

# Representativt demokrati og politisk opportunistisme

Rune J. Sørensen og Leif Helland

Notat<sup>1</sup> som grunnlag for presentasjon på Partnerforums aktualitetsseminar 28. november 2008, *Demokrati og effektivitet*, Handelshøyskolen BI, Nydalsveien 37, Oslo.

Handelshøyskolen BI  
Nydalsveien 37, 0442 Oslo  
E-post: [rune.sorensen@bi.no](mailto:rune.sorensen@bi.no); [leif.helland@bi.no](mailto:leif.helland@bi.no)

## 1. Innledning

Representativt demokratiet er på fremmarsj i store deler av verden. Kandidater og partier gis friere adgang til å stille til valg, og borgerne har fått muligheter til å kaste de styrende gjennom regelmessige valg. Holdningsundersøkelser viser at tilslutningen til ideen om folkestyret står sterkt, også i land som aldri har hatt et demokratisk styre. Over halvparten av verdens befolkning lever nå i land vi kan regne som demokratiske.

Det eksisterer flere trusler mot det representative demokratiets evne til å levere gode resultater. En bekymring er at folkevalgte ikke klarer å finne et godt kompromiss mellom grupper som har ulikt syn på hva som er en god politikk. I norsk debatt har stikkordet vært representativitet. Gode politiske vedtak springer ut av en balansert representasjon av partier og distrikter, av kvinner og menn, gamle og unge, industriarbeidere og funksjonærer, innvandrere, pensjonister og partibroilere. Ideen er at politikere vil det beste for sine velgergrupper, og at forhandlinger mellom politikerne vil frembringe et balansert

---

<sup>1</sup> Presentasjonen og notatet bygger på kapittel 3 i Leif Helland og Rune J Sørensen: *Demokrati og effektivitet*. Oslo: Universitetsforlaget

kompromiss. I den klassiske modellen for partikonkurranse (eller kandidatkonkurranse) er det jakten på velgeroppslutning som leder partiene til å foreslå og å gjennomføre en politikk som passer det politiske sentrum (medianvelgeren). Og selv om konkurrerende partier skulle ha et element av idealisme vil konkurransen lett drive dem mot en sentrumsorientert politikk. Uten politisk makt kan ingen kandidat eller parti ha håp om å iverksette sin idealistiske visjon.

Et annet problem har fått lite oppmerksomhet i norsk statsvitenskap og norsk offentlig debatt, nemlig faren er at folkevalgte ”meler sin egen kake” på tvers av interessene til *alle* borgere. Dette skjer når makthavere benytter sin politiske posisjon til personlig berikelse, eller nyter maktposisjonens privilegier uten å yte en skikkelig innsats som ledere. Vi bruker betegnelsen opportuniste om situasjoner der politikere opptrer i strid med velgernes fellesinteresser. Ett uttrykk for dette kan være lav kostnadseffektivitet i offentlig sektor fordi politikerne ikke gjennomfører reformer, eller fordi de ikke følger opp administrasjonen på en god måte.<sup>2</sup>

Det forekommer politisk korrupsjon i representative demokratier. Politiske bestikkelser er avslørt i vel etablerte demokratier som Tyskland, Frankrike, Storbritannia og USA. I enkelte land som Italia og Japan har omfattende politisk korrupsjon vært et vedvarende problem. Holdningsundersøkelser tilbake til 1960-tallet viser at tilliten til politikere har avtatt i de fleste vestlige land. For eksempel viser amerikanske undersøkelser at prosentandelen som andelen som mener at det er ”quite a few crooks in government” har steget fra omtrent 30 prosent i 1960 til omtrent 45 prosent i dag.

Lite tyder på at regelrett politisk korrupsjon er et omfattende problem i Norge.<sup>3</sup> Som Thomas Schelling har påpekt er trusler effektive når de ikke blir gjennomført. Kanskje er derfor norske politiske institusjoner innrettet på en måte som avskrekker makthaverne fra opportunistisk atferd? Kanskje ville andre institusjoner ledet til mer opportuniste og omfattende korrupsjon? Slik sett er problemstillingen relevant for norsk demokratidebatt.

---

<sup>2</sup> Også kompetanse kan være relevant. Velgerne vil ha politiske ledere med saklig innsikt, og politisk kompetanse slik at de kan få oppslutning om sine forslag.

<sup>3</sup> Undersøkelser indikerer at den generelle tilliten til norske politikere er nokså stabil. Valgundersøkelsene viser imidlertid at en synkende andel av velgerne mener at politikere er dyktige, mens en økende andel synes at ”mange politikere har for lite kjennskap til sakene”.

En overordnet observasjon er at demokrati reduserer omfanget av opportunisme. Spesielt er korrupsjonen lav i ”gamle” demokratier (for oversikt, se Treisman 2007; Lambsdorff 2005). I lys av dette innleder vi med noen resonnementer om det representative demokratiets evne til å redusere eller eliminere opportunisme blant politikere. Disse resonnementene bygger på spillteoretiske modeller med asymmetrisk informasjon (for oversikt, se Helland og Sørensen 2008, kapittel 3). ”Støy” kan gjøre det vanskelig for borgerne å vite om dårlige politiske resultater skyldes opportunisme eller ikke. I tillegg åpnes det for at opportunistiske politikere kan profitere på å opptre som ikke-opportunistiske politikere (i alle fall for en stund). I det videre er formålet er å gi en intuitiv forståelse av teoretiske resultater, og illustrere med resultater fra empirisk forskning.

Representativt demokrati kan begrense politisk opportunisme fordi den politiske konkurransen disiplinerer opportunistiske politikere<sup>4</sup>, og fordi de opportunistiske kan erstattes i valg. Den første effekten skal vi omtale som *insentiveffekten* (de opportunistiske ansføres til å redusere sin opportunisme), mens de andre kalles for *seleksjonseffekten* (de opportunistiske erstattes i valg). Demokratiske institusjoner bør utformes for å motvirke politisk opportunisme generelt, og korrupsjon mer spesielt. I utformingen av institusjonene står borgerne overfor et dilemma (Besley 2006), enten å kaste de opportunistiske politikere så snart de blir avslørt (seleksjon) eller å utforme motivasjonsordninger slik at eventuelle opportunistiske politikere ser seg tjent med å besinne seg (insentiver). Legg merke til at bedret disiplinering innebærer at flere opportunistiske politikere overlever valg, og at seleksjonen derved svekkes. Dette er dilemmaet. I diskusjonen skal vi drøfte institusjonelle ordninger i lys av denne innsikten. Vi analyserer flertallsvalg versus listevalg, presidentsystemer versus parlamentarisme, desentralisering av oppgaver til lokale folkevalgte forsamlinger, begrensninger i antall perioder en politiker kan være folkevalgt (”term-limits”), politikernes lønns- og arbeidsvilkår, systemet for finansiering av partiers og kandidaters valgkamp og betydningen av uavhengig informasjon.

---

<sup>4</sup> En opportunistisk politiker har preferanser som avviker fra borgernes (felles) preferanser. Vi bruker også betegnelsene dårlige versus gode politikere om opportunistiske versus ikke-opportunistiske politikere. I faglitteraturen brukes begrepene ”dissonant” versus ”kongruent” om dette.

## 2. Hvordan demokratiet kan disiplinere dårlige politikere

La oss anta at alle politikere er opportunistiske. Deres preferanser avviker fra borgernes preferanser, og de handler i sin egeninteresse selv når dette går på bekostning av velgenes fellesinteresser. La oss videre anta at politikerne ikke har noe spesielt ideologisk ståsted; de har ingen spesiell misjon når de søker politiske verv. Kandidater trakter etter politiske posisjoner fordi dette gir en tilfredsstillende i seg selv ("ego-rents") og fordi det gir adgang til å berike seg selv på fellesskapets bekostning ("rents").

Sett at to slike kandidater stiller til valg, at det forestående valget kan betraktes som et engangsspill, og at avgitte valgløfter er bindende og vil bli gjennomført. Velgerne har ulike politiske målsettinger på ett enkelt område, eksempelvis knyttet til størrelsen på offentlig sektor. Hvis politikernes valgløfter må gjennomføres vil den politikeren som foreslår en politikk som faller sammen med sentrumsvelgerens (=medianvelgerens) idealløsning vinne valget. Politikerne har ingen ideologiske hemninger og tilbyr selvsagt en politikk som ligger i sentrum. Dessuten vil den politikeren som lover å stjele minst vinne valget. Konkurransen om velgeroppslutning eliminerer under disse betingelsene opportuniste, og sikrer slik effektiv bruk av samfunnets ressurser (se Persson og Tabellini 2000 for utdypninger).

Men forutsetningen om at valgløfter *må* gjennomføres er ikke rimelig. En dårlig politiker kan ikke *troverdige* love å opptre til fellesskapets beste! Straks han er kommet i maktposisjon vil han spise av lasset (i en eller annen form) dersom dette er opportunt. Han vil ta det som i litteraturen omtales som "rents". Det som eventuelt kan avholde han fra det er trusselen om å bli kastet ved neste valg. Det er tilbakeskuende stemmegivning som eventuelt disiplinere opportunistiske politikere. Dette er utgangspunktet for Barro-Ferejohn modellen (Barro 1973; Ferejohn 1986)<sup>5</sup>. Velgerne fastsetter en øvre grense for hva de aksepterer av opportuniste for å gjenvelge politikeren. Alle politikere er dårlige, og sittende politikere må gjøre en avveining i inneværende periode mellom å ta maksimalt nå eller å begrense opportunisten for å få gjenvalg. I likevekt begrenses opportuniste av insentivet til å ta gjenvalg. Opportunisten blir mindre desto høyere politikeren verdsetter maktposisjonen i seg selv, jo mer ressurser som går tapt gjennom opportunistisk adferd, og desto høyere politikeren verdsetter fremtidig forbruk (høy diskonteringsfaktor).

---

<sup>5</sup> Politikerne er agenter for borgerne. Hvis de folkevalgte har andre målsettinger enn sine oppdragsgivere kan de føre en annen politikk enn det borgerne ønsker.

Når det er høy risiko for at regimet vil bli veltet gjennom statskupp vil fremtidige inntekter bli verdsatt lavere, og dermed vil velgerne sette en lavere toleranseterskel for opportunisme. Hvis risikoen for statskupp høyere i Venezuela enn i Mexico må vi altså forvente mer opportunisme i Venezuela, alt annet likt. Stabile demokratier vil etter dette resonnementet ha mindre opportunisme enn ustabile demokratier, gitt at historien er en god pekepinn for fremtidig stabilitet. Dette er også i samsvar med empiriske studier. Om et land er demokrati eller ikke på et gitt tidspunkt spiller ikke nødvendigvis stor rolle for omfanget av politisk opportunisme, men alderen på demokratiet har stor betydning. Den tidlige politiske historie ser ut til å være viktig for graden av opportunisme (Treisman 2000; 2007; Lambsdorff 2005).

### 3. Hvordan demokratiet kan selektere gode politikere

Bildet blir straks mer komplisert når vi utvider modellen til også å inkludere ”gode politikere” i tillegg til de ”dårlige” (se eks. Besley 2006: kapittel 3.3). Nå kommer seleksjon inn i bildet, at velgerne kan kaste ut de opportunistiske, og innsette ærlige folk i maktposisjonene. Det er her velgerne ofte må gjøre en avveining: Setter velgerne en streng toleranseterskel for opportunisme vil ikke dårlige politikere vil se seg tjent med å begrense sin opportunistiske atferd. Det blir rett og slett for krevende å sikre gjenvalg, slik at det er bedre å ta som mye rents som mulig i inneværende valgperiode. Kaster man den opportunistiske politikeren og innsetter en ny politiker er man like langt -- en kan ikke vite med sikkerhet om en politiker er opportunistisk eller ikke før denne er innsatt. Fordelen med en krevende terskel er at den dårlige politikeren klart avslører seg selv. Dermed kan vi som borgere håpe på å velge inn en god politiker ved neste korsvei. Velgerne må gjøre en avveining mellom seleksjon (=kaste de opportunistiske/korruperte) eller insentiver (=anspore de opportunistiske/korruperte til å være ærlige, oppgradere egen kompetanse og yte innsats).

Flere forhold kan påvirke velgernes avveining mellom insentiver og seleksjon. Et åpenbart forhold er utbredelsen av opportunisme blant dem som er aktuelle for politiske verv. Hvis den politiske klassen har en høy andel opportunistiske kandidater er det liten sjanse for at velgerne vil finne en ikke-opportunistisk politiker som kan erstatte den opportunistiske. Dette tilsier at

de demokratiske institusjonene vektlegger sterke insentiver. Er det lite opportuniste blant aktuelle kandidater bør institusjonene innrettes for å fremme seleksjon.

Et annet forhold er velgernes vektlegging av fremtiden. Hvis de er tålmodige (=har høy diskonteringsfaktor) kan de sette en lav toleranse for opportuniste. De kan kaste en opportunistisk politiker, og håpe på en bedre fremtid gjennom valg av ikke-opportunistiske ledere. Dersom folk i velstående land verdsetter fremtidig forbruk høyere enn de som bor i land med lav inntekt vil vi forvente at politisk korrupsjon avtar med nasjonalprodukt per innbygger. Det viser seg også at dette er tilfellet (Se eksempelvis Treisman 2004, tabell 2, samt diskusjonen i Treisman 2007). I slike analyser bør det tas hensyn til at politisk korrupsjon også kan ha en negativ effekt på nasjonalproduktet. Å ta hensyn til dette er metodisk krevende.<sup>6</sup>

Valgperiodens lengde vil også ha betydning for hvordan hensynet til insentiver og seleksjon veies. Med hyppige valg kan velgerne raskt kvitte seg med en politiker som er avslørt som opportunistisk. Hensynet til effektiv seleksjon tilsier korte valgperioder. Men korte valgperioder gjør det mindre attraktivt for opportunistiske kandidater å anstrenge seg for å bli gjenvalgt. Med lengre valgperioder kan velgerne sette en lavere terskel for aksept av opportuniste. Sterke insentiver kan forutsette lange valgperioder.<sup>7</sup>

Et tredje forhold som kan påvirke avveiningen mellom insentiver og seleksjon er graden av ideologisk polarisering (Polo 1998; Besley 2006, kapittel 3.4). Sett at to kandidater representerer hver sin ideologi: En av dem vil kanskje ha et sekulært samfunn, mens den andre vil ha en islamistisk republikk (jf det valget i Palestina i 2006). Eller en kandidat vil ha en sosialistisk politikk med stor vekt på økonomisk omfordeling, men den andre vil ha en liberalistisk politikk med sterk vekt på lave skatter og mye konkurranse. Sett at kandidatene ikke troverdig kan tilby noen annen politikk enn det som samsvarer med deres underliggende ideologi. Politikernes posisjoner har sitt motstykke i ideologiske motsetninger blant velgerne. Borgerne legger både vekt på å få en ønsket ideologisk politikk og på å unngå opportuniste.

---

<sup>6</sup> Treisman (2007) benytter nasjonalprodukt per innbygger fra 1700-tallet og fra 1820 som instrumentvariable for nasjonalprodukt per innbygger i dag.

<sup>7</sup> Så langt vi kan se er ikke spørsmålet om utskrivning av nyvalg i systemer uten fast valgperiode gitt en modellmessig behandling i faglitteraturen.

Ideologisk polarisering vil føre til at velgerne senker sin toleranseterskel for opportuniste – de legger mer vekt på å gi de opportunistiske insentiver til å søke gjenvalg. Velgerne vil akseptere mer opportuniste hos egen favorittkandidat jo større ideologisk avstand det er til alternativet. Kandidatene (partiene) vet naturligvis dette, og de kan derfor ta mer ”rents” jo sterkere den ideologiske polariseringen er. Dette forsterkes dersom velgerskaren er skjevt fordelt i favør av en av kandidatene (=svak konkurranse). I så fall kan den som er i posisjon (politikeren, regjeringspartiet) legge beslag på mer av samfunnets ressurser uten å stå i fare for å bli kastet ved valg. Fraværet av et reelt politisk alternativ fører til at velgerne må øke sin terskel for å tolerere opportuniste.

Dette er et viktig resultat: Jo sterkere de politiske motsetningene er i et samfunn, og desto skjevere fordelt de ideologiske preferansene er, desto mer omfattende vil vi forvente at den politiske opportunisten er. Flere empiriske studier viser at etnisk og språklig oppsplittede land skårer lavere enn homogene land på en rekke suksessvariable (herunder økonomisk vekst og forventet levealder) (se eksempelvis Alesina, Bakir og Easterly 1999; Easterly og Levine 1997; Mauro 1995). Dette har blitt tolket som en støtte til agentmodeller av politikk. Glaeser og Saks (2006) viser at amerikanske delstater som er etnisk og inntektsmessig homogene har mindre korrupsjon enn mer heterogene delstater. De finner også at borgernes utdanningsnivå har en betydelig negativ effekt på korrupsjon. Slik sett er det en god nyhet når vi observerer reduserte ideologiske motsetninger i mange europeiske land (men ikke i USA). Spesielt har avstanden mellom velgere og politiske partier blitt redusert langs den sentrale ideologiske aksene, høyre - venstre dimensjonen. Både ekspertvurderinger og holdningsundersøkelser indikerer en betydelig reduksjon i politisk avstand. Velgernes partiidentifikasjon er svekket, og velgerne skifter parti langt hyppigere enn før. Dermed kan velgerne senke toleransen for opportuniste (i vid betydning): de kan lettere kaste et parti som de mener har ledere med lav kvalitet, folk som vil berike seg selv eller ikke yter full innsats i jobben.

Disse modellresonnementene krever mye av den jevne velger. Han eller hun må ikke bare velge optimale strategier gitt politikernes og de øvrige velgernes strategivalg, men må også oppdatere sine oppfatninger optimalt gitt de resultatene som observeres (Bayesisk perfekt likevekt). En kan – med rette – spørre seg om den jevne velger er i stand til å gjennomføre slike tankerekker.

En måte å studere dette på er ved kontrollerte laboratorieomgivelser. Helland og Monkerud (2008) har gjennomført et slikt eksperiment med den enklest tenkelige modellen der både insentivspørsmål og seleksjonsspørsmål gjør seg gjeldende for velgerne. Så langt vi kjenner til er dette foreløpig det eneste eksperimentet som er gjort på denne typen modeller.

Eksperimentet benyttet studenter som beslutningstakere ("velgere"), og disse ble belønnet med penger for resultatene de oppnådde. Studien indikerer at subjektene støtter seg på enklere handlingsregler enn de som foreskrives i modellene. Mesteparten av adferden i eksperimentet kan forklares ved såkalte belønningsforsterkende læringsregler. Handlinger som erfaringsmessig har gitt høy belønning har en høyere sannsynlighet for å bli valgt i fremtid. Likevel viser det seg at disse "Pavlovske" handlingsreglene ofte leder til konvergens mot modellenes likevekter. Selv om agentmodellene synes å gi gode prediksjoner bør den endelige dommen over disse avvente flere kontrollerte eksperimenter på valg og agentproblemer.

#### 4. Institusjonell design for å redusere politisk opportunisme

Det er grunner til å stille seg skeptisk til politisk ingeniørkunst. Ta argumentet om at det er rettsvesenets jobb å slå ned på korrupsjon. Politikere skal tiltales og straffes som andre borgere. Korrupsjon er et spørsmål om rettsstat. Argumentet i mot dette er at rettsvesenets evne til å slå ned på korrupsjon avhenger av hvor korrupte politikerne er. Det er politikere som vedtar korrupsjonslovgivningen, det er politikerne som bevilger midler til politiet og påtalemyndigheten, det er politikere som lager systemet for utnevning av dommere – ja de utnevner i noen tilfeller dommerne selv. Derfor vil politi og rettsvesen være mer tannløse i sin korrupsjonsbekjempelse desto mer korrupte politikerne selv er. Politikere kan sørge for at det blir vedtatt lover som gir dem immunitet mot rettsforfølgelse, slik vi blant annet har sett i Italia og Frankrike.<sup>8</sup> Rettsinstitusjonene er i seg selv i klørne på mer eller mindre korrupte politikere. Rettsstatens kvalitet avhenger av hva slags folk som bemanner topposisjonene i det representative demokratiet.

---

<sup>8</sup> Et hovedpoeng for korrupte politikere i disse landene har vært å bli gjenvalgt, ikke bare for å stjele mer, men for å komme inn under parlamentarisk immunitet som skjermer dem mot straffeforfølgning for tidligere straffbar korrupsjon.



Tilsvarende kan en argumentere for at alle demokratiske institusjoner er utformet og blir vedlikeholdt av mer eller mindre korrupte politikere. Og følgelig kan de ikke brukes til å bekjempe korrupsjon. Det er noe i dette resonnementet. Samtidig ser vi at institusjoner har en fabelaktig overlevelsessevne. Rettsystemer og politiske institusjoner som ble etablert langt tilbake i tid – det kan være snakk om flere hundre år – eksisterer den dag i dag. ”Gode institusjoner” kan forventes å begrense korrupsjon også når det er de korrupte som innehar maktposisjonene. Det er derfor interessant å analysere institusjoner for å få kunnskap om hvilke varianter av representativt demokrati som er best skikket til å hindre at opportunistiske politikere kommer til makten, og som minimaliserer skadevirkningene hvis de kommer i posisjon.

### *Valgordningen*

Flertallsvalg betyr som regel at ett enkelt mandat fordeles fra hver enkelt valgkrets. Mandatet går til det partiet, eller den kandidaten, som oppnår flest stemmer. Forholdstallsvalg innebærer at flere mandater fordeles fra en og samme valgkrets. Velgerne stemmer på partilister, og mandatene fordeles på partiene i forhold til deres andel av stemmene. Det er flere varianter av disse valgordningene, men for enkelthets skyld holder vi oss til disse to typene.

Insentiveffekten styrkes i den grad det er den enkelte politiker som kastes. Fordi flertallsvalg oftest betyr et personvalg vil vi forvente at flertallsvalg (med ett mandat i hver valgkrets) gir sterke insentiver til å redusere korrupsjon. Listevalg (der velgerne stemmer på politiske partier) kan gi svakere insentiver fordi velgerne beholder eller kaster hele listen med kandidater. Dermed kan den enkelte politiker håpe på å være gratispassasjer på partiets renommé.

Men seleksjonseffekten kan være svakere med flertallsvalg. Sett at to korrupte kandidater stiller til valg i en krets, og at de representerer hvert sitt ideologiske syn. En ikke-korrupt nykommer lanserer sitt kandidatur. Med flertallsvalg er det stor sannsynlighet for at en stemme på den ikke-korrupte kandidaten vil være bortkastet fordi terskelen for å bli representert er så høy. Velgerne står overfor et vanskelig koordineringsproblem. Velgerne vil innse dette, og stemme på den korrupte kandidaten som har et ideologisk syn som samsvarer med sitt eget. Med proporsjonal representasjon er valgdistriktene større, og terskelen for å bli representert lavere. Sannsynligheten for at en stemme på den ikke-korrupte partilisten skal være bortkastet er mindre. Velgerne kan lettere koordinere sin stemmegivning. Følgelig kan

velgernes evne til å selektere gode politikere være bedre med proporsjonal representasjon enn med flertallsvalg.

Persson og Tabellini (2005:192-) har analysert valgsystemene i 80 demokratier med data fra 1990-tallet.<sup>9</sup> De finner at korrupsjon (målt ved befolkningens oppfatninger av hvor korrupte myndighetene er), og ineffektivitet offentlig tjenesteproduksjon er mer utbredt når kandidatene velges på partilister enn når de velges som enkeltkandidater ved flertallsvalg. Korrupsjonen er også høyere jo færre kandidater som velges per valgdistrikt. Fordi systemer med proporsjonal representasjon gjerne har store valgdistrikter der velgerne stemmer på partilister synes det ikke å være stor forskjell på korrupsjonsnivå mellom de to hovedtypene av valgordninger. Insentiveffekten taler for bruk av flertallsvalg, mens seleksjonseffekten taler for bruk av proporsjonal representasjon.

### *Politisk styringssystem*

Presidentsystemer skiller seg fra parlamentariske systemer ved at presidenten ikke behøver tillit i den folkevalgte forsamlingen, men står ansvarlig overfor sitt eget elektorat. Det er en deling av makten mellom president og forsamling. En vil forvente en svakere insentiveffekt i presidentsystemet: Gjenvalg er mer attraktivt når posisjonen gir høy prestisje og stor reell politisk makt. Dette gjør at velgerne kan sette en strengere terskel for toleranse av opportunisme. Isolert sett taler dette for å gjøre de politiske posisjonene attraktive. Siden presidenters makt beskrankes av maktdeling, indikerer dette at det er mindre opportunisme i parlamentariske systemer enn i presidentsystemer. Samtidig er det i situasjoner der velgerne tror de vil stå overfor opportunistiske politikere at de vil binde deres handlefrihet for å forhindre skadelig politikk.

Presidentsystemer skiller seg også fra parlamentariske systemer ved at velgerne inviteres til å stemme på én person. Fordi opportunisme dreier som om personlige kvaliteter innebærer et personvalg at velgerne gis større mulighet til å kaste de korrupte, late og udugelige. I et parlamentarisk system stemmer velgerne på partier der ansvar deles på flere politikere, og der den endelige regjeringdannelse er utenfor velgernes kontroll. Slik sett kan dette styrke seleksjonseffekten i presidentsystemer.

---

<sup>9</sup> Denne studien har blitt berømmet for sine metodiske kvaliteter, men har samtidig blitt sterkt kritisert, se Acemoglu (2005) og Gabel og Hix (2005). Merk at Persson og Tabellini delvis baserer seg på andre argumenter enn seleksjons- og insentiveffekter.

Det er gjort flere studier som sammenligner presidentsystemer med parlamentariske systemer, men resultatene synes lite robuste (se Persson og Tabellini 2005; Treisman 2007).

### *Lokaldemokrati*

Politisk desentralisering er i første rekke begrunnet i at lokale enheter lettere kan tilpasse sin politikk til borgernes preferanser. Fordi kommuner normalt er mer ideologisk homogene enn større politiske enheter vil kommunepolitikerne vil være mer representative for en lokal velgerskare enn en nasjonalforsamling kan være. I følge desentraliseringsteoremet kan kommuner under visse betingelser tilby tjenester minst like effektivt som nasjonale myndigheter (Oates 1972). Den teoretiske analysen foran kaster imidlertid nytt lys over kommuneinstitusjonens normative begrunnelse.

Det første er åpenbart: fordi den ideologiske polariseringen normalt er mindre i kommuner er det lettere for velgerne å skifte fra en kandidat eller et parti til en annen kandidat/parti. I tråd med diskusjonen foran vil insentiveffekten bli sterkere: toleransegrensen for opportunisme senkes. Helland og Sørensen (2007) viser at det kommunale tjenestetilbudet i Norge drives mindre kostnadseffektivt i polariserte kommuner (typisk for folkerike storbykommuner) enn i kommuner der det er små ideologiske avstander blant velgerne (typisk for små utkantkommuner).<sup>10</sup> Politikerne har et sterkere motiv til å drive kostnadseffektivt når de vet at velgerne er ideologisk ubundet! Men insentiveffekten kan bli svekket av et system med flere styringsnivå. Både de lokalpolitiske og nasjonale maktposisjonene blir mindre attraktive og dermed mer sårbare for opportunisme fordi de er mindre attraktive enn et system med ett styringsnivå. En mulig forklaring på politisk korrupsjon i Russland og Kina er nettopp mange lokale styringsnivå og myndighetsorganer med ansvar for regulering og kontroll av næringsvirksomhet (Treisman 2002).

Politisk organisering påvirker hvilken type informasjon som velgerne har tilgang til, og det er usikkert hvordan antall styringsnivåer påvirker seleksjonseffekten. På den ene siden betyr kommuner et system med flere styringsnivå, noe som ofte betyr mer diffuse ansvarsforhold. Det blir vanskeligere for velgerne å se "hvem som har ansvar for hva". Det blir dermed vanskeligere for velgerne å avsløre en "dårlig politiker" både på nasjonalt og lokalt nivå. Hvis

---

<sup>10</sup> Den samme studien viser også, i tråd med modellene, at svak konkurranse mellom blokkene i kommunen reduserer effektiviteten i offentlig tjenesteproduksjon.

en kommune innfører eiendomsskatt kan en dårlig lokalpolitiker hevde at det skyldes at staten har kuttet i inntektsoverføringene til kommunen, men realiteten kan være at det er tjenestetilbudet som drives ineffektivt. På den andre siden betyr kommuner at velgerne lettere kan bedømme politikernes prestasjoner fordi det kun er resultatene i den enkelte kommune som skal vurderes. I tillegg bedres informasjonstilgangen ved at velgerne kan sammenligne prestasjonene til sammenlignbare kommuner, spesielt nabokommuner. Målestokkonkurranse gjør det lettere for innbyggerne å identifisere egne lokalpolitikere enten som opportunistiske eller som ikke-opportunistiske (Besley og Case 1995).

### *Politikere som ikke kan ta gjenvalg*

Det representative demokratiet disiplinere korruperte politikere i den grad de ønsker gjenvalg eller kan ta gjenvalg. Et problem i den sammenheng er regler som begrenser antallet valgperioder det er lov å ta gjenvalg, slik vi kjenner for amerikanske guvernører og presidenter ("term limits"). Dette reiser det såkalte siste-periode-problemet: at opportunistiske makthavere ikke har noe motiv til å begrense uttaket av rents i sin siste valgperiode.

En begrunnelse for slike regler at "makt korrumpere" (Lord Acton): antagelsen er at sjansen for å utvikle opportunistiske tilbøyeligheter øker med tiden en person har sittet i maktposisjon. Hensynet til seleksjon av gode politikere taler derfor for å begrense antallet ganger en politiker kan gjenvelges. Men mot dette taler hensynet til å disiplinere opportunistiske politikere. I den siste valgperioden har ikke disse noe motiv til å opptre som ikke-opportunistiske politikere – de har intet å tape på å nyte maktens privilegier uten å anstrenge seg. Besley og Case (1995) har undersøkt denne hypotesen ved hjelp av data fra amerikanske guvernørvalg. I omtrent halvparten av de kontinentale statene kan guvernører gjenvelges et ubestemt antall ganger, i de resterende delstatene kan guvernører bare gjenvelges en gang (som i presidentvalg). Besley og Case finner at skatter og offentlige utgifter har en tendens til å være høyere i den andre og siste valgperioden enn i den første perioden. Besley (2006:121-) presenterer også en sammenligning av guvernørens faktiske og velgernes ønskede politikk. Dette er målt ved standardiserte skårer utviklet av non-profit organisasjoner. Hovedresultatet tyder på at guvernører som ikke kan stille til gjenvalg fører en politikk som ligger nærmere opinionen enn guvernører som kan stille for en ny periode. Dette tyder på at det skjer en seleksjon der velgerne kaster første-periode guvernører som har avveket fra borgernes preferanser.

Andre studier har sett på parlamentarikeres innsats og økonomiske uttelling. Besley og Larcinese (2005) finner ikke noen sisteperiodeeffekt i det Britiske parlamentet: parlamentarikere som er i sin siste periode tar seg ikke bedre betalt, og de stemmer heller ikke sjeldnere enn parlamentarikere som står på valg. Lien (2008) finner heller ingen sisteperiodeeffekt i det norske Stortinget: representanter som vet at de ikke er renominert deltar ikke sjeldnere på komitémøter, og tar ikke ut høyere inntekter enn representanter som er renominert.<sup>11</sup>

En forklaring på dette mønsteret kan være at partiene makter å disiplinere representanter som er i sin siste periode. En måte slik disiplinering kan foregå på er gjennom en form for ”betingede kontrakter”: Partiene er langlevde organisasjoner som vil bygge tillit gjennom et godt merkenavn. Partiene kan derfor se seg tjent med å sørge for incentiver slik at sentrale politikere har et motiv til å yte innsats i hele sin politiske karriere. Dette kan de gjøre ved å fordele attraktive stillinger til politikere når de har avsluttet sin karriere. I Norge brukes blant annet fylkesmannsembetene, stillinger i utenriktjenesten og i enkelte toppstillinger i statsforvaltningen ellers som rettrettstillinger for toppolitikere. Nærmere analyser av slike betingede kontrakter finnes flere steder. Det banebrytende arbeidet tilskrives Alesina og Spear (1988).

### *Politikernes lønninger*

En implikasjon av Barro-Ferejohn modellen er at gjenvalg er mer attraktivt når posisjonen gir høy ordinær avlønning eller pensjon. Ved å gjøre posisjonen som folkevalgt mer økonomisk attraktiv kan velgerne senke toleransen for korrupsjon (=styrket disiplinering).

Incentivargumentet taler for forholdsvis gunstige lønns- og arbeidsvilkår for politikere - vi vil forvente mindre opportuniste jo bedre de økonomiske vilkårene som folkevalgt er. (Mot dette står selvsagt hensynet til å begrense kostnadene ved å drifte de folkevalgte institusjonene.) Men igjen kan seleksjonshensynet peke i motsatt retning. Vi kan anta at opportunistiske politikere er motivert til å søke gjenvalg ut fra hensynet til egen, økonomisk vinning, mens ikke-opportunistiske politikere har et sterkere element av idealistisk motivasjon. Alt annet likt vil vi forvente at opportunistiske politikere er mindre tilbøyelige til å søke gjenvalg når de økonomiske betingelsene ikke er så gode.

---

<sup>11</sup> Disse undersøkelsene forutsetter at representantene i parlamentet i noen grad kan påvirke sine egne inntekter. Dette er tilfellet i både det Britiske og det Norske parlamentet; blant annet ved at utgifter til telematikk og reiser er rene refusjonsordninger.

Implikasjonen av dette er kanskje paradoksalt: Hvis sjansen for å velge en opportunistisk politiker er høy kan det være i velgernes interesse å fastsette gunstige lønns- og arbeidsvilkår for politikere. Når sjansen for å velge en ikke-opportunistisk politiker er forholdsvis høy bør lønns- og arbeidsvilkårene være mindre gunstige. Er vi sikre på at politikerne ikke er opportunistiske spiller selvsagt ikke betingelsene noen rolle.

### *Parti- og kandidatfinansiering*

Slik vi har definert representativt demokrati er det konkurranse om makten som begrenser eller forhindrer opportuniste. Men politisk konkurranse kan i seg selv anspore til mer opportuniste gjennom private bidrag til kandidaters og partiers valgkamper.

Partier/kandidater tilbyr private interessenter en politikk som er til en bedrifts fordel, eksempelvis skjerming fra utenlandsk konkurranse, eller tilgang til subsidierte innsatsfaktorer som næringsarealer eller elektrisk kraft. Partiene/kandidatene mottar til gjengjeld økonomisk støtte til valgkampen, som forbedrer mulighetene til velgeroppslutning og øker sjansen for valgseier. Bedrifter og interessegrupper kan med andre ord "kjøpe" politikk slik at pengemakt undergraver stemmemakt. Dette er korrumpert politikk fordi det er bruk av politisk makt for å vinne privatøkonomiske gevinster. Her misbrukes posisjoner til å tjene spesielle private virksomheter slik at partiet/kandidaten kan motta valgkampbidrag som bedrer vinnerenssjansene.

Slik korrupsjon er åpenbart et problem hvis pengegaver og politisk tilpasning holdes hemmelig for velgernes. Hvis velgerne får kunnskap om hvem som gir gaver til et parti eller en kandidat kan det fremme god seleksjon og gi insentiver til å moderere korrupsjonen. For det første kan velgerne slutte seg til hvilke interesser som partiet/kandidaten vil tjene. Et parti som får pengestøtte fra brede interesser (eksempelvis i form av medlemskontingent) er mindre mistenkelig enn et som får betydelig støtte fra en enkelt privat donor med betydelige økonomiske interesser i en bestemt myndighetspolitikk. Slik kan pengegaver lette velgernes seleksjon av "gode politikere". For det andre tvinger åpenhet om pengegaver partier/kandidater til å gjøre en avveining. Større kampanjebidrag øker mulighetene for å kjøpe ekspertise og politisk reklame, og gjennom større valgkampressurser sikre seg en større andel av velgerne. Prisen for dette er å endre politikken til fordel for en liten gruppe, noe som isolert sett betyr mindre velgeroppslutning. Å ta i mot mye penger fra en donor kan bety færre stemmer (Denzau og Munger 1986, Baron 1994).

Konkurranse er i seg selv kan være informasjonsavslørende. Et parti eller en kandidat har et sterkt motiv til å fremskaffe informasjon om rivalen har mottatt store gaver for spesielle bedrifter eller interessegrupper. Det samme har eventuelle bedrifter eller interessegrupper med motsatte interesser av donoren. Dersom rivalen har hatt en flertallsposisjon vil opposisjonen forsøke å vise at bidragsyteren har vridd politikken til donorens fordel.

### *Uavhengige informasjonsinstitusjoner*

God informasjon kan på en direkte måte avsløre om politikerne er opportunistiske eller ikke, og informasjon om faktiske resultater skyldes politiske prioriteringer eller eksterne forhold som politikerne ikke har kontroll over. Informasjon er selvsagt til liten hjelp hvis borgerne ikke har nødvendig utdanning slik at de kan nyttegjøre seg denne. Innbyggernes utdanningsnivå synes å ha en direkte negativ effekt på politisk korrupsjon (Glaeser og Saks 2006).

Den første typen informasjon vil være informasjon om hvordan kandidater og sittende makthavere har fylt tidligere politiske verv, om de har benyttet sine maktposisjoner til å berike seg selv eller venner og familie, og om de har ytt en god innsats i arbeidet. Den andre typen informasjon vil være informasjon om hvordan kandidaten har gjort jobben sin, eksempelvis informasjon om arbeidsledighet, resultater i skolen eller i helsevesenet renset for internasjonale konjunkturer, elevens bakgrunn og sykkelighet i befolkningen. Slik informasjon kan i noen grad hentes fra registre der politikere oppgir kommersielle eierinteresser, verv og eventuelle arbeidsgivere og andre større oppdrag utenfor politikken.

Informasjon som direkte avslører om politikerne er gode vil alltid gi bedre seleksjon. Men slik informasjon kan svekke disiplineringen av dårlige politikere. Sett at velgerne kaster politikere som leverer dårlige resultater eller blir avslørt som opportunistiske. Dersom en opportunistisk politiker står overfor en høy sannsynlighet for å bli avslørt vil han være mindre tilbøyelig til å levere gode resultater i inneværende periode. Disiplineringen av opportunistiske politikere svekkes, mens utvelgelsen av gode politikere forbedres. Hvis den politiske klassen består av en høy andel opportunistiske lederkandidater, slik at sjansen for innsette en god politiker er liten kan – i prinsippet – en høy avsløringssannsynlighet redusere velgernes velferd. Dårlige politikere har få insentiver til å levere noe i det hele tatt, og de fleste er dårlige. Men er andelen gode kandidater høy vil en høy sannsynlighet for å bli avslørt bety at gevinsten ved bedre seleksjon mer enn oppveier tapet som følge av svekket disiplinering (Besley 2006:130-

31). Bedre resultatinformasjon (rensket for eksterne forhold) gir mer effektiv seleksjon av gode politikere og skarpere insentiver til dårlige politikere. Det blir lettere å kaste de dårlige når velgerne kan identifisere resultater som uakseptable (opportunistometerskelen er overskredet), og opportunistiske politikere disiplineres klarere av en klarere opptrukket opportunistegrense.

Opportunistiske politikere vil alltid profitere på å fremstå som ikke-opportunistiske. De vil søke å skjule former for korrupsjon og svak politiske innsats. Motsatt vil ikke-opportunistiske politikere søke å styrke sin troverdighet gjennom uavhengige informasjonsinstitusjoner. Uavhengige massemedia og uavhengige frivillige organisasjoner og aksjonsgrupper er derfor sentralt for kvaliteten på demokratiet. Ulike indikatorer på politisk korrupsjon er også negativt korrelert med pressefrihet (Brunetti og Weder 2003; Chowdhury 2004; Triesman 2007). Det er selvsagt vanskelig å si "hva som påvirker hva": pressefrihet kan redusere omfanget av politisk korrupsjon, men lite innslag av korrupte politikere øker deres tilbøyelighet til å styrke informasjonsinstitusjonens uavhengighet.

Men også statsmakten selv kan organiseres for å fremme mer treffsikker seleksjon og skarpere insentiver. Dette er særlig viktig i land der stat og kommune har omfattende eierskap, og der institusjonene er avhengig av offentlig finansiering. Viktige eksempler på informasjonsinstitusjoner som bør beskyttes godt mot politiske inngrep er: statistiske sentralbyråer, universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner, offentlig eide medier (spesielt NRK) og selvsagt tilsynsmyndigheter og domstoler.

#### 4. Avslutning

Norsk politisk debatt og norsk statsvitenskap har vært opptatt av representative folkevalgte forsamlinger. En antagelse har vært at et godt kompromiss krever at partier og grupper har en balansert tilstedeværelse i politiske organer. En annen antagelse har vært at politikere kompetente og velmenende forkjempere for sine respektive velgergrupper. Dette er kanskje rimelige antagelser i en norsk kontekst. Men generelt gir dette en for snever analyse av det representative demokratiet.



Utforming av gode demokratiske institusjoner krever forståelse av hvordan politisk konkurranse påvirker innslaget av politisk opportuniste. I mange situasjoner må det foretas en avveining mellom demokratiets evne til disiplinere opportunistiske ledere og dets kapasitet til å selekttere ikke-opportunistiske politikere. Dette har implikasjoner for valgsystemer, for hvor lenge politiske ledere bør sitte, for partifinansiering så vel som lønnsnivået til politikere, for organiseringen av lokalt selvstyre og politikernes handlefrihet. Uavhengige massemedia og offentlige informasjonsinstitusjoner i kombinasjon med en godt utdannet velgerskare uten for partiidentifikasjon er viktige botemidler mot opportunistiske og inkompetente politikere.

Vårt utgangspunkt har at dårlige politikere ikke vil tjene velgernes interesser, noe som kan føre til korrupsjon eller andre former for opportunistisk atferd. Politisk konkurranse – gjenvalgsinsentivet - kan disiplinere dårlige politikere. Men politisk konkurranse kan også lede til dårligere prestasjoner blant gode politikere, blant de som vil tjene velgerne. Konkurranse kan gjøre gode politikere dårlige. Hvis politikere vet mer enn velgerne om hvilken politikk som ”virker”, og gode politikere konkurrerer med dårlige politikere, kan partikonkurranse indusere beslutninger som ikke tjener borgernes interesser (Maskin og Tirole 2004; Besley 2005, kapittel 3.4.3). Implikasjon kan være at konkurransen bør begrenses. Dette kan snu opp-ned på analysen av siste-periode problemet. Å begrense representantenes sittedid (”term-limits”) kan øke velferden i samfunnet fordi gode politikere ikke vil opptre opportunistisk i siste periode. Analysen leder også til en ny begrunnelse for uavhengige offentlige institusjoner: Poenget er ikke bare å beskytte politikkområdet mot opportuniste fra dårlige politikere, men også fra gode politikere!

## Referanser

- Acemoglu, D. 2005. Constitutions, Politics, and Economics: A Review Essay on Persson and Tabellini's The Economic Effects of Constitutions. *Journal of Economic Literature* 43:1025-1048.
- Alesina, A. Bakir, R. og Easterly, W. (1999) Public Goods and Ethnic Divisions. *Quarterly Journal of Economics* 114:1243-84.
- Alesina, A. & Spear, S. 1988. An Overlapping Generations Model of Electoral Competition. *Journal of Public Economics* 37:359-77.
- Barro, R. 1973. The Control of Politicians: An Economic Model. *Public Choice* 14:19-42.
- Barron, D. 1994. Electoral Competition with Informed and Uninformed Voters. *American Political Science Review* 88: 33-47.
- Besley, T. 2006. *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Besley, T. & Larcinese, V. 2006. Working or Shirking. A Closer Look at MPs' Expenses and Parliamentary Attendance. *Working Paper*, London School of Economics.
- Besley, T. 2005. Political Selection. *Journal of Economic Perspectives* 19:43-60.
- Besley, T. & A. Case 2003. Political Institutions and Policy Choices: Evidence from the United States. *Journal of Economic Literature* XLI: 7-73.
- Besley, T. & A. Case 1995. Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition. *American Economic Review* 85:25-45.
- Besley, T. & A. Case. 1995. Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits. *Quarterly Journal of Economics* 85: 769-798.
- Brunetti, A. & Weder, B. 2003. A Free Press is Bad News for Corruption. *Journal of Public Economics* 87:1801-1824.
- Chowdhury, S.K. 2004. The effect of democracy and press freedom on corruption: an empirical test. *Economic Letters* 85:93-101.
- Denzau, A.T. & Munger, M. 1986. Legislators and interest groups: How unorganized interests get represented. *American Political Science Review* 80: 86-106.
- Easterly, W. & Levine, D. 1997. Africa's Growth Tragedy. Policies and Ethnic Divisions. *Quarterly Journal of Economics* 112:1203-50.
- Ferejohn, J. 1986. Incumbent performance and electoral control. *Public Choice* 50: 5-25.
- Gabel, M. & Hix, S. Reconsidering the Economic Effects of Constitutions. *Paper*. London School of Economics
- Glaeser, E.L. & Saks, R. 2006. *Journal of Public Economics* 90:1053-1072.
- Helland, L. & Sørensen, R.J. 2007. The agency costs of partisan dominance and electoral uncertainty. *Working Paper*. Norwegian School of Management (BI)

- Helland, L. & Sørensen, R.J. 2008. *Demokrati og effektivitet*. Oslo: Universitetsforlaget
- Helland, L. & Monkerud, L. 2008. Electoral agency in the lab. *Working Paper*. Norwegian School of Management (BI)
- Oates, W. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace.
- Lambsdorff, J. 2005. Consequences and causes of corruption. What do we know from a cross-section of countries? *Working Paper*, Passau: University of Passau (se [http://www.wiwi.uni-passau.de/fileadmin/dokumente/lehrstuehle/lambsdorff/downloads/Corr\\_Review.pdf](http://www.wiwi.uni-passau.de/fileadmin/dokumente/lehrstuehle/lambsdorff/downloads/Corr_Review.pdf))
- Lien, J. 2008. *A politician who's quitting has already quit. Last period effects on political shirking in Stortinget*. M.Sc. Thesis, Department of Public Governance, Norwegian School of Management BI.
- Maskin, E. & Tirole, J. 2004. The Politician and the Judge: Accountability in Government. *American Economic Review* 94:1034-54.
- Mauro, P. 1995. Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics* 110: 681-712.
- Persson, T., Tabellini, G. and Trebbi, F. 2003. Electoral Rules and Corruption. *Journal of the European Economic Association* 1:958-989.
- Persson, T. and Tabellini, G. 2005. *The Economic Effects of Constitutions*. The MIT Press.
- Polo, M. 1998. Electoral competition and political rents. *Working Paper*. Milano IGIER.
- Sung, H.E. 2004. Democracy and political corruption: A cross-national comparison. *Crime, Law & Social Change* 41:179-194.
- Treisman, D. 2000. The Causes of Corruption: A Cross-National Study. *Journal of Public Economics* 76:399-457.
- Treisman, D. 2002. Russia Renewed? *Foreign Affairs* 81:58-72.
- Treisman, D. 2007. What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research. *Annual Review of Political Science* 10:211-244.