen med systemtillit. Han sier at (min oversettelse) "*Det ras som har foregått i den vertikale tilliten..... ikke ser ut til å ha sammenheng med noen endring i den horisontale tilliten*". Dette støttes opp med at nivået på mellommenneskelig tiltro ser ut til å være stabilt i forskjellige undersøkelser, over tid. Samtidig sier han at det ser ut til at det er en tydelig sammenheng mellom horisontal tillit og hvordan demokratiet fungerer. De med høy tillit til andre mennesker ser ut til å ha større tillit til demokratiet. Tillit skiller altså mellom demokrati som system, og institusjonene.

I dette arbeidet er det altså den vertikale tilliten vi skal se på, rettet i hovedsak på offentlige anskaffelser som institusjon. Fremover i dette arbeidet begrenses systemtillit dermed i denne sammenhengen til å gjelde tillit til anskaffelsesregelverket for offentlige anskaffelser i UDI, egen virksomhets interne rutiner for avdekke og forhindre at ansatte skaffer seg eller gir utilbørlige fordeler, og mer generelt til at politikere, etterforskere, domstoler og straffesystemer forhindrer og håndterer korrupsjon eller korrupsjonslignende handlinger.

Linde og Erlingsson (2013) hevder det er uomtvistelig at økende oppfattelse av korrupsjon har sammenheng med minkende tillit til det demokratiske system. De hevder at oppfattelsen av korrupsjon potensielt vil kunne påvirke demokratisk legitimitet negativt, også i land hvor demokrati er godt konsolidert. Linde og Erlingsson peker på Sveriges svært lave korrupsjonsstatistikk, gode integritetsvurderinger, og mener å finne en klar sammenheng mellom oppfattelse av institusjonell rettferdighet, upartiskhet og offentlig korrupsjon. Dette har en viktig sammenheng med oppfattelse av demokratisk legitimitet. Linde og Erlingsson (2013) ser på de siste ti års studier på effekten av QoG, og konkluderer med at korrupsjon kanskje er den mest alvorlig utfordringen for utvikling av QoG, og økonomisk utvikling. Erfaringer om korrupsjon er da av betydning, men oppfatninger er faktisk det som måles. De argumenterer med at innbyggers evaluering av institusjoners upartiskhet, har betydning for oppfattelsen av det politiske systemet i helhet (ibid, side 587). Dette er et viktig for min undersøkelse, og jeg ønsker å se om det kan lages spørsmålstillinger i en undersøkelse som kan gi grunnlag for å vurdere nettopp tillit til institusjoner.

Korrupsjon (Bergh, Erlingsson, Sjölin, & Öhrvall, 2013) forstyrrer det frie markedets konkurranse, reduserer firmaers motivasjon til investeringer, og bremser entreprenørskap. Det truer respekten for loven, og det trekkes ofte frem at korrupsjon truer folks oppfattelse av offentlige institusjoners effektivitet. Slik summerer Bergh med flere korrupsjonens effekt på både økonomisk vekst og demokratisk styring. De viser til at det i en rekke studier finnes en avstand mellom ekspertpanelers korrupsjonsoppfatning om korrupsjons – og integritetsnivået i Sverige,

og hvordan svenske innbyggere selv beskriver problemet. Bergh med flere (Bergh, Erlingsson, Sjölin, & Öhrvall, 2013) beskriver folkeoppfatningen med "*medborgarna (ser) avsevärda problem med korruption, särskilt favorisering som nepotism och vänskapskorruption*". De viser til at nærmere en fjerdedel av befolkningen i Sverige tror at ganske mange politikere er blandet inn i korrupsjon, og nær halvparten er enige i påstanden om at politikere og tjenestemenn misbruker sin makt og posisjon.

Denne ekstreme forskjellen bør forklares. Bergh med flere mener dette er en grunn til å tro at internasjonale indekser på korrupsjonspersepsjon er for grovmaskede for å kunne påvise de korrupsjonsproblem som finnes i avanserte demokratier. De trekker frem at det svenske demokratiet har flere integritetsmangler, så som transparens i kommunene, og karantenereregler for offentlige ansatte. Dette siste ser ut til å ha skapt problemer nettopp i den bransjen jeg beskriver for Norge, da en aktør også engasjert i Sverige ansatte personer umiddelbart etter at de hadde hatt roller som forhandlere i offentlige anskaffelser av asylmottak. Saken er under etterforskning¹⁴ (PWC, 2016), og vil muligens sette karenstid for offentlige ansatte på sakskartet.

Om det skal vise seg at det er målingsproblemer som utgjør forskjellen mellom for eksempel TIs CPI og persepsjonsundersøkelser i Sverige, fremhever Bergh med flere (2013) at til og med et lavt, men eksisterende, korrupsjonsnivå, kan skape alvorlige samfunnsproblemer. De trekker primært frem det økonomiske perspektivet. Korrupsjon er dyrt. Det har en økonomisk kostnad, og en legitimitetskostnad.

2.4 Hvordan måle korrupsjon

Heywood og Rose (2014) deler først og fremst undersøkelser om korrupsjon inn i persepsjons- og ikke-persepsjonsbaserte undersøkelser. I utgangspunktet vil en persepsjonsundersøkelse hvile på en spørreundersøkelse hvor man søker å få svar på i hvilken grad noen er enig eller uenig i forskjellige påstander rundt korrupsjon. I de mest brukte globale undersøkelser, aggregerer man flere undersøkelser og søker å gjøre dem sammenlignbare ved at et ekspertpanel gir resultatene verdier i forhold til utvalgte parametere. TIs Corruption Perception Index (CPI) er en slik undersøkelse (aggregert komposittundersøkelse).

I bunnen ligger uansett den subjektive oppfattelse. Heywood og Rose (ibid) argumenterer med at oppfattelser ikke nøyaktig uttrykker virkeligheten, ved at oppfattelser om korrupsjonsnivå ikke nødvendigvis har et nyansert bilde av hva korrupsjon er. Det kan bli problematisk å skille mellom forskjellige typer korrupsjon, og det kan være vanskelig å fastsette i hvilken sektor man oppfatter at det skjer. Eller det kan hende at oppfattelser uttrykker virkelighet som ikke sier

¹⁴ <http://www.expressen.se/gt/fixade-flyktingavtal-for-miljoner--bytte-sida/> sett 12.12.16

mindre om korrupsjon, men mye om andre konsepter. Det kan være uttrykt misnøye over sittende regjering, skuffelse over å ikke ha vunnet kontrakt i siste runde konkurranse, avslag på byggesøknaden etc.

TI uttrykker klart (2013) at CPI ikke kan benyttes til sammenligninger over tid, i sin persepsjonsundersøkelse. Persepsjonsundersøkelser kan inneholde et avvik fra det faktiske korrupsjonsnivået, fordi de baserer seg på oppfattelser i en ekspertgruppe. Disse kan for eksempel være fokusert på økonomiske konsekvenser, og ikke uformell redistribusjon av andre typer utilbørlige fordeler.

Heywood og Rose (ibid) poengterer at det kan være problemer med begge former undersøkelser. Ikke-persepsjonsbaserte undersøkelser baserer seg eksempelvis på faktisk statistikk over domfellelser og anmeldelser. Her trekkes frem at slike undersøkelser kan være vanskelige å sammenligne over kultur og landegrensener fordi det lovmessige grunnlaget for anmeldelser og dommer er forskjellige. Undersøkelsen vil ikke måle det samme i hvert land.

Andre former for ikke-persepsjonsbaserte undersøkelser kan være å måle forskjellen på verdier av for eksempel etablert infrastruktur, og faktisk betalt. Forskjellen kan teoretisk utgjøre verdien på korrupsjon i sektoren. Men dette er ikke sikkert. Det kan være store forskjeller på effektivitet i gjennomføring, og verdien av samme type anlegg lokalisert forskjellige steder kan være vanskelig å sammenligne.

Korrupsjon er vanskelig å observere direkte. I sin natur er den skjult og ofte sterkt tabubelagt. For å kunne måle korrupsjon benyttes indikatorer som peker i retning av korrupsjonens eksistens, typer og omfang, eller statssystemets skikk hva angår antikorrupsjonsinstitusjoner eller integritetssystemer.

CPI og persepsjonsbaserte indekser kan inneholde metodologiske problemer (Heywood & Rose, 2014) nettopp fordi de bygger på subjektive oppfatninger. Heywood og Rose peker på at det er forskjeller mellom nivået på erfart korrupsjon og nivået på oppfatninger om korrupsjon, og videre poengteres at det er vanskelig å benytte slikt materiale til sammenligninger over tid, fordi de originale undersøkelsene aggregerte kompositt undersøkelser baserer seg på, endres underveis. Videre argumenteres med (ibid) at oppfatninger til ekspertpaneler ofte har et forretningsmessig ståsted. Det kan gi den effekten at hindringer for finansiell korrupsjon på input¹⁵ siden, gir høy rangering på indeksen. Mens manglene på antikorrupsjonstiltak gjeldende politisk korrupsjon ikke verdsettes tilsvarende. TI Norges integritetsundersøkelse (Transparency

¹⁵ Eksistens, kvalitet og virkning av antikorrupsjons institusjoner som lover, regler og prosedyrer.

International Norge - Renå, Helge, 2014) viser nettopp dette ved å peke på input indikatorer med forbedringspotensial i Norge, til tross for Norges meget høy ranking på CPI.

2.4.1 Kilder til empiri

UNDP (2008) anbefaler brukere av statistikk på å være tydelige på hva de er ute etter. Oslokontoret (UNDP Oslo Governance Center) som har ført rapporten i pennen mener en aggregert kompositt undersøkelse er nyttig hvis man ønsker et øyeblikksbilde av antikorrupsjonseffektivitet, sammenlignet med andre nasjoner. Hvis man er ute etter publikums syn på korrupsjonsarbeidet, passer en original persepsjonsbasert undersøkelse bedre.

Men UNDP (ibid) mener altså at hvis man vil finne et grunnlag for å målrettet kunne øke et lands antikorrupsjonseffektivitet, så vil ikke persepsjonsundersøkelse blant et tilfeldig publikum være nok. Undersøkelsene kan godt være basert på persepsjoner, men må ha en langt mer kvalifisert oppfattelse å måle, enn et tilfeldig publikum. UNDP (ibid) mener slike undersøkelser må være langt mer rettet mot hypoteser om hvor noe kan være galt eller svakt, og hypoteser om hva som kan gjøres. De bør også formes for å kunne gjentas for å måle effekten av igangsatte tiltak både på kort og lenger sikt, og dermed rettes mot de mennesker som arbeider i en spesifikk sektor (ibid, s 36), eller sektorens kunder eller brukere. Det er denne argumentasjonen som er grunnlaget for valg av metode i min undersøkelse.

Videre bør undersøkelser som skal gi grunnlag for beslutninger om forbedret antikorrupsjonsarbeid være ikke-aggregerte og gå vesentlig i dybden på de indikatorene som skal undersøkes. UNDP trekker også frem at persepsjonsundersøkelser, selv om de er på et ikke-aggregert nivå, har den ulempen at persepsjoner endrer seg sakte. Saktere enn faktiske hendelser. Slike undersøkelser bør komplementeres med andre indikatorer, kanskje for eksempel erfaring, selv om dette også har metodologiske problem som underrapportering, etc.

I de to neste avsnitt vil jeg beskrive noen viktige korrupsjonsundersøkelser, og fremheve deres egenskaper. I internasjonale undersøkelser vil jeg ikke gå inn på Norges plassering, ei heller presentere andre funn som er gjort. Det er ikke uinteressant, men begrensningen i dette arbeidet ligger mye tettere til bransjeforekomster av korrupsjon, enn internasjonale størrelser. Uansett kommer Norge svært godt ut av internasjonale sammenligninger på feltet, men det er først når man begynner på se på originale (ikke-aggregerte) undersøkelser som spør direkte etter fakta, erfaringer og oppfatninger i Norge, at jeg får et nyansert bilde.

Undersøkelser i Norge

I dette avsnittet vil jeg presentere et knippe undersøkelser som kan indikere nivået på korrupsjon i Norge. Jeg vil gå litt tettere inn på funn og anbefalinger i disse undersøkelsene. Jeg vil dele

dem opp i undersøkelser som kommer årlig eller periodisk, og undersøkelser som kan kalles enkeltprosjekter fordi de ikke (foreløpig) er gjentatt.

Periodiske

TI Norge: Korrupsjonsdommer i Norge 2003-2015 (Transparency International Norge, 2016)

Dette er en kronologisk årlig samling av rettskraftige korrupsjonsdommer fra 2003 og frem til og med 2015. Samlingen presenterer dommer i henhold til korrupsjonsbestemmelsene i straffelovens § 276a, § 276b og § 276c. (Fra første oktober 2015 flyttet til §§ 387, 388, 389). Hensikten med domssamlingen er å kunne bidra til å øke forståelsen for hva korrupsjon er, hvordan den arter seg, og derigjennom hvordan man kan øke korrupsjonsresistens. Domssamlingen er anbefalt som underlag til virksomheters bevissthetstrening i forhold til korrupsjon. Samlingen gis ut årlig. For 2015 presenterer den 5 dommer. For 2014 presenterer den 4, for 2013 er det 3, hvorav en er anket.

Det er interessant å se dette i perspektivet som gis av innbyggerundersøkelsen til DIFI, hvor så mange som 41% av respondentene mener det foregår korrupsjon i staten, i noen til svært stor grad. Forskjellen i persepsjon og faktiske dommer utgjør et problem, i og med at de forteller diametralt forskjellige historier.

DIFI innbyggerundersøkelsen (DIFI, Kjøllesdal Eide, & Nonseid, 2015:5)

DIFI har 2 spørsmål som er rettet mot korrupsjon, i sin store innbyggerundersøkelse som går periodisk annen hvert år, første gang 2010. Undersøkelsen er delt i to; En innbyggerundersøkelse, og en brukerundersøkelse. Brukerundersøkelsen inneholder ingen spørsmål om korrupsjon, men det gjør innbyggerundersøkelsen. Hvis brukerundersøkelsen inneholdt slike spørsmål, hadde det vært mulig å gjøre sammenligninger mellom forskjellige sektorer og etater, og det kunne vært verdifulle verktøy i antikorrupsjonsarbeid. Innbyggerundersøkelsen er sendt til 28212 respondenter og det er mottatt svar fra 11 567.

Aktuelle spørsmål i innbyggerundersøkelsen er ett spørsmål på *output*¹⁶ side, og ett spørsmål på *input*¹⁷ side. Spørsmål om korrupsjon på output side ble første gang stilt i innbyggerundersøkelsen i 2013. Det er tredje år det blir stilt spørsmål på input side. Spørsmålet på *output* side er:

¹⁶ Effekten av korrupsjon på resultatet av offentlig aktivitet

¹⁷ Eksistens, kvalitet og virkning av antikorrupsjons institusjoner som lover, regler og prosedyrer.

I hvilken grad mener du at ulike former for korrupsjon, slik som bestikkelser/“smøring” og favorisering av familie og venner, skjer i norsk offentlig sektor? Og på input side: Hvor godt eller dårlig mener du at myndighetene ivaretar oppgavene med å forhindre korrupsjon i stat og kommune?

På begge spørsmål benyttes en sjudelt Likert-skala, med verdien null som midtpunkt.

Resultatene fra disse spørsmålene i undersøkelsen viser at publikums inntrykk av korrupsjon er bedre sammenlignet med 2013, men det er utbredt oppfatning av at korrupsjon foregår i stat og kommune. (Transparency International Norge - Tor Dølvik, 2016). Henholdsvis 7 og 9 % av befolkningen mener at dette skjer i svært stor grad. Etter min mening er dette svært høyt. 41% av respondenter avgir positiv vurdering på tilstedeværelsen av korrupsjon (DIFI, Kjøllesdal Eide, & Nonseid, 2015:5)

| | | Kommunene | | Staten | |
|---------------------------|----|-----------|-------|--------|-------|
| | | 2013 | 2015 | 2013 | 2015 |
| Svært liten grad | -3 | 4 | 4 | 4 | 5 |
| | -2 | 7 19 | 7 20 | 8 20 | 9 23 |
| | -1 | 8 | 9 | 8 | 9 |
| | 0 | 12 | 12 | 11 | 13 |
| Svært stor grad | 1 | 22 | 21 | 21 | 21 |
| | 2 | 18 51 | 17 47 | 18 51 | 13 41 |
| | +3 | 10 | 9 | 12 | 7 |
| Vet ikke/Har ingen mening | | 19 | 21 | 18 | 23 |
| SUM | | 100 | 100 | 100 | 100 |

Tabell 1 KORRUPSJONSPERSEPSJON Norge 2013 og 2015

Nesten halvparten av respondentene mener at myndighetene i stor grad ivaretar oppgavene med å forhindre korrupsjon. Dette er over dobbelt så mange enn dem som mener myndighetene ikke gjør det. Det er relativt stabil svarfordeling over tid.

| Skala | | % | | |
|--------------|----|-------|-------|-------|
| | | 2010 | 2013 | 2015 |
| Svært godt | 3 | 8 | 8 | 9 |
| | 2 | 19 46 | 18 42 | 21 47 |
| | 1 | 19 | 17 | 17 |
| | 0 | | | |
| Svært dårlig | -1 | 9 | 10 | 8 |
| | -2 | 5 18 | 6 21 | 4 16 |
| | -3 | 4 | 5 | 4 |
| Vet ikke | | | | |

Tabell 2 SYSTEMTILLIT Norge 2010, 2013 og 2015

Andelen av de spurte som mener at norske myndigheter er enten gode eller dårlige til å forhindre korrupsjon i stat og kommune. Prosent. 0 og vet ikke er henholdsvis 14-15 og 21-22%

(DIFI, Kjøllesdal Eide, & Nonseid, 2015:5) (Min omarbeidelse fra figur)

Jeg kan ikke se at undersøkelsen gir spørsmålene etikettverdier for å gi persepsjonen en størrelse på korrupsjon og systemtillit. Skalaen er gradert fra -3 til +3, noe som gir et inntrykk av at 0 er et nøytralt midtpunkt. Det er det ikke. Svar 0 på spørsmål om korrupsjon betyr at respondenten mener det i noen grad finnes korrupsjon. Jeg mener måten å rangere svaralternativene har virkning på svarene, og gir et resultat som tilsier mer korrupsjon og mer systemtillit enn det er.

Transparency Internationals Global Corruption barometer (GCB) (Transparency International, 2013)

Denne undersøkelsen er en original undersøkelse. Jeg vil her konsentrere meg om rapporten fra 2013, fordi Norge er med i denne undersøkelsen. Disse rapportene har kommet med litt ujevne mellomrom siden 2003. Norge er ikke med i rapporten fra 2015/2016.

Undersøkelsen skjer enten i direkte intervjuer, eller telefon, og ser på oppfatninger rundt fem dimensjoner, som hver seg har flere spørsmål om temaet.

- 1 Det største (samfunns) problem
- 2 Hvordan styresmaktene håndterer kampen mot korrupsjon
- 3 Hvor korrupte er stortingsrepresentantene
- 4 Bestikkelsesnivå
- 5 Sosial aksept på rapportering av korrupsjon

I Norge er det 1005 respondenter. 3% av dem rapporterer at de har betalt en bestikkelse. Med andre ord er byråkratisk korrupsjon eksisterende i Norge. Videre setter undersøkelsen en verdi på 1 til 5 på svarene på spørsmålene om oppfattelse av korrupsjon. 1 er ikke korrupsjon, og 5 er høy grad. Slik fremkommer et snitt tall.

| Land | Politiske partier | Lovgiver/ Storting | Militære | NGO | Media | Religiøse institusjoner | Privat sektor | Domstolene | Medisin og Helse | Offentlige ansatte |
|-------|-------------------|--------------------|----------|-----|-------|-------------------------|---------------|------------|------------------|--------------------|
| Norge | 3,3 | 2,6 | 2,4 | 2,9 | 3,2 | 3,3 | 2,4 | 3,0 | 2,4 | 2,9 |

Tabell 3 Oppfattelse av korrupsjon, etter institusjon. GCB

(Transparency International, 2013) (Min oversettelse og omarbeidelse)

Jeg ønsker å benytte samme Likert-skala i min senere undersøkelse. Dermed blir disse verdiene i noen grad sammenlignbare. For eksempel har min undersøkelse et spørsmål (S_30) om i hvilken grad tilbydere kan være tilbøyelige til å benytte uetiske handlinger for å påvirke en konkurranse.

TIs barometer benytter tallene til å komme med relativt nøyaktige anbefalinger om fokus på endringer, men da i et globalt perspektiv. TI har laget en integritets undersøkelse for Norge, som er mer spesifikk på vårt land (Transparency International Norge - Renå, Helge, 2014).

KRISINO – Næringslivets sikkerhetsråd (2015)

Dette er en kriminalitets og sikkerhetsundersøkelse for det offentlige og næringslivet i Norge, utført av Næringslivets sikkerhetsråd. Undersøkelsen tar opp alle typer kriminalitet og sikkerhetsrisiko, men har årlig siden 2006 hatt med spørsmålet:

Har du gjennom ditt arbeid kjennskap til konkrete eksempler på korrupsjon innen din bransje siste 12 måneder? Vi tenker her ikke på eksempler på korrupsjon du kun har kjennskap til gjennom media.

Svaralternativene er "ja", "nei" eller "vet ikke". Undersøkelsen bygger på et utvalg ledere og sikkerhetsansvarlige i 2000 private og 500 offentlige virksomheter. 10% av respondentene svarer at de kjenner til korrupsjon i egen bransje i 2015. Dette er økende siden 2011, fra 7%. Interessant nok er dette motsatt tendens av DIFI undersøkelsen som påviser en nedgang i korrupsjonsoppfattelse fra 2013 til 2015. Av representanter fra det offentlige svarer 6% at de kjenner til tilfeller av korrupsjon. Av respondenter fra privat næringsliv kjenner 11% til korrupsjon. Respondentene har avgitt informasjon om bransje. Det høyeste kjennskapet finner vi i bygg og anlegg, hvor den ligger mellom 13 og 17%.

Jeg mener spørsmålstillingen er formet slik at den inviterer til høyere kjennskap enn det kanskje er. Det er ja –nei spørsmål, og man etterspør kjennskap utenom media. Bransjers og virksomheter har god kommunikasjon aktører imellom og én godt kjent sak vil gi høy kjennskap til korrupsjon i bransjen.

Prosjekter

TIs integritetsundersøkelse 2012: Norges integritetssystem – ikke helt perfekt (2014)

TI har utviklet en metode for undersøkelser av nasjonale integritetssystemer. Undersøkelsen er gjennomført i Norge ved TI Norge i 2012, og er en av 23 nasjonale rapporter, støttet av EU

kommisjonen. Arbeidet skal resultere i en regional rapport, som ikke omtales her. TIs integritetssystem består av tolv "søyler".

| | | |
|------------------|---------------------------|-------------------|
| Stortinget | Politi og påtalemyndighet | Politiske partier |
| Regjeringen | Valgordningen | Media |
| Domstolene | Stortingets ombudsmann | Sivile samfunn |
| Offentlig sektor | Riksrevisjonen | Næringslivet |

Tabell 4 Integritetssøyler

Disse søylene blir studert etter tre dimensjoner – kapasitet, styring og ledelse og rolle. Disse dimensjonene inneholder forskjellige indikatorer, eller spørsmålsstillinger, som hver for seg undersøkes både lovmessig og i praksis. Dermed får hver søyle et spørsmålsett på ca tolv indikatorer. Hver av disse gis en poengberegning fra 1 til 5, eller 1 til 7, i en Likert-skala. Dette gjøres om til en trinns Likert-skala fra 0 til 100, for å dekke inn forskjeller i antall svaralternativer i skalaen. Så beregnes en poengsum for hver dimensjon. Gjennomsnittet for dimensjonene utgjør snittet for en søyle. Lavt snitt for en søyle viser at institusjonen ikke har sterk beredskap for å forhindre korrupsjon, eller håndtere den når det skjer. Det er bygd opp et utreder team som fastsetter poengsummene, og dette er testet ut på rådgivningsgruppe og informanter. Undersøkelsene er således en ekspert persepsjons undersøkelse.

Foruten å slå fast at Norge har et godt integritetssystem trekker studien i korthet ut noen svakheter ved norsk integritetssystem, og kommer med anbefalinger.

- Obligatorisk registrering av folkevalgtes verv og økonomiske interesser
- Styrke transparens hos offentlige myndigheter og forvaltning
- Habilitetsregler og lobbyregister for stortingsrepresentantene
- Domstolenes uavhengighet – bruk av midlertidig tilsatte dommere
- Styrke ressursprioriteringen av økonomisk kriminalitet
- Bedre harmoni mellom foretaksstraff og anbudsnektelse i det offentlige
- Ytterligere styrking av varslerinstituttet
- Økt bevissthet om MT (mistenkelige transaksjoner) -rapporteringen til Økokrim
- Bedre land-for-land-rapportering (LLR) for selskaper

Rapporten slår også fast at korrupsjon er et tilstedeværende problem i Norge, og belegger det med antall korrupsjonssaker i Norge.

Corruption in international business transactions: The perspective of Norwegian firms
(Søreide, 2004)

Denne undersøkelsen er utført av Tina Søreide, CMI, og måler respondenter i norske eksportfirmaers, og ambassadepersonells, korrupsjonspersepsjon i deres arbeid rettet mot utenlands eksport. Den måler ikke oppfattelser om korrupsjon i Norge, men jeg tar den med i oversikten for å kunne presentere metoden. Jeg finner den interessant i forhold til å gjøre lignende undersøkelser rettet mot bransjer i Norge. Undersøkelsen er basert på kvalitative intervjuer i syv større firmaer, en spørreundersøkelse rettet mot firmaer som har aktivitet i utlandet, og har hovedkvarter i Norge, og en spørreundersøkelse rettet mot norske ambassader. Rapporten er utarbeidet i samarbeid med NHO.

Søreide benytter kvalitative intervjuer til å få kunnskap om hvordan bransjen opererer, og derigjennom hvordan spørsmålene i undersøkelsen skal stilles, hvilke dimensjoner skal vektlegges, og hvordan skal indikatorer settes opp (ibid, side 11). For både firmadelen og ambassadedelen velger Tina Søreide en Likert-skala, hvor svaralternativene varierer. Søreide benytter ikke etikettverdier for å få til sammenligninger, men presenter svar på hvert alternativ.

I undersøkelsen går Søreide lengst i å legge vekt på firma undersøkelsen. Dette er spesifikt på eksport bransje, og er sammenlignbar på min intensjon om å undersøke lignende problemstilling i en spesifikk bransje. Jeg vil derfor beskrive den nærmere.

Undersøkelsen inneholder nær 100 spørsmål og er delt i fem dimensjoner (min oversettelse):

(i) Korrupsjonsutsatthet, (ii) konkurransereglement, (iii) motivasjon for bestikkelser, (iv) strategiske valg når korrupsjon finnes, og (v) sikkerhet og interne kontrollmekanismer. Undersøkelsen ble sendt ut til et utvalg på 500 respondenter, og fikk en svarprosent på 16-17%. Søreide argumenterer med at dette gir representative funn.

To tredjedeler av respondentene i firma undersøkelsen tror eller er overbevist om at de har mistet en kontrakt på grunn av korrupsjon. 17% har besluttet at de ikke ville starte opp i spesifikke land på grunn av korrupsjon. 32% mener det er sprik mellom formelle og uformelle regler i noen av deres markeder. Undersøkelsen fant en sammenheng mellom konkurransemessig press og involvering i korrupsjon. Mange firma ble også spurt om de kunne bistå med tekniske beskrivelser i konkurransegrunnlag, og det kan være en grunnene til at et flertall av respondentene sier at konkurransegrunnlag ikke virker korrupsjonshindrende. 41% sier at konkurransegrunnlag noen ganger er tilpasset for å gane ett spesielt firma.

Undersøkelsen er gjenstand for flere av Tina Søreides artikler. I artikkelen "*Tender manipulation*" (2006) kommenterer Søreide korrelasjonen mellom forskjellige svar og store

firmaer, og firmaer med lang erfaring. Det er interessant at hun finner korrelasjoner som gir forskjellige konklusjoner for disse (min oversettelse).

Store firmaer:

- er i større grad i stand til å påvirke konkurransespesifikasjoner,
- har større tendens til å mistenke at konkurranseresultatene er forhåndsavgjort,
- har lavere tillit til at konkurransereglementets evne til å forhindre korrupsjon,
- har større tendens til å anse konkurransen i deres egen bransje til å være påvirket,
- tror oftere at diplomatisk press har innflytelse på konkurransen.
- blir oftere spurt om "quid pro quos", noe for noe.

Firmaer med lang erfaring i internasjonale markeder:

- tror oftere at de har mistet kontrakter på grunn av korrupsjon,
- sier oftere at de forhandler om kontrakter gjennom hele konkurranse prosedyren,
- har oftere oppnådd kontrakter på måter som bør holdes konfidensielle,
- betrakter oftere forretningspraksisen til konkurrenter for "uetisk".

KS undersøkelse om korrupsjon i kommunesektoren. (2013).

KS har som arbeidsgiver- og interesseorganisasjon for kommunesektoren en unik tilgang på respondenter. De har undersøkt korrupsjon i atten ulike funksjoner i kommuner og fylkeskommuner med til sammen 6006 ansatte. De har tatt utgangspunkt i en lignende undersøkelse fra 2007, men endret spørsmålene en del. KS fikk 31% respons.

Undersøkelsen hadde atten spørsmål. Noen av spørsmålene har todelt skala (ja/nei enig/uenig), andre har femdelt Likert-skala, og noen har påstander man skal velge som mest relevant. Undersøkelsen ser ut til å ta høyde for at korrupsjon er lite utbredt i kommunene, og fokuserer derfor mye på gråsoneproblematikk. Flere av spørsmålene retter seg mot lite verdifulle gaver og hvordan aktørene handler ved tilbud om gaver og utilbørlige fordeler.

Mindre enn 1% mener korrupsjon er et problem i kommunesektoren, og ca 0,5% sier de er blitt tilbudt bestikkelser. Samtidig oppgir 4% at kommunen har avdekket korrupsjon blant andre ansatte. Dette er en type spørsmål som nødvendigvis vil få høyere respons enn erfaringsspørsmål. Det er flere som kjenner til samme sak.

2.4.2 Oppsummering korrupsjonsnivå i Norge

Korrupsjonsnivået i Norge er i henhold til internasjonale undersøkelser svært lavt. Vi troner på de øverste seks plassene i de store internasjonale aggregerte persepsjons undersøkelser. Nasjonale undersøkelser som i varierende grad har fokusert på korrupsjon viser imidlertid

sprikende resultater. Å sette sammen disse undersøkelsene for å få et svar på korrupsjonspersepsjon i Norge synes vanskelig. Det må selvfølgelig baseres på tolkning av verdiene i svarene, og spørsmålene er ikke like. Det at undersøkelsene ser ut til å gi så forskjellige funn er problematisk. I DIFI undersøkelsen er det 41% av respondenter som mener det er en vesentlig¹⁸ grad av korrupsjon i Norge. Samtidig er det i GCB undersøkelsen for Norge kun 3% som har betalt en bestikkelse. I KRISINO undersøkelsen er det 10% som gjennom sitt arbeid har kjennskap til konkrete eksempler på korrupsjon. I KS undersøkelsen er det 1% av respondentene som mener korrupsjon utgjør noe særlig problem i kommunesektoren. Som vurdering av hvor mye korrupsjon vi kan forvente i Norge, gir ikke dette mye mening annet enn at man nok kan konkludere med at korrupsjon finnes.

Det ser ut for meg som om korrupsjonspersepsjon er avhengig av noen variabler. Hvor nær man er bransjen som beskrives, hvor nær man er beslutningsmyndighet, og hvor mye bransjen er omtalt som korrupt i media har ganske sikkert en effekt. Spørsmålenes utforming og ikke minst valg av verdiskala kan påvirke responsen. Antall spørsmål ser ut til å påvirke svarprosenten. Dette får innvirkning på min utforming av hypoteser, og videre utforming av eget spørsmålsett.

¹⁸ Med vesentlig menes mer enn litt. I en 5 trinns Likert-skala, vil det være naturlig å ta med verdi 4 og 5, når 5 indikerer mest korrupsjon. 3 vil også kunne tas med, da det definitivt stadfester forekomst.

3.0 STYRING OG DEMOKRATI

Jeg vil her presentere et bakteppe av teori hvor korrupsjon knyttes sammen med begreper rundt styringsproblematikk, begreper som demokrati, good governance, og quality of government.

3.1 Offentlighetens grunnpilar - Demokrati

Åpningsvis, og fordi demokrati er en vesentlig del av *good governance* begrepet, er det nyttig å se på definisjon av demokrati. Robert A. Dahl (1971) setter opp en 3 betingelser for demokrati:

- 1 Man kan formulere preferanser
- 2 Man kan uttrykke og søke støtte for sine preferanser
- 3 Man kan få sine preferanser vurdert uten diskriminering

I følge Jørgen Elklit (1994, s. 1) er demokrati et statssystem karakterisert ved dets kontinuerlige respons overfor velgernes preferanser, betraktet som likeverdige (min oversettelse). Rakner, Lise (Rakner, 2007) viser til at den demokratiske metode er at det finnes institusjonelle arrangementer for å nå politiske beslutninger gjennom at individer oppnår makt ved å kjempe om folkets stemmer. Hun benytter syv kriterier som er essensielle for demokrati¹⁹ (ibid). Hun kritiserer igjen dette ved å trekke frem at en slik minimalistisk definisjonen ikke dekker krav rundt roller og ansvarlighet. Dette kan ifølge henne åpne mer opp for forståelse av demokratitransisjoner og konsolidering. Hun trekker frem:

Vertikal ansvarlighet: Innbyggerne kan holde politikere ansvarlige for deres beslutninger på spesifikke tidspunkter.

Horisontal ansvarlighet: hvor statsinstitusjoner har muligheten til, og er villige til å kontrollere og sanksjonere andre statsinstitusjoner.

Sosial ansvarlighet: Sivile institusjoners og frie medias ansvar for å avdekke og gjøre kjent statens handlinger

Rakners (ibid) diskusjon og drøfting av roller og ansvarlighet er relevante i forhold til korrupsjonsproblematikk. Særlig begrepet vertikal ansvarlighet vil kunne virke korrupsjonsdempende, såfremt det finnes en aktiv transparens implementert i integritetsregelverket.

¹⁹ (Min oversettelse) 1. Folkevalgtes kontroll over myndighetenes beslutninger om konstitusjonen - 2. relativt frekvente, frie og rettferdige valg. - 3. Universell stemmerett for voksne - 4. Retten til å stille til valg - 5. Uttrykksfrihet - 6. Tilgang til alternative kilder til informasjon, som ikke er monopolisert av hverken staten eller andre enkeltgrupper. - 7. Fri organiseringsrett

3.2 Effektiv styring - Good governance

Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi (2010) peker på at det ikke er noen sterk enighet om hvordan man skal definere begrepet *Good Governance*. Noen er så vide at de kan dekke omtrent alt. Andre er mer fokuserte på offentlig sektor og hvordan de løser sine problemer, som verdensbankens definisjon fra 1992 (min oversettelse):

"Måten makt blir utført på i styringen av et land økonomiske og sosiale utviklingsressurser".

Verdensbanken har senere endret definisjonen til (min oversettelse):

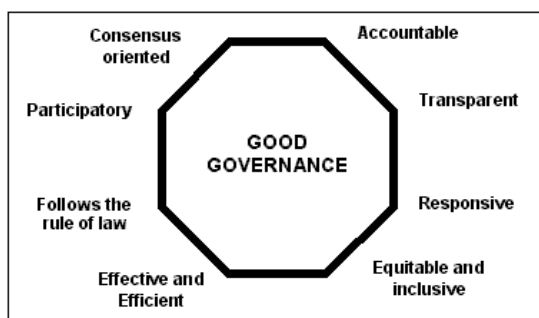
"Et styresett som består av tradisjonene og institusjonene som håndhever autoritet i et land. Dette inkluderer måten regjeringer blir valgt, kontrollert, og utskiftet, en regjerings kapasitet til effektivt formulere og implementere god politikk; og borgerne og statens respekt for de institusjoner som styrer økonomiske og sosiale interaksjoner mellom dem".

Verdensbankens WGI setter opp seks kriterier for å beskrive begrepet *good governance* på sine hjemmesider (Verdensbanken, 2016). Disse kriteriene blir vurdert årlig av Verdensbanken. Man kan sammenligne hvilket som helst land med en offisiell økonomi, og få et visuelt bilde av alle indikatorene. Indikatorene er (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2010): *Voice and Accountability, Political Stability and Absence of Violence, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law, Control of Corruption.*

Rothstein og Teorell (2008) fremhever at med *"traditions and institutions"* menes (1) den prosessen som regjeringer blir valgt, kontrollert og skiftet ut, (2) kapasiteten regjeringen har til å formulere og effektivt implementere gode politiske strategier, og (3) innbyggerne og statens respekt for institusjonene (lovverket) som styrer interaksjonen dem imellom.

UNESCAP²⁰ har en litt annen innfallsvinkel (UNESCAP, 2016). De definerer *good governance* som (min oversettelse):

"Proessen med å ta beslutninger og prosessen med å implementere beslutninger (eller ikke implementere)". De omtaler *good governance* med 8 indikatorer



Figur 1 "Good Governance" karakteristikk

(UNESCAP, 2016)

²⁰ Economic and social commission for Asia and Pacific. UN

Under karakteristikken "*follows the rule of law*" inkluderes at korrupsjon må minimeres, at minoriteter må hensyntas, og at de mest sårbare høres i beslutninger som angår dem. Under dette punktet trekkes også frem upartiskhet som et viktig prinsipp.

FN kritiserer dette selv ved å presentere Rachel M. Gisselquist sin artikkel i Widerangle (2012), som en problematisering av begrepet. Hun sier begrepet har uendelige definisjoner, til tross for at det blir trukket frem av FN som kanskje den mest viktige faktorene i kampen mot fattigdom og å legge til rette for økonomisk utvikling. Rachel M. Gisselquist setter opp tre kritikkpunkter for Good Governance. Når begrepet mangler begrensning, medfører det at vi ikke kan være sikre på at vi snakker om samme ting.

- 1 "*Good governance*" mangler differensiering. Ofte høres det mest ut som fungerende liberale demokratier, og det fremkommer ikke godt hvordan det skiller seg ut fra andre styringsformer.
- 2 "*Good governance*" mangler sammenheng. De mange karakteristikkene, fra respekt for menneskerettighetene til effektiv bank forskrifter, hører ikke nødvendigvis sammen.
- 3 "*Good governance*" mangler teoretisk verktøy. Det kan defineres inn i å passe til hva som helst av data. Det blir dermed vanskelig å benytte begrepet til å utforme teori og teste ut hypoteser

3.3 Upartisk styring - Quality of Government

Quality of Government (QoG) begynner å bli et veletablert begrep i forskning rundt demokrati, korrupsjon og statsinstitusjoner. Begrepet tilbyr et godt sett kategorier og tydelige teorier. Jeg vil her se nærmere på bruken av QoG i forbindelse med økonomisk vekst, helse og korrupsjon, og se noe på sammenhengene dette i mellom.

Professor Bo Rothstein sammen med professor Sören Holmberg etablerte i 2004 et eget forskningsinstitutt under Statsvetenskapliga Institutionen i Göteborg Universitet, basert på forskning rundt QoG. Dette instituttet forklarer begrepet som: *Tillitsvekkende, pålitelige upartiske, ukorruperte og kompetente statlige institusjoner*. De har en rekke ansatte som driver videre forskning med forskjellige typer data om temaet. Forskingen er viet spørsmål om hvordan man kan etablere og vedlikeholde gode institusjoner i sammenhengen rundt QoG.

Korrupsjon har ifølge noen teoretikere en effekt særlig på helse og velstandsutvikling for befolkningen, og påvirker sterkt tilliten til systemet og sosial kapital (Putnam, 2000). Men et styres effektivitet har også innvirkningen på tilliten til staten, og dermed på skatteinntektene (Rothstein & Stolle, 2008). Små ressurser i forvaltningen minsker ytterligere effektiviteten (QoG) og øker dermed korrupsjonsgraden. Slik sett henger alt sammen. Bo Rothstein (2011)

argumenterer for at begrepet QoG har fordeler fremfor Verdensbankens uttrykk *good governance*; I hvilken grad regjeringer blir valgt og erstattet, har kapasitet til å effektivt formulere og implementere deres uttrykte politikk, og borgere og stat har respekt for de institusjoner som styrer statsøkonomi og de sosiale interaksjoner mellom dem (Kaufmann, Kraay, og Mastruzzi 2004, 3). Rothstein mener begrepet *good governance* har for vid definisjon, og at det ender opp med å beskrive kun effekten på økonomisk utvikling.

Begrepet QoG refererer til en styringskvalitet, sier Rothstein (ibid). Han hevder at det ikke nødvendigvis er mangel på ressurser og nyskaping (alene) som hindrer økonomisk utvikling, men også lav kvalitet på statens institusjoner. Videre sier han at det er blitt hevdet at QoG også har effekt på en rekke andre ikke-økonomiske faktorer. Han hevder også at det kan se ut som om sosial kapital, i betydningen tilgang på fordelaktige sosiale nettverk og tillit til andre mennesker, blir påvirket av QoG heller enn at det påvirker QoG. Rothstein ønsker å se betydningen av kvaliteten, og effekten styringssettet har på utvikling, helse, sosial kapital, og korrupsjon, inn i uttrykket QoG.

Bo Rothstein trekker frem ytterligere en faktor som beskriver QoG; Hvordan statlige institusjoner behandler mennesker i sin utøvelse av offentlig autoritet, og i hvilken grad det ligger et likhets og likeverdsperspektiv bak avgjørelser. QoG kan bli et mål på upartiskhet i politikken output-sonen (ibid). Etter disse diskursene sitter jeg igjen med to begreper som beskriver uttrykket QoG. Grad av tillit til statssystemer, og grad av upartiskhet i utøvelsen av offentlig autoritet. Begge deler berøres av korrupsjon.

Rothstein og Stolle (2008) definerer QoG som upartiskhet i implementeringen av offentlige beslutninger. Upartiskhet skal gjelde i alle ledd av forvaltningen. På lovgiversiden med politisk egalitet som legitimeringsprinsipp, og på implementeringssiden med upartiskhet som legitimeringsprinsipp. Med denne innfallsvinkelen utelukker QoG alle former for korrupsjon. Dermed kan man si at korrupsjon skjer når innehavere av offentlige posisjoner bryter med prinsippet om upartiskhet for å oppnå privat vinning. Korrupsjon er handlinger som bringer ulikhet inn i systemer som er ment egalitære. Korrupsjon lar størrelser som begrensede ressurser, tillatelser og konsesjoner, likhet for loven, skattebelastning, og konkurranse om offentlige oppdrag, bli en handelsvare i et skjult og hemmelig marked med begrenset antall aktører som skaper utilbørlige fordeler for seg selv. Korrupsjon tærer på tillit, sosial kapital, transparens, forutsigbarhet og upartiskhet. Det er en redistributiv uformell institusjon som flytter ressurser og makt mellom aktørene. Korrupsjon medfører redusert konkurranse i et fritt marked, trekker Rothstein (2011) frem. Det minsker firmaers vilje til å investere og minsker markedets

entreprenøregenskaper. Slik sett virker korrupsjon nedbrytende på innholdet i begrepet QoG, og gir til slutt økonomisk vekst dårligere kår.

Rothstein og Stolle (2008) argumenterer for at det er en rekke indikatorer som tyder på at hypotesen om at QoG gir økonomisk vekst. De trekker frem at et større antall institusjonelle reformer i retning av "*good governance*" ble implementert i Sverige rett før den industrielle revolusjon. De påpeker imidlertid at det ikke er mulig å forske seg frem til en umiddelbar kausalitet i dette forholdet. Men, sier Rothstein og Stolle, man finner en statistisk sammenheng på det motsatte; En negativ og signifikant relasjon mellom institusjonell kvalitet og fattigdom.

I dette forskningsfeltet peker Rothstein og Stolle på tillit til statlige institusjoner som det essensielle parameter. Lav tillit til institusjoner gir lav vilje til å betale skatt som igjen vanskeliggjør arbeidet med å forbedre QoG, og levere tjenester folket har "betalt" for. Rothstein og Stolle bruker også de nordiske landene og Japan som eksempel på at det er en statistisk sammenheng mellom lave nivåer av ulikhet, og god folkehelse (uten nødvendigvis høye statlige helse og sosialkostnader)

3.4 Integritetsystemet og konkurransegjennomføring

I henhold til TIs integritetsundersøkelse (Transparency International Norge - Renå, Helge, 2014) er integritetssystemet den helhet som virker forhindrende overfor korrupsjon og uformell redistribusjon av offentlige goder. Det er ikke her meningen å gå i gjennom hele integritetssystemet, men å trekke ut noen komponenter som er viktige for den bransjen og de forhold jeg undersøker. I avsnitt 1.1 begrenser jeg området for mitt arbeid til statens anskaffelser av asylmottak, og aktørenes oppfattelse av korrupsjon korrupsjonstilbøyeligheter, og systemtillit.

Ikke alle aktører i offentlige anskaffelser har dypt innblikk i integritetsregelverket. Ikke nødvendigvis innkjøpere heller. Det viser KOFAs²¹ dommer i flere saker angående håndtering av regelverket for offentlige anskaffelser. Senere i arbeidet, når vi kommer til oppbygging av en spørreundersøkelse for å undersøke korrupsjonsperspeksjon, vil flere av spørsmålene gå på oppfattelse av hvordan integritetssystemet virker i forhold til disse anskaffelsene.

Konkurransetsetting

Hensikten med anskaffelsesregelverket er verdiskapning. Dette skapes gjennom at leverandører av produkter og tjeneste konkurrerer om oppdrag. §5 i Anskaffelsesloven og §3-1 i Anskaffelsesforskriften setter konkurranse som et krav. Konkurranse skal medføre at oppdragsgiver skal kunne velge den leverandør som kan levere den beste ytelsen. Mest mulig

²¹ Klagenemda for offentlige anskaffelser

kvalitet til lavest mulig pris. En videre hensikt er at leverandørene gjennom konkurranse har muligheten til å videreutvikle seg og sitt produkt, slik at de i neste omgang kan levere bedre og ha økte sjanser. Over tid vil dette styrke markedet, og også styrke norsk næringsliv opp mot utenlandske markeder (NOU 1997:21, s 21). Dette forutsetter at tilbyderne i offentlige anskaffelser kjenner til disse kravene i lovverket²²:

- At det er en reell konkurranse
- At det er lik behandling – lik informasjon til lik tid – ikke faktisk forskjellsbehandling
- Hva som skal leveres, når og hvordan.
- Hvordan innkjøper har vurdert de innkomne tilbud
- At det finnes konsekvenser hvis regelverket brytes.

Konkurranse har som mål å sikre best kvalitet til best pris. Dette beskrives i NOU 1997:21 som effektive anskaffelser. Videre er hensikten å bidra til utvikle og profesjonalisere markedene.^{23 24} Konkurransen skal også gjennomføres systematisk for å unngå korrupsjon og misligheter.

I denne sammenheng er selvfølgelig punktet om korrupsjon interessant, men jeg legger også vekt på hensikten med å profesjonalisere og utvikle markedene. Dette bringer nemlig inn markedspoleie som en positiv konsekvens av transparens, og da særlig innsynsretten som gir mer kunnskap til tilbyderne over tid. Derfor er det naturlig at min undersøkelse vil inneholde en dimensjon om hvor mye og hvordan informasjon fordeles. Både om andres tilbud i en konkurransegjennomføring, men også om kriteriene for utvelgelse og hvordan det blir praktisert.

Transparens (gjennomsiktighet):

Begrepet transparens dekker innsynsrett i innkjøperes beslutningsprosess, men i denne sammenhengen også tilbyderes behov for å forstå beslutningsprosessen ved å få innsyn og innsikt i andre tilbyderes tilbud. I tillegg skal beslutningsprosessen kunne etterprøves. Hos Tina Søreide finner jeg denne definisjonen referert fra UN (1999) (min oversettelse):

“Transparens er en sentral egenskap for et godt og effektivt anskaffelsesreglement, og er karakterisert ved veldefinerte reguleringer og prosedyrer som er åpne for offentlig gransking, har tydelige, standardiserte konkurransereglement, som inneholder komplett informasjon, og gir like muligheter for alle i tilbudsprosessen.” (Søreide, 2002, s. 25).

²² Anskaffelsesloven § 1 og § 5 og Anskaffelsesforskriften § 3-1. Grunnkravene.

²³ NOU 1997: 21 s. 20: Utvalget anser det som svært viktig at det offentlige opptrer som profesjonell innkjøper og krevende kunde og stimulerer til konkurranse mellom et bredt spekter av leverandører. Dette vil bidra til kostnadsbevissthet, effektivitet og produktutvikling hos norske bedrifter, og dermed gjøre norsk næringsliv mer konkurransedyktig både på hjemmemarkedet og på eksportmarkedet.

²⁴ NOU 2010:2 s 46: Henvisningen i lovens § 1 til «økt verdiskapning i samfunnet» reflekterer også det faktum at markedet for offentlige innkjøp av varer og tjenester i et moderne samfunn er så stort at det i seg selv får betydning for samfunnsøkonomien at det fungerer mest mulig åpent og effektivt.

Anskaffelsesloven § 5 og Anskaffelsesforskriften § 3-1 setter transparens som premiss. Dette forutsetter at anskaffelsesprosessen er åpen for leverandørene i den forstand at de kan

- Få informasjon om konkurransen, og vite at den er lik for alle
- Oppleve en åpen anskaffelsesprosess med innsynsrett.
- Muligheter for kontroll av egen posisjon i anskaffelsesprosessen
- Være sikker på at informasjonen de får er tilstrekkelig, saklig og objektiv
- Hele prosessen må være etterprøvbare. (§ 3-2)

Jeg ser da på transparens som generell åpenhet rundt alle rutiner og dokumenter, deriblant innsynsmulighet til disse, og mulighet til å kunne etterprøve beslutninger. Etterprøvbarehet betyr da muligheten til å få innsyn i prosessene rundt beslutningsprosessene. Dette innebærer behov for protokoll på alle beslutninger, og bruk av faste kriterier for bedømming av tilbud.

Viktigheten av dette styrkes av Tina Søreide (Søreide, 2002) når hun peker på at der hvor offentlige ansatte har makt til å bruke skjønn, finnes det et insentiv for bestikkelser. Skjønn kan gjelde både kvalitet og prisstruktur, og bruk av skjønn øker jo mindre presist konkurransegrunnlaget er beskrevet i forkant, og tilbydere informert. Således er konkurransegrunnlaget i offentlige anskaffelser en viktig del av integritetsregelverket, på lignende vis som transparens. Der hvor skjønn benyttes, skal skjønnen dokumenteres og dokumentene gjøres tilgjengelige for etterprøving.

Andreas Bergh, Erlingson, Sjölin og Öhrvall (2013) trekker nettopp frem transparens som et virkemiddel til å redusere korrupsjon og øke kontrollen, ved at de etterlyser (min oversettelse fra svensk)

- *Økt transparens i offentlig virksomhet, spesielt på kommunale nivå, f.eks. gjennom økt anvendelse av informations- og kommunikasjonsteknologi som gjør det mulig for borgere å delta i kontroll av makthaverne.*
- *Hardere granskning av kommunene, f.eks. gjennom etablering av tilfeldige statlige kontroller og belønningssystem for den enkelte borger som avslører korrupsjon og andre former uetterretteligheter.*
- *En mer uavhengig kommunal revisjon med regionalt mandat.*

Innsynsrett

Tina Søreide tar frem innsynsrett som det viktigste prinsippet i offentlige anskaffelser (min oversettelse):

Å gjøre informasjon konfidensiell skaper ofte muligheter for å skaffe seg bestiklinger. Tilgang på informasjon bør derfor være det viktigste transparensprinsippet i anskaffelsesreglementer og rutiner. (Søreide, 2002, s. 26)

Innsynsretten er ikke fundert på forvaltningsloven som man muligens skulle forvente. Forvaltningsloven er basert på enkeltvedtak med klagerett. Partene kan der be om innsyn i alle dokumenter, bortsett fra taushetsbelagte. Lovgiver skiller imidlertid mellom forvaltning og forretningsførsel. Anskaffelser er eksempelvis ikke en del av UDIs forvaltning. Det er forretningsførsel. Det er offentlighetsloven som dekker forvaltningsorganers forretningsførsel.

Loven fremhever at tredjeperson har innsynsrett i anskaffelsesprosedyrens dokumenter (Offentleglova § 3). Imidlertid sier Offentleglova § 23 at tilbudene fra leverandører, og protokollene ikke er offentlige før tildeling av oppdrag til en leverandør. Konklusjonen er at tilbydere skal ha innsyn i andre tilbyderes tilbud etter at tildeling er foretatt, for å kunne etterprøve de beslutninger som er foretatt.

Innsyn med den hensikt å etterprøve anskaffelsesprosedyren kan sies å være noe meningsløs hvis kontrakt er signert. Derfor er det innført en karenstid, en tid mellom tildeling av oppdrag, og kontraktsignering. Denne tiden skal være lang nok til at leverandør skal kunne etterprøve prosedyren med grunnlag i protokollen og andre leverandørers tilbud. Myndighetene kan ikke omgjøre en kontrakt som er underskrevet (uten ved dom). Derfor må andre tilbydere ha mulighet til å etterprøve behandlingen for å vurdere klage. Klagefrist på avgjørelse er parallell med karenstid. I UDIs nyere konkurransegrunnlag er karenstiden satt til fjorten dager dager.

Innsynsretten gir også leverandøren mulighet til å lære hvordan det kan være mulig å levere bedre tilbud, ved å få innsyn i konkurrenters tilbud. Slik sett gir innsynsretten en slags markedspleie, hvor det offentlige som en særlig stor aktør i mange markeder, har muligheten til å påvirke hvordan markedet og deres aktører oppfører og utvikler seg (NOU 1997: 21). Særlig på områder hvor det offentlige er enerådende, eller konsesjonsgivende, er dette viktig. Dette dreier seg om personbefordring, en del logistikk, og blant annet anskaffelse av asylmottak. I sistnevnte kan man se et klart innkjøpsmonopol, noe som gir UDI særskilt stor kontroll over gjennomføringen av anskaffelsene.

Etterprøvbarhet

Innsynsretten skiller seg fra etterprøvbarheten ved at innsynsretten først og fremst gir leverandørene mulighet til å kontrollere behandlingen av de andre leverandørenes tilbud. Etterprøvbarhet gir leverandøren mulighet til å kontrollere hvordan ens eget tilbud er behandlet. Oppdragsgiver må føre logg over alle de vurderinger og beslutninger som foretas i anskaffelsesprosessen. Loggen er et formelt dokument, og er i noen grad standardisert for å forenkle den

enkelte innkjøpers arbeid med dette. Prosessen gjør det nødvendig for oppdragsgiver å tenke over hvilke disposisjoner som foretas fordi dette må kunne etterprøves.

Selv om leverandører ser at prosessen er etterprøvbare, vil de muligens karakterisere prosessen som ikke transparent nok, fordi det er opplevd begrensninger på innsynsmuligheter, blant annet på grunn av unntak ved forretningshemmeligheter, men også ved at innsynsretten kan utføres sakte, og at man ikke får innsynet i stand før etter at karenstid er over.

Etterprøvbareheten skal sikre at det er mulig å se at beslutningen om leveranse er foretatt i henhold til regelverket, og at det ikke er andre utenforliggende hensyn som har påvirket konkurransen.

4.0 HYPOTESER

I dette arbeidet undersøker jeg hvordan forskjellige aktørgrupper i mottaksbransjen oppfatter eksistensen av, og muligheten for korrupsjon, om det er forskjeller gruppene i mellom, hvordan dette påvirker aktørgruppene tro på anskaffelsessystemet, og hvordan dette påvirker aktørgruppene tro på retts- og politisk system i forhold til korrupsjon. Jeg kan umiddelbart tenke meg tre forskjellige forhold som medfører eventuelle forskjeller i persepsjon for respondentgruppene. Det ene er lojalitet til det systemet de arbeider for. Dette er en antakelse som kan være vanskelig å måle, og det kan nesten kalles grunnlaget for mørketall. Det kan være vanskelig å erkjenne persepsjoner som er motstridende i forhold til oppfatninger det "lønner" seg å ha på en arbeidsplass. Dette ligger i samme kategori som at korrupsjon kan være et vanskelig tema å snakke om fordi eksistensen skitner til det vi arbeider med. Særlig tenker jeg rollen innkjøper, altså UDI, er preget av "offentlig administrasjon" perspektivet (Graaf, 2007), hvor virksomhetens mål (billige mottak når man trenger det, hurtig etablert, og lette å nedlegge²⁵) kan gi grunnlag for ekstraordinære kontakter med noen tilbydere. Samtidig er det i dette segmentet sannsynligvis mest vanskelig å snakke om korrupsjon. Det er heller ikke sikkert at det som skjer oppfattes som korrupsjon eller utveksling av utilbørlige fordeler i dette segmentet. Det kan det være interessant å undersøke. Derfor setter jeg opp en hypotese om at besvarelsene vil være ulike etter rolle.

Det andre er grad av konkurranse, risiko og prispress. Hvis det er vanskelig å tjene nok penger til å opprettholde kvalitet, kan snarveier og lette løsninger bli lettere å forsvare. Dette er i henhold til teori om kausale perspektiv en *public choice* forklaring (ibid). I en beregning av mulig gevinst versus risiko og konsekvens faller det rasjonelle valget ned på forsøk på korrupsjon for å tilegne seg kontrakter til bedre pris, eller informasjon som gir fordeler i konkurranse. Jeg mener det er vanskelig å undersøke direkte om dette stemmer. På direkte spørsmål om korrupsjon vil jeg nok få store mørketall, men jeg kan undersøke oppfattelsen av korrupsjon i bransjen via flere små omveier, og gjerne oppfattelsen om hvordan tredjeperson utøver sin praksis.

Den tredje grunnen til forskjeller i svar kan være at jo fjernere aktøren er plassert fra beslutningsmyndighet (makt til å beslutte deltakelse i konkurranser og levering av tilbud og pris, igangsetting av konkurranser, forme konkurransegrunnlag, og foreta beslutning om vinnere av konkurranser), jo høyere er korrupsjonspersepsjonen. Denne tanken baserer jeg ikke på teori, men på antakelsen om at det er mottaksledere som møter konsekvensen av de forhandlinger driftsoperatører har gjennomført, og signert en avtale på. Har driftsoperatør måttet gi mye i forhandlinger om ny kontrakt, er det mottakslederen som må gjennomføre mottakets kvalitet med

²⁵ Egen tolkning og formulering

muligens betydelig mindre midler. Samtidig ser man at andre mottaksledere har mer å rutte med i sine budsjetter. Denne effekten kan komme av forskjeller i pris, men også at driftsoperatører har ganske forskjellig utgangspunkt når det gjelder krav til hvor mye overskudd et mottak skal gi. Mottaksledere har liten kontakt med UDIs anskaffelsesregime, kjenner mindre til formkrav og prosedyrer, og vil antakeligvis ha lettere for å anta at andres bedre rammebetingelser skyldes en eller annen form for fordel som er oppnådd på tvilsomt vis. Det kan òg være fristende for en driftsoperatør med sterke overskuddskrav å ikke helt avvise slike tanker når begrensede budsjetter skal forklares. Dette tenker jeg å komme rundt ved å måle resultatene i spørreundersøkelse opp imot posisjon i beslutningshierarkiet. Jeg trenger da både spørsmål som kan identifisere nærhet fra beslutningsmyndighet i virksomheten, og metode som kan identifisere rolle i form av innkjøper eller tilbyder.

Det primære spørsmålet for meg er vel kanskje den sentrale hypotesen om at korrupsjon tærer på tilliten til samfunnsinstitusjoner. Vi så nærmere på dette i behandlingen av *good governance* og *quality of government* i forrige kapittel. I henhold til dette skulle eksistensen av bekreftende oppfatninger av korrupsjon, medføre lavere verdier på tillit til institusjoner i et demokratisk system (Linde & Erlingsson, 2013). Jeg mener denne problemstillingen lener seg til teori om "QoG" og konkrete undersøkelser hvor dette er behandlet. Jeg setter dette opp som en fjerde hypotese.

Rothstein (2011) hevder at det kan se ut som om sosial kapital blir påvirket av QoG heller enn at det påvirker QoG. Oversatt til vårt mikronivå kan det innebære at en i utgangspunktet høy korrupsjonspersepsjon i denne spesifikke bransjen kan være påvirket av myter og mistanker om et dårlig fungerende konkurranseregime, og konsekvensregime. Dette igjen reder grunnen for kost/nytte vurderinger i forhold til å benytte uetiske metoder for å oppnå fordeler, være seg informasjon om konkurrenters tilbud, eller fordeler for karriere.

I tillegg til de 4 punktene, har vi interessante resultater i undersøkelsen til Tina Søreide (2006). Der viser hun til funn hvor hun kan se sammenhenger mellom korrupsjonspersepsjon og forskjeller i erfaring og hvorvidt man har sin virksomhet i firmaer av en viss størrelse og økonomi. Oppfattelse av rammebetingelser vil være forskjellig om man arbeider i et firma som har hatt solid økonomi over lang tid, eller om det er et nystartet firma med likviditetsproblemer. Denne artikkelen omfatter eksportfirmaer med sete i Norge, og er forskjellig fra bransjen jeg undersøker, men eventuelle likheter er interessante.

Dermed kommer jeg frem til disse punktene i en oppbygging av hypotese:

- Hvordan forskjellige aktørgrupper oppfatter eksistensen av, og muligheten, for korrupsjon, i mottaksbransjen.

- Hva slags tillit aktørgruppene har til egen virksomhets antikorrupsjonsarbeid, konkurranseregimet, norske politikere og antikorrupsjonsarbeid i domstoler, politi og straffesystem.
- Om det er forskjeller mellom gruppene i mellom,
- Om det er forskjell i persepsjon for aktører som oppfatter at det er skarpt konkurranse, risiko og prispress i bransjen.
- Om det er forskjeller i persepsjon for respondenter nær og fjern fra beslutningsmyndighet.
- Om det er forskjeller etter erfaring i bransjen (Søreide, Tender Manipulation: Large Firms and Infrastructure Contracts, 2006)
- Om det er forskjeller etter størrelse på virksomheten. (ibid)

Jeg vil her spisse disse punktene inn i formulert hypoteser. De to siste punktene vil jeg undersøke, men ikke sette opp hypotese for. Det er en ren sammenligning med en Tina Søreides undersøkelse (ibid).

Hypotese 1 Ulike etter tro på sterk konkurranse

Her er det spørsmål om det er høy risiko og omsetning som trigger korrupsjonslignende tilstander. Jeg definerer mottaksbransjen som en bransje med høy risiko og omsetning, og nettopp derfor er det en risiko for korrupsjonspress. Jeg tror jeg vil finne økt korrupsjonspersepsjon jo høyere oppfattelse av sterk konkurranse og prispress. Hypotesen må da bli: *Ved oppfattelse av høy risiko og høy omsetning over tid øker aktørenes oppfattelse av at det eksisterer korrupsjonslignende tilstander.*

Hypotese 2 Ulike etter beslutningsmyndighet

Jo fjernere aktøren er plassert fra beslutningsmyndighet (makt til å beslutte igangsetting av konkurranser, forme konkurransegrunnlag, og foreta beslutning om vinnere av konkurranser), jo høyere er korrupsjonspersepsjonen. Jeg tror det er slik fordi jeg har en tanke om at kunnskap om hvordan konkurranseregimet fungerer, demper korrupsjonspersepsjon, delvis fordi prosedyrene er skapt som et integritetssystem, i noen grad med antikorrupsjon som formål, delvis fordi kunnskapen om dette skaper en motvekt til medias skandalefokuserte fremstillinger. Jeg tror dette forklarer den store forskjellen på korrupsjonspersepsjon i DIFIs innbyggerundersøkelsen, og KS sin kommuneundersøkelse (henholdsvis 40% og 1%). DIFIs undersøkelse er en bred innbyggerundersøkelsen, mens KS sin undersøkelse er rettet mot profesjonelle utøvere av anskaffelser. Altså nærmere beslutningsmyndighet. Kanskje det er slik at jo nærmere

beslutningsmyndighet jo mer kunnskap om antikorrupsjonsregime, og mer realistisk oppfatning av korrupsjonsnivå. Dette tenker jeg undersøkt ved å måle resultatene i spørreundersøkelse opp imot posisjon i beslutningshierarkiet. Hypotesen blir da: *Korrupsjonsoppfattelsen øker med avstand fra beslutningsmyndighet.*

Hypotese 3 Ulike etter rolle

Jeg ønsker å undersøke hvordan forskjellige aktørgrupper oppfatter eksistensen av, og muligheten for korrupsjon, om det er forskjeller gruppene i mellom, hvordan dette påvirker aktørgruppens tro på anskaffelsessystemet, og hvordan dette påvirker aktørgruppens tro på retts- og politisk system i forhold til korrupsjon. Dette er annerledes enn nærhet til beslutningsmyndighet. Ulik rolle i denne sammenhengen er innkjøper og tilbyder. Altså UDI og driftsoperatører. Med lignende argumentasjon som i spørsmålet om beslutningsmyndighet legger jeg opp en hypotese om at korrupsjonsnivået er høyere for tilbyder gruppen enn for innkjøpergruppen. Tilbydergruppen er dedikert på å skaffe seg mer virksomhet, og eventuelt mer overskudd. Innkjøpergruppen har som oppgave å skaffe mottaksplasser til rett tid, men også å sørge for at anskaffelsene skjer korrekt. Hypotesen må da bli: *Oppfattelse av korrupsjon er større for tilbydere enn for oppkjøpere.*

Hypotese 4 Korrelasjon mellom korrupsjonspersepsjon og systemtillit

Eksistensen av bekreftende oppfatninger om korrupsjon, virker dempende på tillit til et demokratisk system. Jeg ønsker å se på denne hypotesen ved å legge inn særskilte spørsmål i en spørreundersøkelse. Jeg oppfatter utfordringer i å stille riktige spørsmål for å undersøke dette, særlig fordi QoG teori (Linde & Erlingsson, 2013) mye dreier seg om tillit til systemer og insituisjoner i det demokratiske samfunnet. På mitt nivå bør jeg undersøke systemtillit også på veldig nært nivå: Virksomhetens egen antikorrupsjonsnivå, antikorrupsjonsarbeid i konkurranseregimet, sjansene for å bli avslørt, og konsekvensen. Jeg har en mening om at teorien blir støttet også på dette nivået, og hypotesen må da bli: *Oppfattelse av korrupsjon fungerer dempende på tillit til integritetsystemet.*

5.0 DATA OG METODE

Jeg vurderer her hvilken metode som skal benyttes for å undersøke hypotesene. Jeg ser først på teori om metodiske valg, og ser dette i lys av småskala versus storskala, og kvalitativ versus kvantitativ undersøkelse. Videre ser jeg på forskjellige typer innsamling av data som er gjort tidligere for å undersøke nivåer av persepsjon av korrupsjon, for så å bygge opp et spørsmålsett og identifisere respondenter.

5.1 Mål med undersøkelsen

Jeg vil undersøke korrupsjonsperspepsjonsnivået hos aktører, forsøke å se sammenhenger, og knytte det opp imot noen enkle parametere for systemtillit. Korrupsjon er et sterkt begrep, og Norge er plassert høyt i Transparency International (TI) sin korrupsjonsindeks. Dog pekes det på forskjellige integritetsutfordringer både fra TI sin side (Transparency International Norge - Renå, Helge, 2014) og Riksrevisjonen (Riksrevisjonen, 2011). Sistnevnte rapport er ikke basert på problemstillinger rundt korrupsjon, men mer i hvilken grad departementene følger opp anskaffelsesregelverket, og hvorfor de ikke gjør det. Rapporten er basert på blant annet spørreundersøkelser i 2009 som konstaterer manglende etterfølgelse av regelverket (Riksrevisjonen, 2011, s. 7). Rapporten slår fast: "*Med manglende etterleving av anskaffingsregelverket aukar òg risikoen for korrupsjon og mislegheiter*" (*ibid*). Slik sett er konkurransereguleringen en del av integritetssystemet, og blir i seg selv sett på som korrupsjonshindrende.

Undersøkelsen skal finne et korrupsjonsperspepsjonsnivå og systemtillitsnivå, som kan benyttes til å undersøke mine hypoteser. Det skal også gi grunnlag for å kunne sammenligne resultatene med andre undersøkelser. Det er også en tanke at undersøkelsesmetodikken skal kunne benyttes til å gjøre samme arbeidet opp imot andre bransjer.

5.2 Tilnærminger til metode

Jeg undersøker her eksempler på noen forskjellige metoder benyttet i undersøkelser av korrupsjon og korrupsjonstilbøyelighet. Jeg vil så falle ned på en metode jeg ønsker å benytte.

Heywood og Rose (2014) skiller på persepsjonsbasert og ikke-persepsjonsbaserte mål på korrupsjon. De peker på aggregerte undersøkelser som DPI, WGI og BPI. Disse er periodiske indekser som har hatt stor betydning for forståelsen av korrupsjon. Samtidig er de mangelfulle og kan gi skjeve resultater, mye på grunn av forskjellig bruk av korrupsjonsdefinisjoner, men også fordi respondentene har subjektive oppfatninger av spørsmålene, og svarenes verdi. Videre

kan dette aggregeres opp i komplekse statistiske undersøkelser og forsterke eventuelle problemer. Det fremheves også at mange av disse undersøkelsene ikke gir konkrete svar på hvordan man skal løse korrupsjonsproblemet man måler. Det er heller ikke sikkert persepsjoner gir et godt bilde på erfaringer og faktisk nivå

På den andre side er det også vanskeligheter med ikke-persepsjonsbasert undersøkelser. Der har vi eksempelvis undersøkelser som måler andre fenomener for å indikere et korrupsjonsnivå (proxy undersøkelser), som for eksempel estimert verdi av gjennomførte prosjekter versus faktiske betalt. Der er også undersøkelser som spør om direkte erfaring med forskjellige typer korrupsjon. Vanskeligheten blir igjen å tolke hva korrupsjon er, og hvorvidt erfaring med en type korrupsjon eller hendelse gir indikasjoner på at det eksisterer andre former. Samme problem oppstår når man teller faktiske dommer og bevist lovbrudd. Mange av problemene med disse undersøkelsene ligner altså på problemer med persepsjonsundersøkelser: Hvordan definere korrupsjon, hvordan skille mellom forskjellige typer korrupsjon, hvor alvorlige er de forskjellige brudd på regelverk, og hvordan skal man sette opp en verdiskala når man studerer et korrupsjonsfenomen.

Heywood og Rose (ibid) argumenterer med at persepsjonsundersøkelser ikke er nyanserte nok med henblikk på sektor og type korrupsjon. Jeg vil argumentere med at hvis et sett spørsmål utvikles nettopp med henblikk på sammenligning over tid og spesifikk på sektor, kan dette gjøres. Jeg tror imidlertid at dette gjelder primært tilfeller hvor man ser på spesifikke sektorer og bransjer i undersøkelsen. Undersøkelser som skal gi grunnlag for beslutninger om forbedret antikorrupsjonsarbeid bør være disaggregerte og gå vesentlig i dybden på de indikatorene som skal undersøkes (UNDP, 2008), og de bør kunne gjentas på samme måte periodisk.

Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi (2010) argumenterer for å bruke persepsjonsundersøkelser i måling av effekten av *good governance*. Korrupsjon, har vi sett, er en vesentlig del av *good governance* begrepet, og i henhold til UNESCAP (2016) en vesentlig del av indikatoren *Rule of Law*. De arbeider med WGI prosjektet som i all hovedsak dreier seg om persepsjonsbaserte mål på styring. Han trekker frem tre grunner til at persepsjoner er viktig for å måle styringseffektivitet (ibid). For det første baserer aktørene i samfunnet sine handlinger og beslutninger på persepsjoner. Alt fra hvem vi går til når vi trenger en eller annen offentlig bistand, til investeringsbeslutninger og til slutt hvem vi stemmer på. For det andre er det ikke mange andre alternativer til persepsjonsmålinger. Det gjelder i særdeleshet korrupsjon. Handlingene er typisk udokumenterte og søkes å holdes skjult. For det tredje fremheves at når faktabaserte data er tilgjengelige, er de ofte på "de jure" siden av loven (lovens intensjon). Det kan ofte skille seg vesentlig ut fra "de facto" siden (loven brukt i dommer). Eksempelvis er det

ikke sikkert at antall korrupsjonsdommer i Norge fra 2003 til 2016 er talende for faktisk korrupsjonsnivå.

5.3 Valg av metode

Jeg vil argumentere for et spørreskjema med verdivalg, fremfor kvalitative intervjuer. Jeg kjenner bransjen fra før, og min person er godt kjent i bransjen. Det kan påvirke resultatene i en kvalitativ undersøkelse. Spørreskjemaet vil søkes å være likt for alle aktørnivå, for å kunne bruke alle respondenter i samme datasett. Dette gir også større grad av anonymitet. Jeg ønsker å benytte input²⁶ baserte indikatorer, som måler eksistensen og kvaliteten på antikorrupsjonssystemer, integritetssystemer som regler og prosedyrer, og output²⁷ baserte indikatorer som måler oppfattelse av korrupsjon. Jeg ønsker altså å undersøke både oppfattelse av korrupsjon og systemtillit.

Jeg mener jeg har gode argumenter for å velge elementer i Tina Søreides metode for innhenting av informasjon, i sin survey rettet mot eksportbedrifter med hovedkvarter i Norge (Søreide, 2004) Metoden er bygget som en disaggregert kvantitativ persepsjons og erfaringsundersøkelse. Det gir etter min mening raske tolkninger og klarere svar på variabler, forutsatt at spørsmålstillingene er klart formulert og oppfattet. Det er mitt ønske at valgverdiene i undersøkelsen skal kunne gi indikatorer på hvorvidt de forskjellige aktørene har signifikante holdninger innenfor problemstillingen. Slik blir det en ekte Likert-skala²⁸. Problemet blir å finne relevant kategorisering av aktører, og relevant verdisetting på oppfattelse av korrupsjonsperspeksjon.

Jeg velger to tilnærminger til materialet. Det ene er å finne en korrupsjonsperspeksjonsverdi og en systemtillitsverdi for respondentene, for så å sammenligne på tvers av aktørgrupper, dimensjoner, og andre krysstabuleringer. Det andre er å se snittverdiene på særskilte spørsmål, eller spørsmålsgrupper, for så å foreta sammenligninger med andre svar. Jeg finner både korrupsjonsperspeksjon og systemtillit behandlet i Søreides spørsmålsett (ibid). Derfor tar jeg for meg hennes spørsmålsett, og endrer spørsmålene slik at de blir relevante for vår bransje. Videre spisser jeg spørsmålene, og omformulerer slik at de blir bedre egnet til å undersøke hypotesene. Jeg vil komme nærmere inn på hvordan jeg bygger opp spørsmålsettet senere.

Jeg bygger opp spørsmålsettet i et redskap for internett undersøkelser, SurveyXact²⁹ Dette gir gode muligheter for respondentoppfølging, og umiddelbar oppbygging av et konsistent

²⁶ Eksistens, kvalitet og virkning av antikorrupsjons institusjoner som lover, regler og prosedyrer.

²⁷ Effekten av korrupsjon på resultatet av offentlig aktivitet

²⁸ Avsnitt 2.4.1

²⁹ [https://it.uib.no/Sp%C3%B8rreunders%C3%B8kelses - verkt%C3%B8y for utvikling, utsending og analyse](https://it.uib.no/Sp%C3%B8rreunders%C3%B8kelses%20verkt%C3%B8y%20for%20utvikling%20og%20analyse) 06.11.16

datasett. Lisens er tilgjengelig via Universitetet i Bergen. Jeg distribuerer spørreundersøkelsen via e-post, utsendt direkte til respondentene.

5.3.1 Likert-skala i målinger av persepsjon

I dette arbeidet ser jeg på forskjellige undersøkelser om oppfatninger rundt korrupsjon og tillit, og gjør selv en slik undersøkelse. Gjennomgående er det Likert-skalaer som benyttes om metode. Dette er mye brukt i spørreundersøkelser, og en relativt pålitelig metode for å måle holdninger og adferd. En Likert-skala måler holdninger og adferd ved å presentere en rekke svarvalg. Ikke enten eller, men sannsynlighetsgrader. Respondentene slipper å formulere mulige vanskelige temaer selv, men får likevel muligheten til å avgi nyanser ved å gradere sine svar. Navnet kommer fra den amerikanske sosialpsykologen Rensis Likert (1903–81), som utarbeidet denne form for holdning- og adferdsundersøkelser.

Likert-skala er altså en skala hvor svaret på hvert enkelt spørsmål graderes, til forskjell fra kategoriske svaralternativer som ja og nei. Det er mange måter å lage en slik gradering, fra glideskalaer fra 0-100, til avkrysning på skala en til tre eller en til fem eller syv (Ringdal, 2001, s. 349). Likert-skalaer er mest effektive når de benytter mange spørsmål for å fange nyansene i komplekse begreper og fenomener. Spørsmålene bør analyseres med henblikk på korrelasjon. Både korrelasjonen, motsatt korrelasjon, og kanskje mangel på det, bør forklares. Korrelasjon er effektivt for å måle sammenhenger. Korrelasjon på mellom 0,3 til 0,6 kan regnes som relevante. En fullstendig korrelasjon er 1. (Opsvik, 2009). Det er et poeng at skalaen som velges må være entydig, verdien av valgene må gå samme vei, og vektes likt, og valgene må ha samme avstand fra hverandre. Før en slik undersøkelse settes i verk må dette testes ut for å avdekke feil i oppsettet. Det er ikke uvanlig.

Svarverdiene på spørsmål i Likert-skalaer gir effekt til et sammensatt mål på et fenomen. Dette kan da kalles effektindikatorer. Indikatorene, eller spørsmålene kan sorteres innenfor dimensjoner (eller kategorier) som gir mål på mer nyanserte fasetter av et fenomen. Korrelasjon kan da måles både på verdien av enkelt svar opp mot en helhet, og snittverdier på dimensjoner, sett opp mot en helhet. Det er altså mulig å regne verdier av svar på spørsmål, av sammensatte spørsmål i dimensjoner, av dimensjoner mot andre dimensjoner, enkelte gruppers snittverdier mot en helhet, og ikke minst enkelte respondenters samlede snittverdi og pr dimensjon. Altså både vertikale og horisontale verdier i et datasett. Dette gir kraftige verktøy for analyse.

5.3.2 Surveymetode

Søreide (2004) benytter forskjellige svaralternativer, og antall svar i sin undersøkelse. Det er satt opp som en Likert-skala (Opsvik, 2009) (Ringdal, 2001), bortsett ifra at Søreide ikke ser ut til å

summere verdien av svaralternativene. Søreide benytter prosentvise svar i sin analyse av materialet. Summering (eller snitt) av verdi ville kunne gi størrelser både på de forskjellige spørsmål, samling av spørsmål, og på respondentnivå som et hele, eller på dimensjoner³⁰.

For å få en ekte Likert-skala benytter jeg fem svaralternativer på alle spørsmål som er aktuelle for en Likert-analyse, og samtlige går på grader av oppfattelse. Svaralternativene er ikke nødvendigvis like fra spørsmål til spørsmål, men de må utrykke samme avstand fra et null-punkt. Jeg setter ikke opp spørsmålene slik at det er naturlig å spre svaralternativene positivt eller negativt fra et nullpunkt, men fra et nullpunkt (ikke eksisterende oppfattelse) til svært høy grad av persepsjon.

Jeg velger en e-post undersøkelse, da det kan være grunn til å tro at personlig oppmøte eller telefoniske intervjuundersøkelse vil påvirke resultatene. (Rothstein, 2005, s. 322). Jeg vil sende ut undersøkelsen til de forskjellige respondentgruppene separat. Det vil gi meg flere forskjellige datasett, men så lenge spørsmålene er de samme vil jeg kunne slå datasettene sammen, før analyse. Fordelen med fremgangsmåten er at jeg kan identifisere grupper uten å stille spørsmål om gruppe direkte. Undersøkelsen kan også gjennomføres på forskjellige tidspunkter. Det er flere mottak som får sin driftskontrakt sagt opp av UDI grunnet lave ankomster av flykninger. Pr 20.12.16 er det 7 000 plasser sagt opp bare i 2016, i tillegg til at en rekke midlertidige plasser er terminert³¹. Det er interessant å få med ordinære oppsagte mottak i undersøkelsen, men i og med at tillatelser fra aktører, og ikke alle responslister er klare før kontraktene går ut, må jeg splitte undersøkelsen.

Tillatelser og informasjon

Anmodning om sentral tillatelse til å gjennomføre undersøkelsen gjøres primært på respondenter fra UDI³². Jeg ser for meg at dette kan være en betingelse for å få inn gode og mange nok svar fra statlig ansatte, og fra de største organisasjoner, så den primære begrunnelsen for å gjøre dette er behovet for en representativ svarmengde. Resten av driftsoperatørene informeres om at undersøkelsen iverksettes. Alle utvalgte respondenter informeres i et følgebrev til undersøkelsen. Det er selvfølgelig helt frivillig å delta.

Anonymitet

Forut for undersøkelsen foretas et valg av hvilke aktører som inviteres med. Med min kjennskap til bransjen kan disse identifiseres, og e-post adresse registreres. Deretter oversendes

³⁰ <https://www.surveygizmo.com/survey-blog/likert-scale-what-is-it-how-to-analyze-it-and-when-to-use-it/> Sett 19.12.16

³¹ <https://www.udi.no/aktuelt/udi-legger-ned-7-000-mottaksplasser/> Sett 20.12.16

³² Det ble ført samtaler med markedets største tilbyder om tillatelse. Tilbyder gjennomførte effektiv svarnekt.

spørreskjemaet, og respondenten kan følges opp inntil svar er avgitt. For å følge opp intervjuobjektene må jeg vite hvem de er, men jeg skal ikke vite hva de har svart. Dette gjøres med en respondentnøkkel som produseres av undersøkelses systemet. Jeg har satt systemet på full anonymitetsmodus, hvilket innebærer at jeg ikke får tilgang til respondentnøkklene, og dermed ikke kan identifisere avgitte svar.

Med oppfølging menes kun purring på levering av besvarelser. Jeg kan ved hjelp av systemet se hvilken e-post adresse som har fått tilsendt invitasjon, om de har svart noe eller om de har svart på alt. Systemet sikrer også at jeg kan frafalle respondenter som uttrykker at de ikke ønsker å være med. Det sikrer at det ikke blir sendt ut purring til de som ikke ønsker det. Jeg kan garantere anonymitet i behandlingen og presentasjonen av materialet, men dette kan allikevel representere et problem. Særlig på innkjøpers side vil jeg kunne forvente strategisk besvarelse.

I og med at det benyttes respondentnøkler finnes en teoretisk mulighet for identifikasjon av svar. Ikke for meg, men for systemleverandørene. Det fordrer en søknad om godkjenning fra personvernombudet³³. Slik søknad er sendt³⁴, og godkjent.

5.4 Undersøkelsens spørsmål

Jeg vil gjerne omgå spørsmålet "I hvilken grad tror du det foregår korrupsjon i forbindelse med offentlige anskaffelser i regi av UDI". Umiddelbart vil svar preges av konnotasjoner, tabu, og strategiske svar. Jeg tenker det er bedre å stykke opp problemstillingen i mange vinkler. Noen ganske direkte, andre mer subtile. Noen etterspør erfaring, og noen etterspør oppfatninger. Dette finner jeg i noen grad i Tina Søreides undersøkelse av norske eksportfirmaers korrupsjonsoppfatninger i deres aktivitet i utlandet fra 2004 (Søreide, 2004). Undersøkelsen er i store trekk rettet mot samme problemstilling, og den er bransjespesifikk. Mange av spørsmålene jeg plukker ut er direkte hentet fra spørreundersøkelser i denne artikkelen.

Samtidig er det mulig at mange spørsmål i en undersøkelse kan føre til lavere respons. Det er uønsket. Jeg har derfor redigert ut en del spørsmål og sitter igjen med fire til åtte pr dimensjon, i tillegg til et antall identifikatorer. Noen faktabaserte spørsmål blander jeg sammen med dimensjonene, der hvor det naturlig passer. Totalt kommer jeg opp i nesten 40 spørsmål. Denne måten å arbeide på innebærer i noen grad skjønn. Det vil nødvendigvis være spørsmål, og svaralternativer som vil vise seg dysfunksjonelle. Dette vil få mindre oppmerksomhet her, men det kan gjøres i en eventuell utvikling av et spørsmålsett som kan benyttes i andre bransjer og for å sammenligne bransjer, over tid. Det krever altså en mer nøyaktig bearbeidelse.

³³ <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/> 20.12.16

³⁴ <https://pvo.nsd.no/meldeskjema/api/meldeskjema/TRQfsDTDqU1SHqAWLZtjixDHRFz2J1Na/pdf> 20.12.16

5.4.1 Identifikatorer og faktaorienterte spørsmål

Etter å ha gått i gjennom alle Tina Søreides (2004) spørsmål i hennes undersøkelse, sorterer jeg dette innenfor det jeg vurderer som interessante dimensjoner. Deretter har jeg fjernet en del spørsmål som ikke umiddelbart hadde noe med oppfattelse å gjøre, men som mer dreide seg om fakta. Jeg har beholdt noen faktaspørsmål, som noen slags identifikatorer, fordi jeg mener de kan være interessante i forbindelse med krysstabulering. Dette er objektive indikatorer omtalt i avsnitt 2.4. Dette kan være spørsmål om størrelse, erfaring, og beslutningsmyndighet. Herunder beskriver jeg disse. (Spørsmålsettet er presentert i vedlegg.)

Spørsmål 3 - 8 er identifikatorer. Jeg lager i praksis tre like undersøkelser hvor svaralternativene er de samme, og har samme vektning. Dette gjelder mottaksledere, driftsoperatører, og UDI ansatte. Noen av disse identifikator spørsmålene er fjernet etter gjennomgang av spørsmålsettet i testgruppe, fordi de er dysfunksjonelle eller kan avsløre personlig identitet.

Spørsmål 3 - 4 - 5 skal fastslå hvor nær respondenten er beslutningsmyndighet. Spørsmål 3 og 4 er da irrelevante for mottaksledere og driftsoperatører, mens spørsmål 5 er uaktuelt for UDI.

Spørsmål 6 fastslår lokasjon. Kun driftsoperatører med kun ett mottak, eller få mottak i samme region vil svare spesifikt. Mottaksledere vil kunne være spesifikke, mens UDI ansatte faktisk ikke bør svare på spørsmålet. Denne gruppen er såpass liten at lokasjon vil kunne identifisere hvem som har svart. Dermed fjernes spørsmålet fra deres spørsmålsett.

Spørsmål 7 gir svar på hvor lenge respondenten har arbeidet i bransjen. Dette kan benyttes for å undersøke om korrupsjonspersepsjon og systemtillit endrer seg med erfaring i bransjen, og se om det er korrelasjoner til andre variabler.

Spørsmål 8 gir svar på antall mottak. Spørsmålet er uaktuelt for UDI. Spørsmålet kan benyttes for å se om korrupsjonspersepsjon og systemtillit endrer seg med størrelse. Identifikatorene i spørsmål 7 og 8 korresponderer med analysen i Søreides artikkel (Søreide, 2006) hvor hun finner at større firmaer, og firmaer med lang erfaring har mindre tiltro i konkurransegrunnlags effekt i antikorrupsjonsarbeid.

Spørsmål 9 etterspør i hvilken grad respondenten selv hatt erfaring med korrupsjon eller lignende uetisk forretningsførsel / utilbørlig tilegnelse av fordeler, i forbindelse med offentlige anskaffelser håndtert av UDI. Dette kan benyttes først og fremst til å få en indikator på korrupsjonsnivå i bransjen. Spørsmålet er med hensikt fremsatt direkte og utilslørt, og det er meningen å favne alle typer korrupsjon.

Spørsmål 16 etterspør om respondenten vet, eller har hørt om tilbydere som har kontakter som er posisjonert opp imot regjeringen, departementer, UDI eller politiske partier med innflytelse? Hensikten er å sjekke ut om respondentene tror det er denne typen kontakter som gir grunnlag for korrupsjon. Selve spørsmålet er ikke rettet mot korrupsjon, kun mot kontaktene. Derfor kan ikke spørsmålet benyttes i noen av dimensjonene. Det kan heller ikke benyttes for å undersøke i retning av "grand corruption" (se kapittel 2), uten at det er krysstabulert mot andre spørsmål mer rettet mot korrupsjonserfaring.

Spørsmål 25 etterspør i hvilken grad respondenten tror prisene eller risikoen i kontrakter etablert gjennom konkurranser i UDI er presset til et nivå som gjør det vanskelig å tjene penger og samtidig opprettholde kvalitet for driftsoperatørene. Dette skal krysses mot andre spørsmål for å se etter sammenhenger.

Spørsmål 36 etterspør hvorvidt det i etiske retningslinjer står at det ikke er lov å motta eller betale eller bestikkelser. Dette har kun tre svaralternativer, ja, nei og vet ikke. Hensikten er å få en indikator på hvorvidt det drives noen form for antikorrupsjonsarbeid i virksomheten.

5.4.2 Dimensjoner

Etter å ha gått i gjennom spørsmål i Søreides undersøkelse (Søreide, 2004), sorterer jeg dem innenfor det jeg vurderer som interessante dimensjoner. Dimensjonene velges ut og defineres ved sortering av spørsmålene innenfor dimensjonen som peker i retning av forskjellige typer korrupsjon, output³⁵ og input³⁶ spørsmål, persepsjon og erfaring, og typer mulig korrupsjon. Søreides undersøkelse inneholder nær hundre spørsmål og er som tidligere nevnt delt i fem dimensjoner. Jeg ønsker meg en enklere undersøkelse med atskillig færre spørsmål, for å sikre god deltakelse. Det medfører at jeg må tenke litt annerledes i forhold til dimensjonene. Også det faktum at Søreide undersøker norske firmaer som hypotetisk har korrupsjonserfaring fordi de er eksponert for dette gjennom eksportvirksomhet, bidrar til at dette må bli annerledes.

Dimensjonene kan benyttes til å se hvordan utvalget forholder seg til forskjellige former for korrupsjon. Det er også en måte å kategorisere spørsmål på, som letter analysen i etterkant. Det gir også muligheten til å se hvilken dimensjon som drar korrupsjonspersepsjon og systemtillit opp eller ned. Videre kan man analysere hvilke spørsmål som drar dimensjonen opp eller ned. Dette kan muligens gi bedre grunnlag for å se hvordan man kan lage tiltak for å unngå uønskede effekter.

³⁵ Korrupsjonens effekter og konsekvenser

³⁶ Antikorrupsjonsinstitusjoner, grad av preventive og begrensende tiltak

Jeg setter opp disse dimensjonene:

KORRUPSJONS KJENNSKAP

Det er respondentens oppfattelse av å ha hørt om eller tror at det forekommer grad av korrupsjon i bransjen, uavhengig av hvor, når og hvem. Spørsmålene er ganske konkrete, direkte, og utilslørte. De bruker gjerne gjentakelse med synonymer for å skape bredde. Noen av spørsmålene nærmer seg andre dimensjoner, men tendensen er at de omhandler oppfattede historiske forhold og grenser mer opp mot erfaring og fakta. Problemstillingen etterspørres fra flere forskjellige vinkler.

Dimensjonen skal knyttes inn mot en verdi på total korrupsjonspersepsjon. Jeg venter at det er en sammenheng mellom høy verdi her og høy verdi på de tre dimensjonene som utgjør korrupsjonspersepsjon.

INFORMASJON OG INNFLYTELSE

Det er respondentens oppfattelse av hvordan utilbørlig tilgang på informasjon og innflytelse kan gi effekt på konkurranseresultater, og hvordan slik tilgang oppstår. Dimensjonen undersøker oppfattelse rundt bindinger aktører i mellom, om de oppstår eller vedlikeholdes på grunn av distribusjon av utilbørlige fordeler, og hva effekten av den type kontakter kan være.

Spørsmål 16 (vet du, eller har du hørt om tilbydere som har kontakter som er posisjonert opp imot regjeringen, departementer, UDI eller politiske partier med innflytelse?) er ikke med dimensjonen, da det er faktabasert, og undersøker eksistensen av innflytelsesrike kontakter, ikke grad av korrupsjonsoppfatning. Hensikten er å se om dette kan brukes til å undersøke hvorvidt det er noen sammenheng mellom oppfattelse av at noen har innflytelsesrike kontakter og korrupsjonspersepsjon.

KONKURRANSER OG FORHANDLING

Dimensjonen ser direkte på prosessen med innkjøp, konkurranse og forhandlinger om offentlige anskaffelser av mottakstjenester. Dette er respondentens oppfattelse av gjennomføring av konkurranser, både hypotetisk fremover, og historisk. Dimensjonen forsøker å se på både etablering av konkurransegrunnlag, anskaffelsessystemet generelt, og gjennomføring av konkurranser. Dimensjonen spiller på direkte begreper som korrupsjon, og mer subtile begreper som uetisk forretningsførsel.

SYSTEMTILLIT

Det er respondentens oppfattelse av tillit til systemet. Her kan system oppfattes som politikeres fokus på antikorrupsjonstiltak, rettssystemet i behandling og etterforskning av korrupsjon,

anskaffelsessystemet, og egen organisasjons antikorrupsjonsarbeid. I prinsippet persepsjon av et integritetssystem (Transparency International Norge - Renå, Helge, 2014)

I forhold til offentlige anskaffelser er dette et stort tema, og jeg har falt ned på å begrense dette til tillit rundt anskaffelsessystemet, samt tillit til antikorrupsjonstiltak på lokalt og generelt nivå. Problemet med å gjøre det slik, er at korrupsjonspersepsjon og systemtillit, innenfor en spesifikk virksomhet, på et vis muligens er samme sak med motsatt fortegn. Logisk sett vil da lav korrupsjonspersepsjon gi høy systemtillit. Respons vil fortelle om det er slik. Analysen vil vise om dette er noe som henger nøyaktig sammen, eller om det er tendensiøse avvik. Analysen vil også se på hvorvidt det er forskjeller i tendens mellom de forskjellige responsgruppen.

Systemtillit består da av fire spørsmål. Jeg har sett på systemtillit som nivådelt, men samtidig knyttet inn mot bransjens virksomhet. Det er altså ikke en generell tillit til samfunnets institusjoner, og deres ansvarlighet som måles, men tillit til at statlige institusjoner kan håndtere eventuell korrupsjon i denne bransjen (s_39 og 40) at innkjøper kan håndtere sitt eget integritets regelverk (s_35) og at egen virksomhet kan avdekke korrupsjon (S_37). Til sammen utgjør dette systemtillit (ST).

Spørreskjemaet blir da en fire dimensjonal Likert-skala (Opsvik, 2009). Det er satt opp en spørsmålsrekke innenfor dimensjonene:

| Dimensjoner | Spørsmål nr | Antall |
|---------------------------------|-----------------|--------|
| KORRUPSJONS ERFARING/ KJENNSKAP | Spm 10 til 15 | 6 |
| INFORMASJON OG INNFLYTELSE | Spm 17 til 24 | 7 |
| KONKURRANSER OG FORHANDLING | Spm 26 til 33 | 8 |
| SYSTEMTILLIT | Spm 35,37,39,40 | 4 |

Tabell 4 Dimensjoner, spørsmål nr og antall

Disse dimensjonene danner grunnlag for særskilte analyser av datamaterialet. Det vil alltid være en diskusjon hvorvidt spørsmålene virkelig hører inn under de forskjellige dimensjonene, og hvor relevante de er. Uansett har de fleste av spørsmålene en egenverdi, og ekstrakter kan hentes ut av datasettet både på enkeltspørsmål og dimensjoner. Generelt kan man si at høy korrupsjonspersepsjon vil tilsi lav systemtillit, som en antakelse. Analysen vil ta ut egne sammenlignbare verdier på disse to parametere.

5.4.3 Verdisetting av svaralternativer; Etikettverdier

Jeg tenker meg som utgangspunkt et spørreskjema hvor påstander gis verdi fra 1 til en toppverdi. Verdiene kan summeres, og summen i snitt gi en indikasjon på persepsjonsnivå, både totalt, pr respondent, pr grupper og pr spørsmål. Fordelen med bruk av korrupsjonspersepsjon som begrep,

er at spørsmålene i og for seg kan forandres og tilpasses hvilken som helst bransje, og antallet kan også endres. Skal det kunne sammenlignes, må imidlertid spørsmålene være noenlunde styrt inn på de samme dimensjoner, og konnotasjonen ved spørsmålene må ikke endres vesentlig. At samme problemstilling (dimensjon) har spørsmål fra flere vinklinger innebærer at det blir mange spørsmål. Det er en ulempe ved at det tar tid for respondenten, og kanskje medfører redusert respons. På den annen siden medfører det at misforståtte spørsmål ikke får stor effekt i den samlede korrupsjonspersepsjon. Misforståelser og feil blir vannet ut. Det gir også muligheten til å se hvilket spørsmål som endrer korrupsjonspersepsjon eller systemtillit mest, som avviker mest fra de andre variablene. Det kan indikere tendenser i materialet.

Verdisetting av svaralternativene har voldt meg en hodebry. Jeg har forsøkt med forskjellig verdsatt svar, ikke alltid med en verdi forskjell på én. Jeg har testet det ut med en liten kontrollgruppe, og funnet at jeg ikke får det til å fungere godt. Forskjellig vekting av svaralternativer ser (for meg) ut til å kunne forsterke eventuelle konnotasjoner, og dermed gi større utslag på feil premisser. Samtidig viser testgrupperesponser at forskjellig vekting ikke gir forskjeller i tendens i resultatene. Jeg tester dermed skjema ut med lik vekting av spørsmål. Det ga et greit analysegrunnlag. I og med at jeg benytter flere spørsmål innenfor hver dimensjon, gir varierende verdisseting liten faktisk effekt for analysen.

Jeg setter opp slike premisser for spørsmål innenfor dimensjonene:

- 1 Verdiforskjellen mellom svaralternativer er alltid 1.
- 2 Laveste etikettverdi er alltid 1 (ikke 0).
- 3 Høyeste etikettverdi er alltid 5, hvilket innebærer at alle spørsmål i dimensjonene har fem svaralternativer.
- 4 Spørsmålene formuleres slik at "ikke relevant" eller "vet ikke" mest kan utelukkes.
- 5 Alle spørsmål må besvares. Alle aktører skal kunne svare på alle spørsmål.
- 6 Et spørsmål som skal tas med i korrupsjonspersepsjon og systemtillit må handle om persepsjon. Ikke fakta. Spørsmål om fakta tas med, men da som grunnlag for krysstabulering og gruppeidentifikasjon.

Skal dimensjonene fungere i analysen kreves det at svaralternativene alltid er sortert slik at tendens mot mest oppfattelse av korrupsjonstilbøyelighet har høyeste verdi. En sterk benektelse av persepsjon gir altså etikettverdi 1. Likeledes gir et utsagn som betyr sterkt tillit til systemet verdi 5.

5.6 Identifisering av respondenter

Bransjen som skal undersøkes er i henhold til avgrensninger aktører i norsk offentlig konkurranseutsetting, nærmere bestemt konkurranseutsetting av asylmottak hvor Utlendingsdirektoratet (UDI) er innkjøper, og hvor leverandører er både kommuner, organisasjoner og private. I utgangpunktet ønsker jeg å få med hele populasjonen innenfor aktørgruppene innkjøper og tilbyder

Jeg velger respondenter fra forskjellige beslutningsnivåer hos tilbyder. I og med at jeg har bedt om tillatelse om gjennomføring av undersøkelsen fra innkjøper UDI, og kun fått kontaktinformasjon på ansatte med direkte kontakt med innkjøpsarbeidet, skiller jeg ikke på beslutningsmyndighet i denne rollen. I tillegg er antall respondenter i UDI så lite at å skille på beslutningsmyndighet ville gitt for gode muligheter for identifikasjon av respondent. Men for tilbyderrollen gir dette muligheten til å se om det ligger forskjeller i persepsjonen etter nærhet til beslutningsmyndighet.

Tilbyderrollen er langt mer sammensatt enn innkjøperrollen. Markedet er preget av én stor operatør med 26% av markedet, 59 mottak, et mellomstjikt med operatører med rundt 6-17 mottak, et undersjikt med operatører med 2-6 mottak, og en rekke operatører med kun 1 mottak. Telling vanskeliggjøres av at flere av operatørene etablerer egne selskaper for hvert mottak de drifter. I oversikten herunder er det forsøkt kompensert for det. Her vises fordelingen av mottak på operatører, med ordinære mottak pr 01.01.16. Inkludert mottak for enslige mindreårige asylsøkere utgjør dette totalt 227 mottak. Dette er eksklusivt akuttmottak, transitt og omsorgssenter, men inkludert ordinære mottak og mottak for enslige mindreårige.

| Antall mottak | antall DROP | % av markedet |
|---------------|----------------|---------------|
| 1 mottak | 44 DROP | 19,38% |
| 2-5 mottak | 14 DROP | 20,70% |
| 6-10 mottak | 4 DROP | 11,89% |
| 15-17 mottak | 3 DROP | 22,03% |
| 59 mottak | 1 DROP | 25,99% |
| TOTALT | 66 DROP | 100% |

Tabell 5 Driftsoperatører etter størrelse. Kilde: Eget register

Ett selskap har alene 26% av markedet. Dette er grunnen til at jeg har valgt å forespørre dette selskapet om tillatelse til å gjennomføre undersøkelsen. En eventuelt sentralt styrt boikott av undersøkelsen ville få stor effekt. Det viste seg da også at selskapet nektet å være med på undersøkelsen.

Driftsoperatører er svært forskjellige organisert, og størrelse og kompetanse varierer. Det er da fornuftig å ta med hele mottaksleder gruppen, selv om ikke den alltid er med og former tilbud, og gjør strategiske beslutninger rundt deltakelse i konkurranser.

For tilbydere kan jeg tenke meg to nivåer. Det ene er å invitere alle driftsoperatører i funksjon med mottaksdrift pr 010116, og deres stabsansatte sentralt, og det andre er deres mottaksledere ute på mottakene. Bare dette har et potensial på over 300 besvarelser. Grunnen til at jeg ønsker disse nivåene er at ledelsen i mange firmaer involvert kan rent hypotetisk ha egeninteresse av å bidra til å skjule spor av korrupsjonstilbøyeligheter i statistikk, mens mottaksledere virkelig merker på kroppen hvorvidt en konkurranse går bra for firmaet eller ikke. Det kan være interessant å se på forskjeller i besvarelsene for disse gruppene. Det gjøres ved at jeg benytter identifikatorer som gir svar på nærhet til beslutningsmakt.

Mottaksledergruppen (MOTT) består av mottaksledere, og eventuelt nestledere for alle mottak, inkludert transitt, eksisterende ordinære mottak og enslig mindreårig avdelinger. Utgangspunktet er alle mottak som var i drift pr 01.01.16. Jeg regner en total populasjon til i overkant av **200 personer**.

Driftsoperatører (DROP) er en langt mer variabel gruppe. Her kan man regne med stabsansatte, rådgiver og konsulenter, som har forskjellig nærhet til beslutningsmyndighet, men som ikke arbeider på mottak. Jeg regner total populasjon i aktørgruppen til ca **100 personer**.

I tilbyderrollen UDI er det primært regionene som håndterer innkjøp, styrt av Region og Mottaksavdelingen (RMA) sentralt. Innkjøpssystemet styres av assisterende direktør, og ansvaret ligger hos direktøren i RMA. Jeg vil søke å få med alle innkjøpere i alle regioner, direktøren i alle regioner, og alle i RMA som er koblet inn mot innkjøp. Inkludert direktør og assisterende direktør i RMA. Jeg regner populasjonen totalt til å kunne være rundt **50 respondenter**. Av disse har jeg kun fått kontaktinformasjon til femten ansatte som arbeider direkte med innkjøpene, av UDI. Jeg velger å forholde meg til det, og kun kjøre undersøkelsen på disse femten.

Dette gir en total utvalgsgruppe på ca **315 personer**.

Av Mottaksledergruppen ble det sendt ut 223 invitasjoner. Jeg fikk inn 58 svar, 26%.

Av driftsoperatørgruppen ble det sendt ut 109 invitasjoner. Jeg fikk inn 30 svar, 27,5%.

AV UDI gruppen ble det sendt ut 15 invitasjoner. Jeg fikk inn 12 svar, 80%.

Totalt ble det invitert 332 respondenter, hvor 88 har svart. Dette gir respons på 27%.

6.0 FUNN og ANALYSE

En kommentar fra en respondent på mottaksledernivå:

Jeg ønsker å tro at vi har gode systemer som fremmer likebehandling og fokus på kvalitet ved offentlige anskaffelser i Norge, men har etter hvert begynt å tro at gode personlige kontakter og ren økonomi nok dessverre spiller en viktigere rolle enn jeg egentlig liker. Samtidig må vi alle ha en jobb. Jeg er dessverre ikke i den situasjon at jeg kan sette rettskaffenhet foran egen personlig økonomi, selv om det hadde vært fint å kunne gjøre det 😊. Jeg tror man vil finne noe «muffens» i alle bransjer hvis man leter etter det. Systemene er bemannet av mennesker og det ligger i menneskets natur å søke å ivareta egne behov. Derfor kan de fleste opptre både egoistisk og svikefullt i gitte situasjoner, selv om de færreste nok vil vedkjenne seg dette 😊'

Dette er godt sagt, og treffer innenfor hensikten med min undersøkelse.

Vi skal være forsiktig med å trekke noen konklusjoner om en bransje på bakgrunn av persepsjonsanalyse, men vi kan faktisk si noe om hvordan en viss andel av utvalget oppfatter temaet. Oppfatninger har en begrunnelse. Kanskje er de ikke alltid rasjonelle, eller etterrettelige, men uten tvil indikerer de oppfattelse en virkelighet.

Valg av svaralternativer i undersøkelsen skal kunne gi svar på om de forskjellige aktørrollene har forskjellige holdninger om bransjen, og om det er sammenhenger i svarene som vi kan utlede noe av. Problemet blir å finne relevant kategorisering av roller, svar, og analysere resultatene korrekt.

Jeg må nevne at utvalget i denne analysen ikke er stort. Jeg mener allikevel det er relevant og representativt, fordi det inneholder svar av relativ stor andel av en hele utvalget i en bransje. I forhold til Tina Søreides respons på 17% av utvalget (Søreide, 2004) for valgte norske eksportbedrifter er responsen på denne undersøkelsen god nok, med en svar prosent på oppunder 30%.

6.1 Organisering av analysen

Jeg velger to tilnærminger til materialet. Det første er å se på svar med særlige verdier (f eks 3 eller høyere) på særskilte spørsmål, eller spørsmålsgrupper (dimensjoner), for så å foreta sammenligninger og se sammenhenger. Det andre er å finne en korrupsjonspersepsjonsverdi og systemtillitsverdi for respondentene, for så å sette opp korrelasjonskoeffisienter for å se sammenhenger med aktørgrupper, dimensjoner, og krysstabuleringer mot andre spørsmål eller dimensjoner. Her lister jeg opp noen funn som kan leses rett ut av særskilte spørsmål. Svar 3+ betyr fra noe til svært mye:

- Av mottaksledergruppen er det 6,5% som mener de har 3 eller mer (3+) i korrupsjonserfaring i bransjen (S_9). Av tilbydergruppene er det 18,0% som mener de har 3+ i egen korrupsjonserfaring i bransjen. UDI har 0%.

- Av driftsoperatører er det 15,3% som mener det er sannsynlig at konkurranseresultater kan ha blitt påvirket av korrupsjon (spørsmål S_15) i noen til stor grad (3+)
- 13,4% av mottaksledere mener det i noen grad er sannsynlig at resultat av konkurranser kan ha blitt påvirket av korrupsjon eller av utilbørlige fordeler. Driftsoperatører har til sammenligning 18% (S_15). UDI har 0%.
- 42,5% av mottaksledere mener ansatte hos innkjøper kan komme til å gi bedre informasjon til driftsoperatører de kjenner godt. (S_19). 33,3% svarer tilsvarende hos driftsoperatører. Snittet er 37,6%, UDI har 0%.
- 30,8% av driftsoperatører mener tilbydere i noen grad, eller mer, kan komme til å benytte personlig eller politisk press for å få kontrakter. (S_22). Tilsvarende 29,1% for mottaksledere. UDI har 8,3%.
- 18% av driftsoperatører mener tilbydere betaler for ikke omsetningsbare goder til innkjøpere (S_23) . Tilsvarende 33,6% for mottaksledere. UDI har 0%.
- 29% av driftsoperatører tror at tilbydere ville i noen grad, eller mer, betale seg til hemmelige bånd med innkjøpere hvis de fikk anledning til det (S_24). Tilsvarende 36,2% av mottaksledere. UDI har her 16,7%.
- Spørsmål S_30 og 31 omhandler oppfatninger rundt rolleinnhavernes vilje til å benytte seg av uetiske handlinger for å oppnå fordeler. Av tilbydere (DROP og MOTT) gir 41,2% 3+ til tilbydere og 31,7% gir 3+ til UDI. Motsvarende gir UDI 25,0% til tilbydere, men 0% til seg selv.
- 94,2% av tilbyderutvalget mener konkurransegrunnlaget i det store og det hele blir fulgt ved anskaffelser. (S_35). I og med at vi har så stor skår på direkte erfaringer med korrupsjon (18% for DROP) og oppfattelsen om at konkurransereglement blir påvirket (S_28) (31,3%), må dette bety at en stor del av utvalget mener at konkurransegrunnlaget ikke er effektivt i seg selv for å forhindre korrupsjon. Hos UDI er tiltroen til at konkurransereglementet blir fulgt meget sterk. 100% gir 4+.

I tillegg til dette kan det sies at det er et funn at en av de største tilbyderne organiserte svarnekt på undersøkelsen, etter at invitasjoner ble sendt ut. Aktøren stod for 59 av mottakslederrespondenter og 6 på driftsoperatørnivå. Totalt antall respondenter ble ved denne organiserte svarnekten redusert fra 332 til 273. Denne reduksjonen medfører at faktisk svarprosent blir 33%.

Det har ikke vært mulig å få greie på hva som er driftsoperatørens begrunnelse for å nekte sine ansatte å være med i undersøkelsen, annet enn at det uroer ansatte. Ingen andre operatører har gjort dette, og det er kommet inn svar fra alle andre driftsoperatører med flere enn tre mottak.

I noen grad kan svarnekten påvirke resultatet, særlig når det gjelder svar på hvorvidt korrupsjonspersepsjon henger sammen med størrelse på firmaet, og også erfaring i bransjen. Dette aktuelle firmaet har eksistert like lenge som UDI.

| Gruppe | MOTT | DROP | Sum | Uten svar- nekte | UDI |
|-----------|---------|---------|---------|---------------------|-----|
| Invitert | 223 | 109 | 332 | 267 | 15 |
| Svart | 58 | 30 | 88 | 88 | 12 |
| Frafalt | 15 | 12 | 27 | 27 | |
| % respons | 26,08 % | 27,52 % | 26,51 % | 32,96 % | 80% |

Tabell 6 Svarprosent tilbydere

Svarprosenten fra UDI er høy. 15 er invitert, og 12 har svart. Dette er 80 %. Men utvalget er svært lite, og utvalget har et arbeidsområde som er knyttet tett inn til undersøkelsesområdet, noe som kan gi lite variasjon i besvarelsene. Jeg har i praksis da tre aktørgrupper, Mottaksledere, driftsoperatører, og UDI, fordelt på to roller, tilbydere og innkjøper (UDI)

Datasettet henter gjennomsnittsverdiene fra relevante spørsmåls etikettverdier. Dette gir oss:

| | Rolle /Aktør | KP Snittverdi | ST snittverdi |
|--|------------------|------------------|------------------|
| Korrupsjonspersepsjon og systemtillit for tilbydere | Tilbydere | 2,17 | 3,73 |
| Korrupsjonspersepsjon og Systemtillit for hver av aktørene | Mottaksledere | 2,18 | 3,76 |
| | Driftsoperatører | 2,16 | 3,71 |
| Korrupsjonspersepsjon og systemtillit for innkjøpere | UDI | 1,63 | 3,84 |

Tabell 7 Snittverdier korrupsjonspersepsjon og systemtillit

Allerede her forteller resultatene meg at det ikke er vesentlige forskjeller mellom korrupsjonspersepsjon for de forskjellige gruppen i tilbyderrollen. Men dette er samlet sett. Det gjenstår å se på eventuelle forskjeller i disse gruppene.

For UDI er det markant lavere verdier på korrupsjonspersepsjon, og noe høyere på systemtillit. For denne rollen ser vi ganske umiddelbart at det er dimensjon Korrupsjonskjennskap som drar korrupsjonspersepsjon (KP) ned (1,41) mens dimensjon informasjon drar KP opp. Dette indikerer at selv om UDIs respondenter har lite oppfatning av korrupsjon i bransjen, er det litt høyere oppfatningsnivå når det gjelder utveksling av informasjon, altså dimensjon Info (1,81). I den videre analysen tas ikke innkjøperrollens svar med fordi den er liten og relativt homogen. Det er min mening at det er mer interessant å se på tilbydergruppen isolert.

Korrelasjon med identifikatorer og faktaspørsmål

Korrelasjon er en størrelse på lineær samvariasjon (Opsvik, 2009). Jeg beregner korrelasjonskoeffisienten (Ringdal, 2001) for alle spørsmål med utgangspunkt i totalen for korrupsjonspersepsjon og totalen for systemtillit. Jeg anser da alle verdier over 0,3 som en tilstedeværende, om enn noe svak korrelasjon. Jo nærmere 1,0 jo sterkere korrelasjon. Jeg tester ikke ut korrelasjon for spørsmål som ligger i underdimensjonene til KP, eller spørsmålene i systemtillit (ST). De har naturlig en korrelasjon fordi de er en del av det vi måler i KP og ST. Men det er interessant å måle korrelasjon på spørsmålene jeg kaller for identifikatorer 1 til 8, i tillegg til spørsmål 9, 16, 25, 34, 36 og 38 (spørsmålsettet ligger i vedlegg), opp imot dimensjonene. Jeg tester dette også ut på datasett som er tatt ut for hver av gruppene driftsoperatører og mottaksledere. Korrelasjonen blir beregnet ut i fra både korrupsjonspersepsjon og systemtillit, i hver sin rad i datasettet. Særlig spørsmål 7, 8, 9, 16, og 25 er interessante for å undersøke korrelasjon, brukket ned på aktørgrupper. Grunnen til dette er at disse spørsmålene korresponderer med hypotesene, og de to tilleggsspørsmålene erfaring og størrelse. S_7 spør om erfaring i bransjen, S_8 spør om størrelse, S_9 spør om konkret erfaring med korrupsjon. S_16 spør om kjennskap til noen som har viktige kontakter³⁷, og S_25 spør om oppfattelse av konkurranse og prispress.

- For totalen finner jeg lav korrelasjon for S_7 og 8. For S_ 9, 16 og 25 finner jeg korrelasjon som er verd å se nærmere på.
- For gruppen driftsoperatører finner jeg korrelasjon på S_9, 16 og 25 på korrupsjonspersepsjon.
- Innkjøper UDI responsgruppe er for liten til å kjøre en korrelasjonsanalyse.

| Spørsmål | Spørsmål nummer | Korrelasjonskoeffisient mot KP | Korrelasjonskoeffisient mot ST |
|---------------------------------------|-----------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Erfaring i feltet | S_7 | -0,021 | 0,175 |
| Hvor stor driftsoperatør | S_8 | 0,049 | 0,066 |
| Erfaring med korrupsjon | S_9 | 0,314 | -0,215 |
| Kunnskap om kontakter med innflytelse | S_16 | 0,597 | -0,376 |
| Konkurransepreget marked | S_25 | 0,371 | 0,231 |

Tabell 8 Korrelasjoner i KP og ST for identifikatorer og faktaspørsmål. Tilbydere

Korrelasjoner over valgt terskel på 0,300 er uthevet.

³⁷ S_16 korresponderer ikke med hypotesene men er tatt med allikevel fordi jeg finner en korrelasjons ved dette spørsmålet, og S_9 erfaring med korrupsjon. Se avsnitt 6.2.3

Dette betyr at allerede nå kan vi slå fast at det er liten sammenheng mellom korrupsjonspersepsjon, og aktørenes erfaring og størrelse, slik Tina Søreide fant i sin undersøkelse av eksportbedrifter (Søreide, 2004). Dette er vel og merke uten bransjens største tilbyder, som har gjennomført effektiv svarnekt. Deres svar kunne muligens ha påvist en slik sammenheng, i og med at markedet har en stor aktør og mange mindre.

Jeg finner en sammenheng mellom egen erfaring av korrupsjon i bransjen (S_9), og nivået på korrupsjonspersepsjon, med en korrelasjonskoeffisient på 0,314. Vi finner også klar sammenheng mellom kunnskap om kontakter med innflytelse og korrupsjonspersepsjon, med 0,597. Videre er det en korrelasjon mellom oppfatninger om konkurransepreget marked og korrupsjonspersepsjon, på 0,371. Det er da naturlig å fokusere på disse spørsmålene i videre analyse.

Statistisk signifikans

Kan vi være sikre på at nivåene vi finner i et responsutvalg gjelder for hele populasjonen? Dette kan beregnes for tilbydergruppen, der vi kjenner antall personer i populasjonen.

- 267 personer i populasjonen (svarnektene er tatt ut)
- 88 personer har svart

90% konfidensnivå: $\pm 7,2\%$ feilmargin.

95% konfidensnivå $\pm 8,6\%$ ³⁸

99% konfidensnivå $\pm 11,2\%$

Ved valg av konfidensnivå på 95% vil virkeligheten altså kunne avvike 8,6% fra de resultatene jeg presenterer, den en eller andre veien. Med andre ord kan vi være 95% sikker på at dersom alle tilbydere (hele populasjonen) hadde avgitt svar, så ville svarene falle innenfor $\pm 8,5\%$ av snittet for svarene i denne undersøkelsen.

For innkjøperrollen er dette noen mer komplisert. De beregninger jeg har gjort baserer seg på en populasjon på 15 personer, selv om jeg ønsket meg tre ganger mer. Jeg har kun fått tilgang på aktører som har jobbet i konkret tilknytting til produksjon innenfor innkjøpsfeltet. 12 personer har svart, hvilket er 80 % av populasjonen. Ved konfidensnivå på 95% er feilmarginen på $\pm 12,7\%$. Feilmarginen er altså større fordi populasjonen er så liten, selv om svarprosenten er mye høyere (80% versus 33%)

³⁸ Kilde: <https://support.office.com/nb-no/article/KONFIDENS-NORM-funksjon-7cec58a6-85bb-488d-91c3-63828d4fbfd4> den 07.05.17

Formel for feilmargin er: $\sqrt{\frac{p(1-p)}{n}} \times 1,96$, hvor p er svarprosenten, konfidensnivået er 95% (1,96), og n er populasjonen³⁹

Korrupsjonspersepsjonsnivået for tilbyderrollen vil da se slik ut hvis vi ser det i lys av feilmarginen:

| | Rolle /Aktør | KP | feilmargin | Verdi fra | til |
|---------------------------------------|--------------|----------------------|------------|-----------|------|
| | | Snittverdi alle svar | | | |
| Korrupsjonspersepsjon for tilbydere | Tilbydere | 2,17 | 8,50 % | 1,99 | 2,35 |
| Korrupsjonspersepsjon for inn-kjøpere | UDI | 1,63 | 12,70 % | 1,42 | 1,84 |

Tabell 9 Korrupsjonspersepsjon for tilbydere og innkjøpere, og feilmargin

Det er 95% sannsynlighet for at hvis vi fikk hele populasjonen til å svare, ville dette gitt verdier fra 1,99 til 2,35 som snitt svar på korrupsjonspersepsjon for tilbyderrolle, og fra 1,42 til 1,84 for innkjøperrollen. Det er dermed grunn til å si at resultatene er statistisk signifikante. De kommer ikke av tilfeldigheter (Ringdal, 2001).

6.2 Funn og hypoteser

Jeg diskuterer her om resultatene gir grunnlag for å støtte eller avvise hypotesene. Jeg ser på om det er forskjeller i persepsjon for respondenter nær og fjern fra beslutningsmyndighet, og hvordan verdier på korrupsjonspersepsjon påvirker aktørgruppenes tro på anskaffelsessystemet og retts- og politisk system i forhold til antikorrupsjonsarbeid. Metoden som er brukt svarer ikke på om det er mye fornemmelse av korrupsjon i bransjen, kun ved å se på snitt korrupsjonspersepsjon. Da må svarene sammenlignes med andre undersøkelser som har spurt spesifikke bransjer om de samme tema og noenlunde de samme spørsmål. Men vi kan konstatere at det er oppfattelse av korrupsjon i bransjen. Jeg vil presenterer de nivåer vi får ut av materialet, sett i lys av hypotesene.

6.2.1 Ulike etter tro på sterk konkurranse S_25

Det er en stor variasjon i hvordan driftsoperatører omtaler sin egen økonomiske situasjon (varians⁴⁰ 1,309 i en skala fra 1-5). Prisene varierer faktisk ganske mye for kontrakter inngått

³⁹ Kilde: <http://www.spørreundersøkelser.no/kalkulator/>

⁴⁰ Varians regnes ut ved at vi først setter et snitt for alle svarene. Så summeres kvadratene av forskjellen mellom hver observasjon og dette gjennomsnittet. Denne summen deles på tallet som er én mindre enn antall observasjoner. Ved 0 i varians har alle svart likt.

med UDI og virksomme pr i dag⁴¹. Indeksreguleringer bidrar også til forskjeller. Gamle kontrakter gir høyere enhetspris.

I svarene her undersøker jeg hypotesen om at ved oppfattelse av høy risiko og vanskelig oppnåelig kvalitet, øker aktørenes oppfattelse av at det eksisterer korrupsjonslignende tilstander. Jeg finner en relativt sammenheng mellom de som føler et hardt prispress og oppfattelse av korrupsjon. Korrelasjonskoeffisienten er 0,371.

Det er 47,1 % av utvalget som mener i noen grad eller mer at det er en betydelig konkurranse, og vanskelig å finne nok penger til kvalitet. Dette er likt for driftsoperatører og mottaksledere. De med valg 4+ har høyere korrupsjonspersepsjon enn snittet, men ikke så stor forskjell på systemtillit.

Dette støtter hypotesen om at jo sterkere mening om at konkurransen er hard og prispresset et problem for kvalitet, jo sterkere oppfatning om korrupsjon i bransjen.

6.2.2 Ulike etter myndighet og rolle

Dette avsnittet ser på funn og hypotesene om hvorvidt korrupsjonsoppfattelsen øker med avstand fra beslutningsmyndighet, og hvorvidt dette endrer seg etter rolle⁴². Ulike etter myndighet ser jeg som en analyse av forskjeller i oppfattelse, mellom beslutningsnivåer i tilbyderrollen. Ulike etter rolle ser jeg som forskjeller i persepsjon mellom UDI aktørgruppen som innkjøpere, og tilbydere som samlet gruppe.

Myndighet

En av mine hypoteser er at aktørenes oppfattelse av at det eksisterer korrupsjonslignende tilstander øker med avstand fra beslutningsmyndighet. I UDI responsgruppe er antall respondenter for liten og for homogen til at jeg analysere dette punktet.

Korrelasjonskoeffisient er på -0.010 mellom spørsmål S_5 (nærhet til beslutningsmyndighet) og korrupsjonspersepsjon. Dette viser med tydelighet at det ikke er noen sammenheng mellom korrupsjonspersepsjon og nærhet til beslutningsmyndighet hos tilbydere. Jeg hadde tanker om at jo nærmere man var selve forhandlingene, jo mindre myter var beslutningene omspunnet med, og lavere korrupsjonspersepsjon. Det går i retning av at kanskje høy korrupsjonspersepsjon var basert på rykter og mistanker. Av det følger at personer helt utenfor bransjen vil ha høyest korrupsjonspersepsjon, kanskje på grunn av konfliktorientert mediedekning av bransjen. En annen innfallsvinkel kan være at driftsoperatører skaper rykter

⁴¹ Eget register

⁴² Innkjøper og tilbyder rollen.

om korrupsjon og utilbørlige fordeler når de skal forklare overfor mottaksledere at mottak må nedlegges, eller de får mindre penger til drift.

Hypotesen er da tilbakevist. Det er mer sammenheng mellom nærhet til beslutninger, og erfaring med korrupsjon i bransjen (Spørsmål S_9, korrelasjon 0,286), men altså ikke til korrupsjonsperspeksjon. Tabell 10 i avsnitt 6.2.6 viser at driftsoperatører har en anelse mer korrupsjonskjennskap, altså oppfatninger om korrupsjon, enn mottaksledere. Forskjellen er ikke stor. Driftsoperatører har korrupsjonsperspeksjonsverdi 1,75 og mottaksledere har verdi 1,85. Det påfallende er imidlertid ikke ulikheten her, men det store samsvaret i verdier for disse to aktørgruppene. Jeg vil da konkludere med at det ikke er substansielle forskjeller mellom disse to gruppene, og at hypotese om ulik oppfattelse etter beslutningsmyndighet må tilbakevises. Heller ikke systemtillit ser ut til å ha noen sammenheng med avstand fra beslutningsmyndighet. Korrelasjonskoeffisienten er 0,007.

Rolle

Med ulik rolle mener jeg forskjellen mellom innkjøper og tilbyder. Resultatoversikten i avsnitt 6.1 viser en markant forskjell mellom rollene på korrupsjonsperspeksjon. Tilbydere har snitt verdier på korrupsjonsperspeksjon og systemtillit på henholdsvis 2,17 og 3,73, mens innkjøper UDI hadde tilsvarende 1,60 og 3,85. I en skala fra 1 til 5, og som gjennomsnitt, er dette vesentlig forskjell. Når vi ser på svar fordelingen for de respondenter på særskilte spørsmål og dimensjoner, blir det tydeligere.

- Hos tilbyderrollen svarer 11,76% 3+ på spørsmål S_9 (egen korrupsjonserfaring i bransjen). Hos UDI er det 0%
- Total korrupsjonsperspeksjonsverdi med 3+ er for tilbyder 11,1%. For UDI er den 0%
- I dimensjon korrupsjonskjennskap, 3 og over i snitt, har tilbydere: 7,1%. UDI har 0%
- Dimensjon info gir tilsvarende for tilbydere 16,5 %. For UDI er det 0%
- Dimensjon konkurransegjennomføring gir for tilbydere 16,5%. For UDI er den 0%.

UDI respondentene ser ut til å avvise tanken om at det skulle forekomme korrupsjon eller uetterrettelig atferd i anskaffelsene. Det skjer i en sammenheng hvor andre aktører nærmest peker på en sannsynlighet for at det forekommer. Den store forskjellen minner om de store forskjellene i persepsjon vi finner i undersøkelser om korrupsjon rettet mot utvalg med forskjellig profesjonell tilknytting til bransje som undersøkes. Eksempelvis gir Difi innbyggerundersøkelsen fra 2015 (DIFI, Kjøllesdal Eide, & Nonseid, 2015:5) 41% av respondentene svar tilsvarende 3+ på spørsmålet om hvilken grad de mener korrupsjon skjer i offentlig sektor. Mellom 7 og 9 % mener det skjer i svært stor grad. Tilsvarende viser KRISINO undersøkelsen (Næringslivets

Sikkerhetsråd, 2015) av tilbydere i næringslivet at 10% kjenner til korrupsjon i egen bransje. Motsvarende gir KS undersøkelsen fra 2013 et resultat på under 1% når de spør ansatte i offentlig sektor om korrupsjon er et problem, og hvorvidt de er blitt tilbudt bestikkelse.

Det er samme bilde vi ser altså i mitt arbeid. Tilbydere gir respons på korrupsjon på rundt 10%. Tilsvarende hos innkjøpere er det nær 0.

6.2.3 Sammenheng Korrupsjonspersepsjon og Systemtillit

Totalt snitt for Korrupsjonspersepsjon er 2,17. Hvis vi ser på en typisk 1 til 5 skala for spørsmålene, ser vi at dette betyr at det er litt over "i liten grad" oppfattelse av korrupsjon i bransjen.

| | |
|---|------------------|
| 1 | Ikke i noen grad |
| 2 | I liten grad |
| 3 | I noen grad |
| 4 | I større grad |
| 5 | I stor grad |

Tabell 9 Typiske svaralternativer 1 til 5

I seg selv er ikke dette så nyansert. På den ene side er det lite oppfattelse. På den andre side er det noe. Dette forteller oss egentlig ikke mer enn andre undersøkelser om temaet korrupsjon i Norge. Derimot er sammenhengen mellom korrupsjonspersepsjon og systemtillit interessant. Vi finner sammenhengen ved å avlese korrelasjonskoeffisient til $-0,604$, altså en motsatt sammenheng. Jo høyere oppfattelse av korrupsjon vi finner hos enkeltrespondenter, jo lavere er systemtillit.

Så langt er hypotesen undersøkt og testet i forhold til hypotese 4. Hypotesen stemmer. Det er funnet en negativ korrelasjonskoeffisient på $-0,604$, mellom korrupsjonspersepsjon og systemtillit. Respondenter med høy korrupsjonspersepsjonsverdi, har lavere systemtillit.

6.2.4 Korrupsjons erfaring – et konkret spørsmål. S_9

11,76 % av respondentene sier at de har erfaring med korrupsjon i bransjen ved å gi verdi 3 eller mer på spørsmål 9, egen korrupsjonserfaring. Det ville ikke være unaturlig å finne at det er høyest blant de som skriver anbud og er nær beslutningsmakt. Jeg markerer igjen forskjellen mellom dette spørsmålet som etterspør konkret erfaring med korrupsjon i bransjen, og dimensjonen korrupsjonskjennskap, som måler oppfatninger om korrupsjon. Det første er faktabasert. Det andre er persepsjonsbasert.

Av mottaksledergruppen er det 6,5% som mener de har 3+ i korrupsjonserfaring. Av driftsoperatør gruppen er det 18,0% som mener de har 3+ i korrupsjonserfaring. Dermed kan vi

slå fast at det er driftsoperatørgruppen som har den høyeste korrupsjonserfaring. Dette bekreftes også av resultatene i tabell 8 som behandler kjennskapen til korrupsjon basert på persepsjonsverdier. Spørsmålet gir korrelasjon med S_12 (tror du konkurransen er påvirket) (0,493), og S_14 (kontakter som gir bedre konkurranseposisjon) (0,500). Dette gir grunnlag for å tro at bransjen har korrupsjonserfaringer, og at den går i retning av vinklinger på utformingen av konkurransegrunnlaget, og at noen driftsoperatører får mer og viktig informasjon via kontakter enn andre.

6.2.5 Kontakter med innflytelse spørsmål S_16

Spørsmål S_16 (innflytelsesrike kontakter) har korrelasjon til S_9 (korrupsjonserfaring) på 0,505. Det er altså en sammenheng mellom erfaring med korrupsjon og kjennskap til tilbydere med innflytelsesrike kontakter. Dette forsterkes hvis vi ser på spørsmål 20 (I hvilken grad tror du godt forhold til beslutningstakere og innkjøpere gjøre det lettere å vinne kontrakter for tilbydere?). Der er korrelasjonen til korrupsjonspersepsjon hele 0,741.

Korrelasjonskoeffisienten for spørsmål S_16 opp imot korrupsjonspersepsjon er 0,597. Påvirkningen på systemtillit er ikke like klar, men til stede. Korrelasjonen er -0,376. Ser vi på tabell 13 er det betydelig høyere korrupsjonspersepsjon og lavere systemtillit for den del av utvalget som har svart 3+ (11,76%) enn snittet for hele utvalget. Dermed kan vi slå fast at de som i vesentlig grad mener noen tilbydere har innflytelsesrike kontakter har høyere korrupsjonspersepsjon og lavere systemtillit enn snittet. Det kan tyde på at de som mener innflytelsesrike kontakter har betydning, også mener de fordeler dette gir, er utilbørlige.

Det kunne være naturlig å se nærmere på spørsmål S_19 (Tror du ansatte hos innkjøper noen ganger kunne være villig til å gi bedre og mer informasjon til tilbydere de kjenner godt?) som tar opp kontakter med innkjøper også. Spørsmål er knyttet til korrupsjonspersepsjon og dimensjonen informasjon, og vil av den grunn gi naturlige korrelasjoner. Spørsmål S_19 har korrelasjon 0,775 til korrupsjonspersepsjon, og 0,820 til dimensjon informasjon. Men dette betyr ikke mer enn at spørsmålet er en viktig del av korrupsjonspersepsjon og underdimensjon informasjon. 37,6% av respondentene gir imidlertid 3 eller mer i respons på dette spørsmålet. Det tyder på at mange tilbydere anser gode kontakter i UDI som en kilde til informasjon andre ikke får.

6.2.6 Hypotesene - et sammendrag.

Studien finner at hypotesene delvis støttes.

Hypotese 1, *ved oppfattelse av høy risiko og høy omsetning over tid øker aktørenes oppfattelse av at det eksisterer korrupsjonslignende tilstander*, støttes gjennom at det er påvist korrelasjon mellom korrupsjonspersepsjonsverdier og spørsmål 25 (tro på sterk konkurranse og pressede priser).

Hypotese 2, *Korrupsjonsoppfattelsen øker med avstand fra beslutningsmyndighet*, er tilbakevist gjennom at det ikke er påvist korrelasjon mellom korrupsjonspersepsjonsverdier og spørsmål S_5 (nærhet til beslutningsmyndighet).

Hypotese 3, *Oppfattelse av korrupsjon er større for tilbydere enn for oppkjøpere*, støttes ved at korrupsjonspersepsjonen er vesentlig høyere for tilbydere.

Hypotese 4, *Oppfattelse av korrupsjon fungerer dependende på tillit til systemet*, støttes ved at det er påvist en negativ korrelasjon mellom korrupsjonspersepsjon og systemtillit.

På grunn av relativt få respondenter i innkjøpergruppen, og at respondentene i stor grad kommer fra samme nivå i organisasjoner, har det ikke vært mulig å påvise noen forskjell i korrupsjonspersepsjon og systemtillit for aktør grupper i innkjøper rollen. For tilbydere er det stor forskjell i korrupsjonspersepsjon for beslutningsnivåene. For systemtillit er det ingen påfallende slik forskjell.

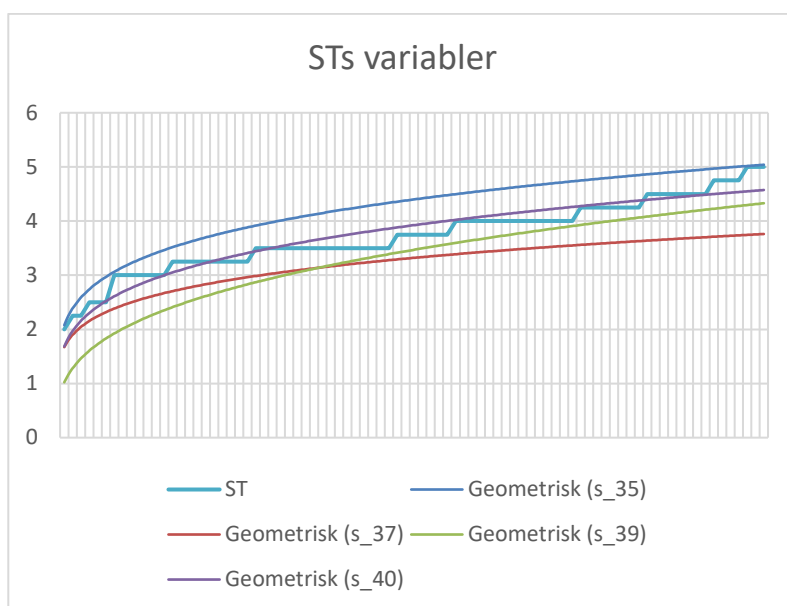
Jeg har ikke funnet grunnlag i tilbyder materialet til samme konklusjon som Tina Søreide (2006) som fastslår sammenheng med størrelse og erfaring i bransjen, og korrupsjonspersepsjon. Men dette er som sagt mulig påvirket av at største tilbyder organiserte svarnekt.

6.2.7 I dybden av systemtillit og korrupsjonspersepsjon

Systemtillit

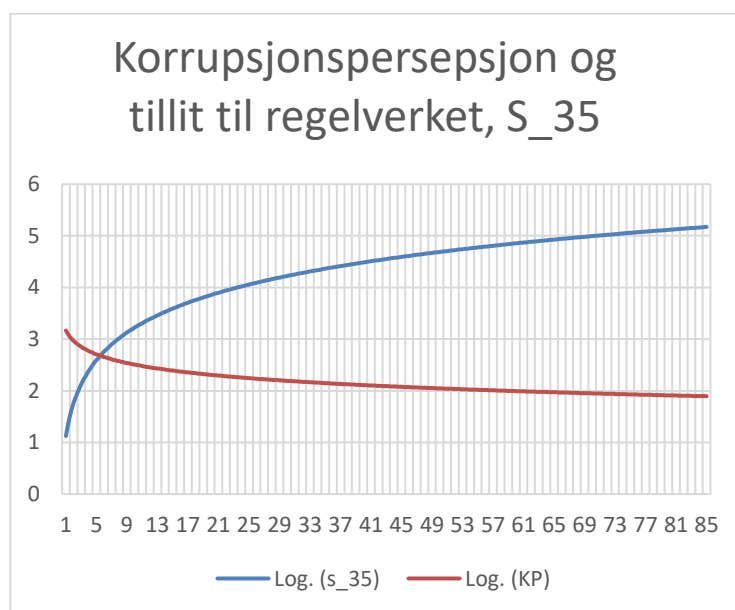
Systemtillit består av fire variabler. Det er spørsmålene S_35, S_37, S_39 og S_40. De har snittverdier i svarene på henholdsvis 4,29, 3,44, 3,38, og 3,82. Dette omhandler forskjellige nivåer av tillit til systemet. Tro på egen virksomhets systemer for å avdekke og forhindre korrupsjon, tro på innkjøpers konkurranseregime, og tro på institusjoner og politikeres evne. Den linjen som drar systemtillit mest opp for tilbydere, er spørsmålet om man mener regelverket for offentlige anskaffelser i det store og hele blir fulgt av UDI. Det er ikke tydelig hva som drar mest ned i og med S_37 og S_39 har nær samme snittverdi. Derfor setter jeg snittsvarene pr tilbyderrespondent og spørsmål opp i en graf, uttrykt som trendlinjer. Den viser at for de som har under snittet verdi for systemtillit totalt, er det tillit til politikeres evne til å ta tak i

korrupsjonsproblemer som drar ned (S_39). For de som har over snittet systemtillit er det tillit til egen virksomhets evne til å ta tak korrupsjonsproblemer som drar mest ned (S_37).



Figur 2 STs variabler. Geometriske trendlinjer av snittverdier. Tilbydere

Det som altså drar snittet mest opp er spørsmål S_35. Dette spørsmålet omhandler tillit til at anskaffelsesregelverket generelt sett blir fulgt i offentlige anskaffelser. Det gir grunnlag for å se nærmere på forholdet. Jeg snur da dette og ser på hvordan spørsmål S_35 har innvirkning på korrupsjonspersepsjon. Her ser vi at respondentene mener de gjennomgående har tillit til at konkurransereguleringen generelt sett blir fulgt. Spørsmål 35 har korrelasjon til systemtillit og korrupsjonspersepsjon med henholdsvis -0,646 og 0,612. Imidlertid viser trendlinjene et mer nyansert bilde.



Figur 3 KP og tillit til konkurranseregulering S_35. Logaritmiske Trendlinjer. Tilbydere

Figuren viser at det er en viss sammenheng mellom høyere tillit til konkurransereglementet, og lavere korrupsjonspersepsjon i dimensjonen konkurranse. Dette gjør seg gjeldende først og fremst når tilliten til konkurransereglementet er lav. Det er imidlertid ganske få respondenter som har lav tillit til konkurransereglementet (14,12 % har 3 og lavere i svarene). Dermed blir utvalget så lite at dette neppe gir grunnlaget for konklusjoner. Vi ser at begge trendlinjer flater ut på høyere verdier. De fleste har altså høy tillit til konkurranseregimet, men mener at korrupsjons forekommer, om enn i ganske liten grad.

I tabellen under har jeg avlest verdiene på svarene for systemtillit totalt, både for hele utvalget og for de forskjellige gruppene. Her vises at det er særlig driftsoperatører som har minst tiltro til konkurranseregelverket, mens det er mottaksledere som har minst tro på at egen virksomheten håndterer korrupsjon godt. Totalt sett består systemtillit av mest tillit til konkurranseregelverket, men minst tillit til politikere og eget antikorrupsjonsarbeid. Her skal vi være oppmerksom på at spørsmål S_35 ikke spør om man tror konkurranseregelverket har effekt på korrupsjon, men i hvilket grad man mener det blir fulgt. Det er dermed logisk mulig å gi full skår på tillit til konkurransereglementet og fremdeles ha høy skår på korrupsjonspersepsjon.

| Gruppe | S_35 Regelverk | S_37 Egen virksomhet | S_39 Politikere | S_40 Reaksjons- Systemet | ST Total |
|--------|-------------------|----------------------------|--------------------|--------------------------------|-------------|
| TOT | 4,29 | 3,44 | 3,38 | 3,82 | 3,73 |
| MOTT | 4,41 | 3,28 | 3,37 | 3,96 | 3,76 |
| DROP | 4,15 | 3,62 | 3,38 | 3,67 | 3,71 |
| UDI | 4,67 | 2,83 | 3,67 | 4,25 | 3,85 |

Tabell 10 Gruppenes systemtillit, med underspørsmål, Snitt av svarverdier på grupper og totalt

Oversikten viser en generell høy tro på at anskaffelsesregelverket fungerer og blir fulgt. UDI tror mer på anskaffelsesregelverket enn tilbyderrollen. Når det gjelder virksomhetens evne til å avdekke korrupsjon har, ikke overraskende, høyt beslutningsnivå hos tilbydere høyere tro på egen virksomhets evne. Mer interessant er det å finne at UDI respondentene har betydelig lavere tro på egen virksomhets evne til å avdekke korrupsjon, men hvis det blir avdekket tror man sterkt på reaksjonssystemet. Den totale systemtilliten ville vært svært høyere hvis ikke tro på egen virksomhets evne til å avdekke korrupsjon hadde dratt systemtilliten ned. For tilbydere har 25,9% verdi 2 eller lavere på dette spørsmålet. For UDI er det 42%.

Korrupsjonspersepsjon

Korrupsjonspersepsjon består av tre dimensjoner, korrupsjonskjennskap (korrkjen), informasjon og innflytelse (info) og konkurransegjennomføring (konk) Samlede snittverdier for disse er henholdsvis 1,80, 2,30, og 2,32.

Her påvirkes total korrupsjonspersepsjon likt av dimensjon *informasjon* og *konkurranseforhold*, mens dimensjonen *korrupsjonskjennskap* trekker korrupsjonspersepsjonen ned (*Korrupsjonskjennskap* inneholder spørsmålene S_10 til 14 – se vedlegg). Dette kan ha å gjøre med at denne dimensjonen etterspør i noen grad mer konkrete oppfatninger rundt korrupsjon i S_10 og 13, og således får lavere verdier. I korrupsjonskjennskap er det spørsmålet om man tror det er forskjeller mellom formelle og uformelle regler (S_11) i UDI som trekker dimensjonen korrupsjonskjennskap mest opp. Dette støtter opp om min teori om at konkurransegrunnlaget og regelverket for konkurransegjennomføring ikke er effektivt som korrupsjonsdempende tiltak i seg selv.

I tabellen her under brekker jeg resultatene ned på gruppenivå:

| KP og ST | Total tilbydere | MOTT | DROP | UDI |
|-----------------------------------|------------------------|-------------|-------------|------------|
| Korrupsjonspersepsjon | 2,17 | 2,18 | 2,16 | 1,63 |
| Systemtillit | 3,73 | 3,76 | 3,71 | 3,84 |
| KP Dimensjoner | | | | |
| Korrupsjonskjennskap | 1,80 | 1,75 | 1,85 | 1,41 |
| Informasjon og innflytelse | 2,30 | 2,34 | 2,26 | 1,81 |
| Konkurransegjennomføring | 2,32 | 2,34 | 2,29 | 1,63 |

Tabell 11 KP og ST på gruppenivå. Snitt av svarverdier

Dette viser igjen at det ikke er vesentlige forskjeller mellom gruppene av tilbydere i persepsjon og systemtillit. Det er heller en påfallende likhet. Altså motsatt av min hypotese. Det er også påfallende at dimensjon korrupsjonskjennskap, altså spørsmål som omhandler oppfatninger om korrupsjon eller uetisk adferd, har mye lavere verdi enn de to andre dimensjonene i korrupsjonspersepsjon.

Det kan derfor være interessant å se på hvilke variabler som trekker dimensjon korrupsjonskjennskap (korkjen) ned. Som vi så i tabell 11, og også som kommer klart frem i tabell 12, er det dimensjon korrupsjonskjennskap som trekker snittet ned. Korrupsjonskjennskap består av spørsmål 10-15 (se vedlegg). Disse har slik verdi for totalen:

| | Spørsmål | S_10 | S_11 | S_12 | S_13 | S_14 | S_15 |
|----------|----------|------|------|------|------|------|------|
| Tilbyder | KP | 1,58 | 2,05 | 2,04 | 1,62 | 1,66 | 1,86 |

Tabell 12 Verdier i dimensjon Korrupsjonskjennskaps variabler

Spørsmål S_10,13 og 14 trekker mest ned. Dette er de mest konkrete spørsmålene om oppfattelse av korrupsjon i dimensjonen. Jeg tror vi ser samme effekten her, som i S_9 som etterspør konkret egenerfaring med korrupsjon. Uttrykt erfaring er lavere enn persepsjonen skulle tilsi.

Det høyeste snittet finner vi i dimensjon konkurransegjennomføring (2,32) men den høyeste verdien på enkeltvariabler finner vi på dimensjon informasjon og innflytelse, på spørsmål S_20 (2,55). Av det kan vi ikke trekke annet ut enn at respondentene mener vennskapelig og god kontakt med oppdragsgiver er viktig. Imidlertid har to andre spørsmål som dekker innflytelse og kontakter, S_19 og S_21, henholdsvis 2,31 og 2,48 i persepsjonsverdi. Dette er spørsmål som tar opp hvorvidt man tror at ansatte i UDI kan være villig til å gi bedre og mer informasjon til tilbydere de kjenner godt, og hvorvidt tilbydere tenderer til å gjøre ekstra vennskapelige anstrengelser opp imot innkjøpere i forbindelse med konkurranser. Dette funnet gir muligheten for en anbefaling om antikorrupsjonsarbeid. Konklusivt kan vi trekke ut at det er mistanker til hva det er som skjer mellom mennesker som kjenner hverandre, og som sitter på hver sin side av bordet, som bekymrer bransjen mest.

Prosentvise fordelinger på grupper av svar.

Mangel på korrelasjon behøver ikke å bety at det ikke finnes sammenhenger i deler av datasettet som unnslipper korrelasjonsanalysen. Korrelasjon måler om økning i noen verdier medfører økning i andre, i snitt. Herunder vil jeg se på om det er slik at jeg kan lese ut forskjeller i korrupsjonspersepsjon og systemtillit etter andre sammensetninger av svarene enn 1 til 5, for eksempel alle som har svart 3+. Dette gir også prosentvise fordeling på grupper av svar, noe som gjør det mulig å sammenligne med andre undersøkelser som ikke benytter rene Likert-skalaer. Testen bekrefter at det er spørsmål S_9, 16 og 25 som gir vesentlige sammenhenger. I tabellen herunder er disse markert med uthevet skrift. Det totale snittet for korrupsjonspersepsjon er 2,17 og for ST 3,73. Jeg vil si at alle snitt korrupsjonspersepsjon og systemtillit for forskjellige grupperinger av svar, som avviker mer enn 10 % fra dette, bør sees nærmere på.

| | Aktør | Antall | % fordeling | Total | |
|-------------|-------------------------|--------|--------------|-------------|-------------|
| | | | | KP | ST |
| | Alle | 85 | | 2,17 | 3,73 |
| S_5 | Nærhet beslutning 3+ | 39 | 45,88 | 2,16 | 3,71 |
| S_7 | Erfaring 3+ | 36 | 42,35 | 2,14 | 3,85 |
| S_8 | Mange mottak 4+ | 23 | 27,06 | 2,23 | 3,86 |
| S_8 | Få mottak 3- | 62 | 72,94 | 2,15 | 3,69 |
| S_8 | Kun ett mottak | 36 | 42,35 | 2,07 | 3,84 |
| S_9 | Korr erfaring 3+ | 10 | 11,76 | 2,78 | 3,23 |
| S_9 | Korr erfaring 2- | 75 | 88,24 | 2,09 | 3,80 |
| S_16 | Innflytelse 3+ | 10 | 11,76 | 3,16 | 3,13 |
| S_16 | Innflytelse 2- | 75 | 88,24 | 2,04 | 3,81 |
| S_25 | Hard konk 4+ | 40 | 47,06 | 2,40 | 3,56 |
| S_25 | Hard konk 2- | 29 | 34,12 | 1,97 | 3,89 |

Tabell 13 Identifikatorer sett mot KP og ST

Dermed kan vi fastslå at korrelasjonsberegningen har gitt oss korrekt svar. Det er S_9, 16 og 15 som gir avvik fra snittet. I spørsmål 7 og 8, erfaring og størrelse, ser man noe tendens til avvik fra snitt, men det er såpass lite at det nok ikke er av betydning. Jeg kan da si at vi ikke har funnet samme klare tendens til at størrelse og erfaring i bransjen har samme betydning for dette materialet, som det har i Tina Søreides undersøkelse (Søreide, 2006). Som tidligere nevnt er dette muligens påvirket av at største tilbyder, med 26% av markedet har organisert svarnekt.

Men ut ifra dette kan vi trekke at korrupsjonserfaring har sammenheng med hvilken korrupsjonserfaring man har hatt i bransjen. Videre at de som ser at andre tilbydere har kontakter med innflytelse i beslutningsprosesser ser ut til å tro at dette blir brukt i uetisk sammenheng. Og at de som mener det er hard konkurranse og prispress i bransjen, mener også at det er mer korrupsjonstilbøyeligheter.

Her ser vi at 11,76% av respondentene mener de har hatt konkrete erfaringer med korrupsjon eller lignende uetisk forretningsførsel (S_9) i forbindelse med offentlige anskaffelser håndtert av UDI, i størrelsen noen til stor grad. Spørsmålet er et erfaringsspørsmål som er stilt rett frem. Jeg mener dette er et overraskende høyt tall. Når jeg tester ut korrelasjoner mellom svarene i dette spørsmålet, opp imot andre variabler, finner jeg at det er sterkest sammenheng mot spørsmål S_12, 14 og 16. Det er spørsmål som tar opp hvorvidt man kjenner til at noen aktører kan påvirke konkurranseresultatet utilbørlig, opplevd at noens tilbud utilbørlig er brakt i en bedret konkurransesituasjon, og hvorvidt de opplever at enkelte tilbydere har kontakter med innflytelse i beslutningsprosesser. Det er dermed ikke unaturlig å tenke seg at disse korrupsjonserfaringene ligger i dette feltet.

7.0 DISKUSJON OG KONKLUSJON

Jeg vil her se på mine funn opp imot andre undersøkelser med korrupsjons som tema i Norge. Dette gir noen konklusjoner som jeg bringer videre inn i en oversikt over mine funn og sammenhenger jeg mener å finne. Jeg har fortløpende diskutert funn imot valgt teori, og ønsker ikke å gjenta dette her. Deretter vil jeg oppsummere en hovedkonklusjon. Tilslutt vil jeg sette mine funn inn i en anbefaling, i avsnittet om funn og funderinger.

7.1 Resultater sett mot andre undersøkelser

Det kan være nyttig å se resultatene fra denne undersøkelsen i sammenheng med andre undersøkelser i Norge. Problemet er selvfølgelig å få til en sammenligning basert på samme type persepsjon. Nettopp derfor skal vi ikke trekke noen bastante konklusjoner av dette, men fundere litt over tallene. Denne diskusjonen ser primært på resultatene fra tilbyderundersøkelsen.

DIFI innbyggerundersøkelsen (DIFI, Kjøllesdal Eide, & Nonseid, Innbyggerundersøkelsen 2015 – Hva mener innbyggerne?, 2015:5)

Spørsmål S_28⁴³ ser ut til å være det spørsmål som best gir samme konnotasjon som DIFIs Innbyggerundersøkelse sitt spørsmål om korrupsjon: *I hvilken grad mener du at ulike former for korrupsjon, slik som bestikkelser/“smøring” og favorisering av familie og venner, skjer i norsk offentlig sektor?*

| | Fornem- melse av korrupsjon | | | DIFIs innbyggerunder- søkelse | |
|--------|-----------------------------------|-------|-------|-------------------------------------|-----|
| | S_28 | Verdi | Verdi | | |
| | 11,76% | 1 | -3 | 5% | |
| | | | -2 | 9% | |
| | 56,47% | 2 | -1 | 9% | |
| | | | 0 | 13% | |
| 31,76% | 23,53% | 3 | 1 | 21% | 41% |
| | 7,06% | 4 | 2 | 13% | |
| | 1,18% | 5 | 3 | 7% | |

Tabell 14 Prosentfordeling på S_28, sammenlignet med Difis undersøkelse

31,76 % av utvalget svarer 3+ på dette spørsmål 28. Altså noen ganger til ofte, som korresponderer noenlunde med DIFIs svaralternativer 1 til 3. DIFIs utvalg har 41 % i samme spennet (DIFI,

⁴³ Hvor vanlig tror du det vil være at konkurranser og forhandlinger i denne bransjen, er påvirket av korrupsjon, tette kontakter, bindinger, informanter og/eller uetisk forretningsførsel

Kjøllestad Eide, & Nonseid, Innbyggerundersøkelsen 2015 – Hva mener innbyggerne?, 2015:5) (se tabell 1). Vi finner altså her en relativ overenstemmelse i svarene for DIFIs innbyggerundersøkelse og S_28 i vår undersøkelse, selv tatt i betraktning av at jeg gjør en bransjeundersøkelse, og DIFI har en generell innbyggerundersøkelse.

Transparency Internationals Global Corruption barometer (GCB) (Transparency International, 2013)

TIs barometer gir korrupsjonspersepsjonsverdi 3,3 for privat sektor for Norge i 2013. Min bransjeundersøkelse gir verdi 2,46 på spørsmål 30, som jeg mener omhandler det samme. Spørsmål 30 spør om i hvilken grad man tror tilbydere vil benytte seg av uetiske handlinger for å påvirke resultatet av en konkurranse, eller skaffe seg utilbørlige fordeler, hvis mulighetene for å bli oppdaget var minimale. Som snitt tall er dette en svært stor forskjell. Jeg fant derfor grunn til å undersøke om spørsmålsstillingen ga forskjellige konnotasjon hos respondentene. Jeg testet derfor ut undersøkelsen på 27 helt utenforstående respondenter samlet tilfeldig gjennom Facebook. Som vitenskapelig arbeid har dette liten verdi. Men jeg fant at mine tilfeldig valgte respondenter hadde 3,19 i snitt korrupsjonspersepsjon på dette spørsmålet. Om ikke annet viser det meg at det er rimelig grunn til å tro at spørsmål 30 i min undersøkelse gir samme konnotasjon som GCB. Forskjellen i verdi må da komme av noe annet enn spørsmålsstilling. Den umiddelbare forskjellen i respondentgruppe er det da naturlig å feste seg ved. Mine respondenter kan kalles profesjonelt involvert i spørsmålet. GCBs respondenter er det ikke. Dette tyder da på at avstand fra bransje eller forhold man skal uttale seg om påvirker svarene.

KRISINO – Næringslivets sikkerhetsråd (Næringslivets Sikkerhetsråd, 2015)

Denne undersøkelsen viser at 10% av respondentene svarer at de kjenner til korrupsjon i egen bransje i 2015. Dette er økende siden 2011, fra 7%. Av representanter fra det offentlige svarer 6% at de kjenner til tilfeller av korrupsjon. Fra privat næringsliv kjenner 11% til korrupsjon. Respondentene har svart på spørsmål om bransje, og det høyeste kjennskapet finner vi i bygg og anlegg, hvor den ligger mellom 13 og 17 % i de tre siste undersøkelsene.

Spørsmålsstillingen i KRISINO undersøkelsen har en svakhet i at respondenter kan ha kjennskap til samme hendelse. Det er med andre ord i noen grad offentlighetens dekning av hendelsen gjennom media, kolleger eller andre typer informasjonskilder som måles. Et spørsmål i min undersøkelse som korresponderer, må være for eksempel spørsmål S_10 som etterspør kjennskap til hvorvidt aktører har vært involvert eller mistenkt for korrupsjon. Respondenter som svarer 3+ her er 11,77%. Det stemmer da noenlunde med KRISINO undersøkelsen for det

generelle private næringsliv. Dermed ser vi tendens til at undersøkelser som går tett på respondentgrupper som er involvert profesjonelt får verdier som er relativt like, men får lavere korrupsjonspersepsjon enn mer generelle undersøkelser.

Corruption in international business transactions: The perspective of Norwegian firms (Søreide, 2004)

To tredjedeler av respondentene i denne firmaundersøkelsen tror eller er overbevist om at de har mistet en kontrakt pga korrupsjon. 17% har besluttet at de ikke ville starte opp i spesifikke land pga korrupsjon. 32 % mener det er sprik mellom formelle og uformelle regler i noen av deres markeder. Undersøkelsen fant en sammenheng mellom oppfatninger om konkurransemessig prispress og oppfatninger om korrupsjon. Mange firma ble også spurt om de kunne bistå med tekniske beskrivelser i konkurransegrunnlag, og det kan være en grunnene til at et flertall av respondentene sier at konkurransegrunnlag ikke virker korrupsjonshindrende. 41 % sier at konkurransegrunnlag noen ganger er tilpasset for å gane ett spesielt firma.

Skal jeg sammenligne disse resultatene med egen empiri, må jeg finne spørsmålstillinger som gir de samme konnotasjoner. Det er ikke umiddelbart de samme spørsmålene i og med at responsgruppene opererer under ganske forskjellige forhold. Søreides responsgruppe arbeider i markeder hvor man forventer noen grad av korrupsjon. Min responsgruppe arbeider i et land som ligger på topp 5 i TIs korrupsjonsindeks, og grunnforventningen er at det ikke er noen korrupsjon. Allikevel kan vi forvente å finne noen sammenligningspunkter, da jeg har benyttet Søreides undersøkelse som grunnlag for å sette opp egen spørsmålstillinger. Derfor ønsker jeg å sett opp resultater i en tabell hvor spørsmålstillingene også fremkommer.

| International business transactions | Verdi | Fornemmelse av korrupsjon | Verdi |
|---|--------------|---|--------------|
| Ikke vil starte opp i spesifikke land pga korrupsjon | 17% | Leverer ikke tilbud fordi konkurransen har vært rigget (3+). S_13 | 18,8% |
| Sprik mellom formelle og uformelle regler i noen markeder | 32 % | Forskjell på formelle og uformelle regler i UDIs anskaffelsespraksis (3+). S_11 | 29,4 |
| Sammenheng mellom prispress og oppfattelser om korrupsjon | Ja | Sammenheng mellom prispress og oppfattelser om korrupsjon | Ja |

| | | | |
|--|-----|---|-------|
| Mange melder at de ble spurt om å bistå med teknisk beskrivelser til konkurransegrunnlag | Ja | Det hender at tilbydere blir spurt om råd på hvordan konk grunnlag blir formet.S_26 | 46,1% |
| Noen ganger er konkurransegrunnlaget tilpasset et firma | 41% | Tror du det hender at konkurransegrunnlag har blitt tilpasset med hensikt, slik at det passer bedre for enkelte tilbydere? (3+). S_27 | 36,5% |

Det er forskjeller i dette materialet, men likhetene i verdiene er mer påfallende. Jeg har ikke noe empirisk grunnlag for å kunne forklare dette. Jeg kan kun påvise at det er en likhet i dette, til tross for at bransjene er forskjellige, lokasjon er forskjellig, og tidspunkt for undersøkelsene er forskjellig. Likhetene er at det offentlige instanser er innkjøpere, det er nordmenn som blir spurt, og spørsmålene er med hensikt gjort mest mulig like.

I materialet finnes forskjeller i resultater. Tina Søreide finner i en senere artikkel (Søreide, 2006) en sammenheng mellom at store firmaer og firmaer med lang erfaring engasjert i eksport har høyere korrupsjonspersepsjon. Dette er ikke gjenkjennbart i mitt materiale.

KS undersøkelse om korrupsjon i kommunesektoren 2013. (Kommunenes Sentralforbund, 2013).

Denne undersøkelsen gir helt annerledes skår enn DIFI. Mindre enn 1% mener korrupsjon er et problem i kommunesektoren, og ca 0,5 % sier de er blitt tilbudt bestikklser. Dette er stor forskjell fra mine funn, hvor 31,76% (spørsmål 28, 3+) mener det er noe til mye korrupsjonspåvirkning av konkurranse resultatene, og 11,76% mener de har erfaring med korrupsjon i bransjen. Det er mulig kommunesektoren er annerledes enn andre offentlige sektorer, men jeg skal ikke forsøke å forklare denne forskjellen. Imidlertid kan TIs korrupsjons domsamling og DIFIs innbyggerundersøkelse (Transparency International Norge - Tor Dølvik, 2016) stå som motvekt til dette. Likeledes er det motsetning til resultatene i KRISINO undersøkelsen (Næringslivets Sikkerhetsråd, 2015).

7.2 Funn og sammenhenger

Allerede i studiet av funn og korrelasjoner i punkt 6.1 finner vi resultater av interesse. Vi kan fastslå korrelasjon mellom noen identifikatorer, fakta spørsmål og korrupsjonspersepsjon og systemtillit.

- Det er markante forskjeller i svarene til tilbydere og innkjøpere. Dette samsvarer med resultater fra andre undersøkelser som tar for seg offentlige innkjøpere på den ene siden, og bransjer som tilbyr tjenester til det offentlige på den andre siden.
- Utvalget mener at konkurransereglene følges, men at det ikke i seg selv er korrupsjonshindrende. I tillegg er det i noen grad forskjell på formelle og uformelle regler i anskaffelsene.
- Tilbydere mener ansatte hos innkjøper kan komme til å gi bedre informasjon til driftsoperatører de kjenner godt.
- Utvalget blant tilbydere har både erfaringene og oppfatninger om at korrupsjon eksisterer i bransjen. Innkjøpere har dette i liten grad.
- Det er liten sammenheng mellom nærhet til beslutningsmakt og verdiene for korrupsjonsperspeksjon og systemtillit for tilbydere.
- Det er liten sammenheng mellom erfaring i bransjen, og korrupsjonsperspeksjon og systemtillit for tilbydere.
- Det er en sammenheng mellom i hvilken grad tilbydere har hatt korrupsjonserfaring (S_9) i bransjen, nærhet til beslutningsmyndighet, og til korrupsjonsperspeksjon.
- Det er en sammenheng mellom kjennskap til at tilbydere har verdifulle kontakter hos beslutningstakere, og korrupsjonsperspeksjon. Det sammenfaller med lavere systemtillit.
- Det er sammenheng mellom at tilbydere tror det er hard konkurranse og pressede priser, og korrupsjonsperspeksjon. Det sammenfaller også med lavere systemtillit.
- En stor andel av respondentene fra innkjøper UDI har liten tiltro til egen virksomhets evne til å avdekke korrupsjon. Sett sammen med samlede resultater fra UDI må dette bety at mange tror de har mulighet til å gjennomføre utilbørlige fordelstransaksjoner uten å bli oppdaget, men respondentene fra UDI tror ikke dette blir utnyttet.

Vi har sett på dette i tre nivåer når det gjelder korrupsjonsperspeksjon. Det første er en generell kjennskap til korrupsjon gjennom den ene dimensjonen i korrupsjonsperspeksjon. Det gir relativt lave verdier også hos tilbydere (7,1% gir svar 3+). Det andre er mer spesifikt ved at vi spør om egne erfaringer med korrupsjon. Det gir noe mer relativ verdi (11,76%, henholdsvis 17,9% på DROP og 6,7% på MOTT). Det tredje nivået etterspør mer hva man tror om andres aktivitet (spørsmål S-28). Dette gir 31,7% for valg 3+. Vi ser da tydelig at disse spørsmålsettene ikke gir svar på det samme. Spørsmålenes nærhet til respondentenes eget virke og erfaring har altså betydning.

Min vurdering er at den beste måten å utnytte persepsjonsverdien på er ikke å fastslå et nivå for persepsjon, eller for korrupsjons for den saks skyld, men til sammenligning mellom forskjellige grupper og identifikatorer. Det er mer interessant å finne at driftsoperatører har høyere korrupsjonspersepsjon enn mottaksledere, enn å fastslå at driftsoperatører har en korrupsjonspersepsjon på 2,16. Likeledes vil det i sammenligning av undersøkelser være interessant å kunne fastslå at bransjefolk generelt har lavere korrupsjonspersepsjon om sin egen bransje enn lekfolk, og at innkjøpere har lavere korrupsjonspersepsjon enn tilbydere. Etter min mening er dette mer interessant enn å fastslå at 41 % av Norges befolkning mener korrupsjon er tilstedeværende i statsapparatet i stor grad (DIFI, Kjøllesdal Eide, & Nonseid, Innbyggerundersøkelsen 2015 – Hva mener innbyggerne?, 2015:5).

Jeg har ikke empirisk grunnlag til å forklare hvorfor innkjøpere har så mye lavere korrupsjonspersepsjon enn tilbydere, men jeg kan spekulere. Det er tross alt i samhandlingen mellom disse rollene korrupsjonen oppstår. Forskjellen i svar kan ligge på et psykologisk nivå. Innkjøperrollen er en rolle fordelt på noen personer som deler omdømme. Det samme kan sies om tilbyderrollen, men i langt større grad konkurrerer de enkelte tilbydere seg imellom. Konkurransen er institusjonalisert gjennom konkurransereglementet. Det kan være en større fordel for en tilbyder at en konkurrent blir svertet ved avdekking av utilbørlig atferd, enn skaden på omdømmet for rollen. Dermed er det lettere å snakke om oppfattelse av uetterretteligheter i anskaffelsessystemet. Det kan gjelde kun andre tilbydere.

7.3 Konklusjon – en oppsummering

Studien finner at hypotesene er delvis sanne. Jo høyere oppfattelse av høy risiko og høy omsetning i bransjen, jo høyere er oppfatning om at det er korrupsjonslignende tilstander i bransjen. Videre er det ikke påvist at korrupsjonsoppfattelsen blant tilbydere øker med avstand fra beslutningsmyndighet. Det viser seg at hvor mye beslutningsmyndighet man har i organisasjonen ikke har vesentlig påvirkning på hvordan man oppfatter eksistensen av korrupsjon. Men det er stor forskjell på oppfattelsen av korrupsjon for tilbydere og innkjøpere. Forskjellen er påfallende stor. Ikke minst er det påvist at det er sammenheng mellom høye nivåer på oppfattelse av at korrupsjon er tilstede i bransjen, og lavere tillit til systemet på flere nivåer, tillit til eget integritetssystem, tillit til innkjøpssystemet, tillit til samfunnets evne til å oppdage og reagere på korrupsjon, og ikke minst tillit til det politiske systemet.

Som tidligere nevnt har det har ikke vært mulig å påvise noen forskjell i korrupsjonspersepsjon og systemtillit for innkjøper rollen. For tilbydere er det stor forskjell i

beslutningsnivåene når det gjelder korrupsjonspersepsjon. For systemtillit er det ingen påfallende forskjell.

Jeg har ikke funnet grunnlag for å fastslå sammenheng mellom størrelse og erfaring i bransjen, og korrupsjonspersepsjon. Men dette er som sagt mulig påvirket av at største tilbyder organiserte svarnekt.

Videre har jeg funnet at valgt metode kan benyttes for å undersøke korrupsjonspersepsjon og systemtillit i spesifikke bransjer, og metoden ser ut til å kunne gi grunnlag for sammenlignende persepsjon og tillit over år. Det er også mulig å benytte metoden for å kunne sammenligne resultatene med korrupsjonsundersøkelser nasjonalt og i andre spesifikke bransjer.

Det er ikke funnet grunnlag for å påstå at korrupsjonsnivået eller persepsjonsnivået er høyere, men heller ikke lavere, enn i andre sammenlignbare bransjer, for eksempel byggebransjen. Det er heller funnet at resultatene er ganske like, særlig med henblikk på at når korrupsjonspersepsjonen gjelder kun egen arbeidsplass (innkjøpere), er den svært lav, mens når den gjelder også andres deltakelse i konkurranse (tilbydere), er den svært mye høyere

Jeg finner også at metoden kan benyttes til å fastslå fokusområde for videre antikorrupsjonsarbeid, i hvert fall med henblikk på mulige tiltak for å bedre korrupsjonspersepsjonsnivået, om ikke konkret å gå løs på korrupsjon. Jeg har ikke funnet grunn til å tro at metoden og analysen kan benyttes til å fastslå et faktisk korrupsjonsnivå.

7.4 Funn og funderinger

De viktigste funn i forhold til en anbefaling om tiltak mot korrupsjon i bransjen må være at konkurransegrunnlaget i seg selv ikke er nok til å hindre korrupsjon. Tilbyderutvalget legger vekt på at det er informasjon som er «varen» det eventuelt handles med, og at det er informasjonsutveksling i kontakten mellom innkjøpere og tilbydere som er mest problematisk (42,4% av mottaksledere mener det gis bedre informasjon til tilbydere innkjøpere kjenner godt).

Informasjon er en verdifull ressurs i bransjen, og aktører er forberedt på å betale for den. Jeg vil tro at en forklaringsmodell som hviler på teori om "Offentlig administrasjon" (avsnitt om kausale perspektiv, kapittel 2.1), vil gi en kausalitet: Offentlige ansatte i UDI er presset til å etablere nok mottaksplasser til rett tid, til billigst mulig penge. Får man god kvalitet samtidig gir det best pris, men det er ikke sikkert kvalitet er det som er viktig på kort sikt. Viktig er det imidlertid at utvalgte aktører er i stand til å levere på anmodning, til en billigst mulig pris, og at det kan se ut som om nok kvalitet er levert. Hvis ekstra og bedre informasjon om konkurranser kan bidra til at den offentlige ansatte lykkes bedre i sin stilling, kan vi snakke om en form for

fordelstransaksjon. Det kan dreie seg om kriterier for utvelgelse, konkurrenters priser og lokasjoner, hvilke tilbuds elementer som bør forbedres litt, etc. Når vi får relativt høye verdier på korrupsjonspersepsjon fra driftsoperatører på dimensjon konkurransegjennomføring, tror jeg at det er kunnskapen om disse mekanismene som er grunnen. Det er langt ifra sikkert at UDI ansatte i tillegg ville kreve penger, som en ren bestikkelse, men andelen mottaksledere og driftsoperatører som ser ut til å mene det, er relativt høy.

Skal man karakterisere denne formen for korrupsjon i typologien, må det være en slags klientilisme. Økonomisk skade her er muligens ikke lett å måle. Det er ikke sikkert at konkurransene ville blitt billigere om denne type informasjon ikke hadde blitt distribuert utilbørlig. Informasjon om konkurrenters priser kan til og med gi en positiv priseffekt. I hvert fall på kort sikt. Man kan òg tenke seg at innkjøpere lar seg friste til å utgi informasjon om tilbudte priser nettopp for å tilegne seg billigere kjøp. Innkjøpsteamenes oppnådde gjennomsnittspriser pr år er muligens et målingsparameter i UDI. Hva dette kan gjøre med kvalitetsnivået er en annen diskusjon. Det er avhengig av hvordan UDI definerer kvalitet.

Skaden ligger altså ikke åpenbart på det økonomiske plan. Min undersøkelse viser at det er sannsynlig at korrupsjonslignende handlinger skjer, ved at såpass mange tilbydere viser til ganske konkrete erfaringer, og i hvert fall klare persepsjoner i retning av at det finnes korrupsjon i bransjen. Samtidig viser også undersøkelsen at mange ikke har tillit til at anskaffelsesregimet fungerer rettferdig, selv om konkurransereglementet fungerer. I henhold til teorier om Good Governance og QoG kan dette bidra til lavere respekt for anskaffelsesregimet, og rede grunnen for ytterligere utilbørlige metoder.

Jeg mener å finne grunnlag i materialet til å kunne anbefale at det bygges formelle prosedyrer i antikorrupsjonsarbeidet som retter seg mot å øke bevisstheten rundt leverandørers vilje til å knytte gode kontakter for å få mer og bedre informasjon, og at likebehandling av alle leverandører poengteres sterkere formelt. I forbindelse med innkjøperes arbeid må disse formelle prosedyrene gjøres kjent blant tilbydere. Dette vil kunne redusere leverandørers oppfattelse av eksistensen av, og fordel av, utilbørlige fordeler. Det er langt ifra sikkert dette løses godt gjennom ytterligere begrensninger i transparens, slik at ingen får vite noe i stedet for at noen får vite litt. Ved å øke transparensen kan man sikre at alle får vite likt mye, og at systemtilliten øker. Teoretisk skulle korrupsjonspersepsjonen gå ned. Slik sett er økt transparens om konkurrenters tilbud, og åpne register over priser og endringer på kontrakter, og mer åpne protokoller fra forhandlinger en anbefaling.

Bergh, Erlingsson, Sjölin, & Öhrvall gjorde en rapport ESO-rapport om korrupsjon i Sverige (Bergh, Erlingsson, Sjölin, & Öhrvall, 2013), og kom med tre forslag til offentlig virksomhet for å begrense korrupsjon:

- 1 Public expenditure tracking. Øke transparens og kontrollerbarhet ved å vise frem protokoller og vurderinger.
- 2 Gransking av enkelte konkurransegjennomføringer. Riksrevisjonen
- 3 Uavhengig kontrollinstans på tilsyn av kontraktstleveranser

Det er ikke sikkert dette er direkte oversettbart til norske forhold, men det ser ut for meg som om grunnlaget for det første punktet finner god resonans i norsk regelverk for offentlige anskaffelser. Nettopp transparens tar jeg opp som en viktig del av integritetssystemet, i kapittel 3.4.

Videre kan tydeliggjøring og synliggjøring av eget antikorrupsjonsarbeid inad i egen organisasjon være ønskelig. Det er mange måter å gjøre dette på, gjennom forskjellige fokusprosesser, og erklæringer, men også ved at de viktigste punktene synliggjøres i etiske retningslinjer, særlig et punkt om likebehandling. Dette vil kunne dekke opp for hendelser som ikke direkte involverer gaver eller fordeler⁴⁴. Det kan definere bedre i etiske retningslinjer hva som er god kontakt med tilbydere. Og hva som ikke bør skje, selv på andre arenaer enn i de offentlige. Det burde muligens være krav om varsling til overordnede om deltakelse i organisasjoner eller foreninger, hvor tilbydere får nær posisjon til innkjøpere, eller at tilbydere til og med er innkjøperes overordnede. Særlig der hvor organisasjonen eller foreningen krever sterk lojalitet av sine medlemmer.

Det kan også være naturlig å hente inn den anbefalingen PWC kom med i sin rapport til Gøteborg kommune da de ble engasjert for å se på en driftsoperatørs nylige ansettelse av kommunale innkjøpere til egen organisasjon (PWC, 2016). UDI burde innføre karenstid for sine ansatte som har befattning med kontrakter. Selv om dette muligens ikke har vært et åpenbart problem i Norge, vil dette gi viktige signaler.

Sist men ikke minst er det en anbefaling basert på funn i empiri at UDI bør fokusere på tiltak for å øke egne ansattes bevissthet at virksomheten kan og vil avdekke uetterretteligheter i forhold til integritetskrav og mål.

⁴⁴ https://www.udiregelverk.no/PageFiles/1917/Etiske%20retningslinjer_2007.pdf

Referanser

- Bailey, J. (2006). *Corruption and Democratic Governability in Latin America: Issues of Types, Arenas, Perceptions, and Linkages*. Retrieved from pdba.georgetown.edu:
http://pdba.georgetown.edu/Security/referencematerials_bailey.pdf
- Bergh, A., Erlingsson, G. Ó., Sjölin, M., & Öhrvall, R. (2013). *Allmän nytta eller egen vinning? En ESO-rapport om korruption på svenska*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi - Finansdep Sverige.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchi: Participation and Opposition*. New Haven, CT and London: Yale University Press.
- DIFI. (2015). *Innbyggerundersøkelsen. Difi-rapport2015:5*. DIFI.
- DIFI, Kjøllesdal Eide, K., & Nonseid, J. (2015:5). *Innbyggerundersøkelsen 2015 – Hva mener innbyggerne?* Difi.
- Elklit, J. (1994). Is the degree of electoral democracy measurable? In *Defining and Measuring Democracy* (pp. 89-111). London: Sage Publications Ltd.
- Gisselquist, R. M. (2012). What Does Good Governance Mean? . *WIDERAngle newsletter*.
- Graaf, G. d. (2007). Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption. *Public Administration Quarterly*, Vol. 31, No. 1/2: 39-86.
- Graf, G. d. (2007). Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption. *Public Administration Quarterly*, Vol. 31, No. 1/2: 39-86.
- Heywood, P. M., & Rose, J. (2014, Desember 03). "Close but no Cigar": the measurement of corruption. *Journal of Public Policy*, 34, doi:10.1017/S0143814X14000099.
- Justis- og Beredskapsdepartementet. (2002). *NOU 2002:22. En alminnelig straffebestemmelse mot korrupsjon*. Norsk Offentlig utredning.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430.
- KOFA. (2016, 12 20). *Om kofa*. Retrieved from www.kofa.no: <http://www.kofa.no/no/om/>
- Kommunenes Sentralforbund. (2013). *Korrupsjon og utilbørlige fordeleri kommunen - Erfaringer, risiko og innsats*. TNS Gallup.
- Linde, J., & Erlingsson, G. Ó. (2013, October). The Eroding Effect of Corruption on System Support in Sweden. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 26, No. 4,.
- Næringslivets Sikkerhetsråd. (2015). *KRISINO 2015*. Næringslivets Sikkerhetsråd.
- Opsvik, F. (2009). Om utforming av Likert-skalaer. Høgskolen i Volda - Møreforskning.

- Putnam, R. (2000). *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster Inc.
- PWC, S. r. (2016). *Kårtilagging av Social Resursforvaltning mellomhavande med Hero Sverige AB*. Göteborgs Stad: PWC - Social resursforvaltning Göteborgs Stad.
- Rakner, L. A. (2007). *Democratisation's Third Wave and the Challenges of Democratic Deepening: Assessing International Democracy Assistance and Lessons Learned*. ODI working paper.
- Riksrevisjonen. (2011). *Riksrevisjonens undersøking av årsaker til at statlege verksemder ikkje etterlever regelverket for offentlege anskaffingar Dokument 3:6 (2010–2011)*. Riksrevisjonen.
- Ringdal, K. (2001). *Enhet og mangfold*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Rothstein, B. (2005). *Sociala fällor och tillitens problem*. Studentlitteratur AB.
- Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Rothstein, B., & Stolle, D. (2008, juli). The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust. *Comparative Politics* 40(4), pp. 441-459.
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2008, april). What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 21, No. 2,*, pp. 165-190.
- Søreide, T. (2002). *Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures*. CMI - Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights.
- Søreide, T. (2004). *Corruption in international business transactions: The perspective of Norwegian firms*. Chr. Michelsen Institute Development Studies and Human Rights.
- Søreide, T. (2006). Tender Manipulation: Large Firms and Infrastructure Contracts. *INTERNATIONAL PUBLIC PROCUREMENT CONFERENCE PROCEEDINGS*.
- Søreide, T. (2013). *Korrupsjon*. Cappelen Damm AS.
- Transparency International Norge - Renå, Helge. (2014). *Norges integritetssystem – ikke helt perfekt?* Transparency International Norge.
- Transparency International. (2013). *Global Corruption Barometer 2013*. Transparency International.
- Transparency International Norge - Tor Dølvik. (2016, April 28). *Nesten halve befolkningen mener at det foregår korrupsjon i det offentlige*. Retrieved from DIFI: <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2015/om-undersokelsen/gjestartikkel-nesten-halve-befolkningen-mener-det-foregar-korrupsjon-i-det-offentlige>
- Transparency International Norge. (2016, desember 06.). *Hva er korrupsjon*. Retrieved from Transparency international Norge: <http://transparency.no/hva-er-korrupsjon/>
- Transparency International Norge. (2016). *Korrupsjonsdommer i Norge 2003-2015*. TRANSPARENCY INTERNATIONAL NORGE.

UN. (1999). *A strategy for improving public procurement*. Switzerland: International Trade Centre UNCTAD.

UNDP. (2008). *A Users Guide to Measuring Corruption*. UNDP.

UNESCAP. (2016, 12 19). *What is good Governance*. Retrieved from UNESCAP.ORG:
<http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

Verdensbanken. (2016, 12 19). *Worldwide Governance Indicators* . Retrieved from info.worldbank.org:
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Tabelloversikt

| | |
|--|----|
| Tabell 1 KORRUPSJONSPERSEPSJON Norge 2013 og 2015 | 25 |
| Tabell 2 SYSTEMTILLIT Norge 2010, 2013 og 2015 | 25 |
| Tabell 3 Oppfattelse av korrupsjon, etter institusjon. GCB | 26 |
| Tabell 4 Dimensjoner, spørsmål nr og antall | 54 |
| Tabell 5 Driftsoperatører etter størrelse. Kilde: Eget register | 56 |
| Tabell 6 Svarprosent tilbydere | 60 |
| Tabell 7 Snittverdier korrupsjonspersepsjon og systemtillit | 60 |
| Tabell 8 Korrelasjoner i KP og ST for identifikatorer og faktaspørsmål. Tilbydere | 61 |
| Tabell 9 Typiske svaralternativer 1 til 5 | 66 |
| Tabell 10 Gruppenes systemtillit, med underspørsmål, Snitt av svarverdier på grupper og totalt | 70 |
| Tabell 11 KP og ST på gruppenivå. Snitt av svarverdier | 71 |
| Tabell 12 Verdier i dimensjon Korrupsjonskjennsvars variabler | 72 |
| Tabell 13 Identifikatorer sett mot KP og ST | 73 |
| Tabell 14 Prosentfordeling på S_28, sammenlignet med Difis undersøkelse | 74 |

Figuroversikt

| | |
|---|----|
| Figur 1 "Good Governance" karakteristikk | 33 |
| Figur 2 STs variabler. Geometriske trendlinjer av snittverdier. Tilbydere | 69 |
| Figur 3 KP og tillit til konkurransereglement S_35. Logaritmiske Trendlinjer. Tilbydere | 69 |

Vedlegg

1 Spørsmålsskjema

| variableName | variableDescription |
|--------------|--|
| s_3 | Er du nær eller fjern fra muligheten til å kunne påvirke UDIs avgjørelse av en konkurranse om offentlige anskaffelse? |
| s_4 | Er du nær eller fjern fra muligheten til å kunne påvirke om UDI skal igangsette konkurranse om kontrakt? |
| s_5 | Er du nær eller fjern fra muligheten til å avgjøre om en tilbyder skal levere tilbud på en kontrakt, og utforming av tilbud? |
| s_6 | I hvilken UDI region arbeider du/ har dere mottak? |
| s_7 | Hvor lenge har du arbeidet med fagfeltet |
| s_8 | Hvis du arbeider for driftsoperatør; Hvor mange mottak har dere vunnet som fremdeles er i drift akkurat nå? |
| s_9 | I hvilken grad har du selv hatt erfaring med korrupsjon eller lignende uetisk forretningsførsel / utilbørlig tilegnelse av fordeler, i forbindelse med offentlige anskaffelser håndtert av UDI? |
| s_10 | Har du hørt om aktører innenfor offentlige anskaffelser av mottakstjenester som har vært involvert i korrupsjon eller korrupsjonslignende handlinger, eller har vært mistenkt for det? |
| s_11 | I hvilken grad opplever du at det er forskjeller mellom formelle og uformelle regler i anskaffelsespraksis i UDI? |
| s_12 | Når det er konkurranse om en driftskontrakt, har du noen gang hatt grunner til å tro at noen av aktørene kan påvirke resultatet av konkurransen utenom anskaffelsesreglene? |
| s_13 | Har du noen gang opplevd eller hørt om at driftsoperatør ikke ville levere tilbud, fordi de regnet med at resultatet var nærmest forutbestemt? |
| s_14 | Har du noen gang opplevd eller hørt om at kontakter eller innflytelse har bragt noens tilbud i en bedre konkurranses posisjon? |
| s_15 | Hvor stor sannsynlighet tror du det er for at et konkurranseresultat det siste året kan være påvirket av korrupsjon eller har gitt utilbørlige fordeler. |
| s_16 | Vet du, eller har du hørt om tilbydere som har kontakter som er posisjonert opp i mot regjeringen, departementer, UDI eller politiske partier med innflytelse? |
| s_17 | I hvilken grad tror du medlemskap i politiske organisasjoner, politiske partier, religiøse organisasjoner, brorskap, etc vil kunne medføre at en tilbyder får mer informasjon eller andre fordeler i en konkurranse? |
| s_18 | I hvilken grad tror du det vil være en fordel i en konkurranse for tilbyder at innkjøper har ansatt tidligere medarbeidere? |
| s_19 | Tror du ansatte hos innkjøper noen ganger kunne være villig til å gi bedre og mer informasjon til tilbydere de kjenner godt? |
| s_20 | I hvilken grad tror du godt forhold til beslutningstakere og innkjøperer gjøre det lettere å vinne kontrakter for tilbydere? |
| s_21 | Tror du at det hender at tilbydere legger inn ekstra anstrengelser for etablere eller forsterke forholdet til ansatte hos innkjøper i forbindelse med konkurranser? |
| s_22 | I hvilken grad tror du det skjer at tilbydere forsøker å benytte politisk eller personlig press for å få kontrakter? |
| s_23 | Tror du tilbydere noen ganger betaler for ikke-omsetningsbare goder til ansatte hos innkjøpere? Reiser? Middager og drikke? Karrieremuligheter? Billetter til dyre events? Bilder og kunst, dyre gaver? |
| s_24 | I hvilken grad tror du tilbydere i konkurranse ville betale seg til hemmelige bånd til ansatte i UDI, hvis de fikk anledning til det? |
| s_25 | Tror du prisene eller risikoen i kontrakter etablert gjennom konkurranser i UDI er presset til et nivå som gjør det vanskelig å tjene penger og samtidig opprettholde kvalitet for driftsoperatørene? Kryss for nivå |

| | |
|------|--|
| s_26 | Tror du det noen gang har hendt at innkjøper har forespurt enkelte tilbydere om råd om hvordan konkurransegrunnlag bør formes, i forkant av en konkurranse? |
| s_27 | Tror du det hender at konkurransegrunnlag har blitt tilpasset med hensikt, slik at det passer bedre for enkelte tilbydere? |
| s_28 | Hvor vanlig tror du det vil være at konkurranser og forhandlinger i denne bransjen, er påvirket av korrupsjon, tette kontakter, bindinger, informanter og/eller uetisk forretningsførsel |
| s_29 | Oppsigelse av kontrakter er ikke underlagt kriterier i anskaffelsesreglementet. I hvilken grad opplever du at UDIs oppsigelser av driftskontrakter kan være styrt av etablerte bindinger til tilbydere? |
| s_30 | I hvilken grad tror du tilbydere vil benytte seg av uetiske handlinger for å påvirke resultatet av en konkurranse, eller skaffe seg utilbørlige fordeler, hvis mulighetene for å bli oppdaget var minimale? |
| s_31 | I hvilken grad tror du innkjøpere vil benytte seg av uetiske handlinger for å påvirke resultatet av en konkurranse, eller skaffe seg utilbørlige fordeler, hvis mulighetene for å bli oppdaget var minimale? |
| s_32 | Tror du korrupsjon og / eller lignende måter å påvirke mennesker på, noen gang har endret eller påvirket konkurransegrunnlag i UDIs anskaffelser? |
| s_33 | I hvilken grad tror du korrupsjon eller lignende uetisk forretningsførsel eller saksbehandling ville være mulig innenfor dagens system for offentlige anskaffelser i UDI? |
| s_34 | Tror du at du ville få greie på om noen i virksomheten din betalte eller ble betalt en bestikkelse for å oppnå en utilbørlig vesentlig fordel? |
| s_35 | Mener du regelverk for offentlige anskaffelser i det store og hele blir fulgt i anskaffelser av mottak i UDI |
| s_36 | Står det i virksomhetens etiske retningslinjer at det ikke er lov å motta eller betale eller bestikkelser, eller lignende formulering? |
| s_37 | I hvilken grad mener du virksomheten du arbeider i har rutiner for å avdekke om en av deres egne ansatte mottar eller betaler bestikkelser? |
| s_38 | I hvilken grad vil du oppfatte det som en fordel om du aldri fikk vite at det hadde foregått bestikkelse eller fordelstransaksjoner i din virksomhet? |
| s_39 | Har du tillit til at norske politikere generelt gjør det som er mulig for å forhindre korrupsjon og korrupsjonslignende handlinger? |
| s_40 | Har du tillit til at det norske etterforskere, domstoler og straffesystemer generelt gjør det som er mulig for å håndtere mistanker om korrupsjon og korrupsjonslignende handlinger? |

2 Mottak og operatørstørrelser

| Antall | Ant mottak | Relativ andel % |
|--|------------|-----------------|
| Bankplassen AS Per Bendiksen | 1 | 0,44 |
| Bjørn Thorsen. | 1 | 0,44 |
| Eiken hotell | 1 | 0,44 |
| Engerdal kommune | 1 | 0,44 |
| Flora kommune | 1 | 0,44 |
| Flyktningstiftelsen | 1 | 0,44 |
| Gol mottak as | 1 | 0,44 |
| Haraldvangen AS | 1 | 0,44 |
| Hattfjelldal kommune | 1 | 0,44 |
| Hegratunet AS | 1 | 0,44 |
| Hemsedal statlige mottak as | 1 | 0,44 |
| Jbs Eiendom nor as | 1 | 0,44 |
| Jes | 1 | 0,44 |
| Kværfjord eiendom | 1 | 0,44 |
| Kværfjord eiendom | 1 | 0,44 |
| Lindhus utleie | 1 | 0,44 |
| Lukas stiftelsen | 1 | 0,44 |
| Mandal AS | 1 | 0,44 |
| Modum statlige mottak | 1 | 0,44 |
| Mottak as | 1 | 0,44 |
| Mottaksdrift as | 1 | 0,44 |
| Nesna kommune | 1 | 0,44 |
| Nome kommune | 1 | 0,44 |
| Normisjon | 1 | 0,44 |
| Omsorgspartner vestfold | 1 | 0,44 |
| Orange helse | 1 | 0,44 |
| Oscarsgate as | 1 | 0,44 |
| Oslo kommune | 1 | 0,44 |
| Per Bendiksen Bankplassen AS | 1 | 0,44 |
| Porsgrunn kommune | 1 | 0,44 |
| Rana mottak | 1 | 0,44 |
| Rana mottak AS | 1 | 0,44 |
| Rosscen | 1 | 0,44 |
| Røros kommune | 1 | 0,44 |
| Skarpsno AS | 1 | 0,44 |
| Skibotn mottak AS | 1 | 0,44 |
| Steinkjer kommune | 1 | 0,44 |
| Steinkjersannan hotell AS | 1 | 0,44 |
| Tingvoll kommune | 1 | 0,44 |
| Tinn kommune | 1 | 0,44 |
| Tor Einar Svendsen - Målselv mottak AS | 1 | 0,44 |
| Ullensvang kommune | 1 | 0,44 |
| Vefsn kommune | 1 | 0,44 |
| Abri vekst | 2 | 0,88 |

| | | |
|-------------------------|-----|-------|
| Levanger kommune | 2 | 0,88 |
| Mottaksdrift nor AS | 2 | 0,88 |
| Ormseter | 2 | 0,88 |
| Ostra | 2 | 0,88 |
| Salangen kommune | 2 | 0,88 |
| Egebo | 3 | 1,32 |
| Sunndal kommune | 3 | 1,32 |
| Nordnorsk mottakssenter | 4 | 1,76 |
| GTP AS | 5 | 2,20 |
| Kristiansand kommune | 5 | 2,20 |
| Lopex | 5 | 2,20 |
| MD solutions | 5 | 2,20 |
| Nord nors mottakssenter | 5 | 2,20 |
| Hoff | 6 | 2,64 |
| Tokla | 6 | 2,64 |
| Vam | 6 | 2,64 |
| Norsk Folkehjelp | 9 | 3,96 |
| Sana | 16 | 7,05 |
| Link | 17 | 7,49 |
| Norsk mottaksdrift | 17 | 7,49 |
| Hero | 59 | 25,99 |
| Øya eiendom | 1 | 0,44 |
| | | |
| Totalt antall | 227 | 100 |