

Minder corrupt dankzij hoger salaris

Corruptie is een storende factor voor economische groei. Vaak is geopperd dat hogere ambtenarensalarissen corruptie zouden kunnen afremmen. Uit de resultaten van een laboratoriumexperiment blijkt dat dit inderdaad het geval zou kunnen zijn.

ROEL VAN VELDHIJZEN

Postdoctoraal onderzoeker bij het Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung en gastonderzoeker aan de Universiteit van Amsterdam

Corruptie vormt een aanzienlijk probleem in grote delen van de wereld. Het wordt gezien als een remfactor voor economische groei en als buitengewoon oneerlijk, omdat niet de meest hardwerkende maar de meest

corrupte personen vaak het beste beloond worden. Hoewel Nederland op gangbare indexen zoals bijvoorbeeld die van Transparency International doorgaans als een van de betere landen uit de bus komt, laat onder meer de bouwfraude zien dat ook hier corruptie kan voorkomen.

Dit heeft ertoe geleid dat zowel politici als wetenschappers al jarenlang op zoek zijn naar methodes om corruptie terug te dringen. In de afgelopen decennia heeft het economisch onderzoek zich vooral gericht op het effect van het verlagen van corruptieprikkels, te beginnen met Becker en Stigler (1974). Zij tonen met een theoretisch model aan dat het bij voldoende controle mogelijk is om corruptie aanzienlijk te beperken door de salarissen van ambtenaren te verhogen.

Het is echter buitengewoon lastig gebleken deze theoretische uitkomst ook empirisch te toetsen, en wel om twee redenen. Ten eerste zijn betrouwbare data over corruptie moeilijk te verkrijgen. Corrupte activiteiten zijn illegaal en ontbreken dus per definitie in officiële macro-economische cijfers. Onderzoekers zijn hierdoor genoodzaakt hun toevlucht te zoeken tot alternatieve meetmethodes zoals bijvoorbeeld enquêtes, waarvan de correctheid soms twijfelachtig is.

Ten tweede is het vaak moeilijk vast te stellen hoe causale

verbanden lopen. Zijn ambtenaren corrupt omdat ze een laag salaris hebben? Of nemen ze genoegen met een laag salaris omdat ze een groot bedrag aan corruptie verdienen? Of is er misschien nog een derde factor die aan beide observaties ten grondslag ligt?

LABORATORIUMEXPERIMENTEN

Laboratoriumexperimenten kunnen mogelijk een bijdrage leveren aan de oplossing van dit probleem. Hoewel corruptie in het veld moeilijk te meten is, kan in het laboratorium een beslissingssituatie worden gecreëerd die metingen wel mogelijk maakt. Daarnaast is het relatief eenvoudig om causale verbanden te meten door zelf binnen het experiment de onderzoeksvariabele, zoals bijvoorbeeld ambtenarensalarissen, aan te passen.

Natuurlijk hebben laboratoriumexperimenten ook nadelen. Proefpersonen (veelal westerse studenten) zijn niet per se representatief voor de rest van de bevolking, zeker niet voor ambtenaren in relatief corrupte landen. Idealiter zou men dan ook liever op natuurlijke wijze de salarissen van ambtenaren in een corrupte omgeving aanpassen en tegelijkertijd corruptie zo precies mogelijk meten. Zolang dit echter niet mogelijk is, kunnen laboratoriumexperimenten dienen als een substituuat dat het mogelijk maakt preciezere hypothesen te testen dan in het veld mogelijk is.

OMKOPING IN HET LABORATORIUM

Middels een experiment is onderzocht of het verhogen van de salarissen van ambtenaren hen ook minder corrupt maakt (Van Veldhuizen, 2012). Corruptie is er in vele soorten en maten, bijvoorbeeld verkiezingsfraude, verduistering of nepotisme. Een andere prominente vorm van corruptie is omkoping. Denk bijvoorbeeld aan een burger die graag een nieuw huis wil bouwen in een beschermd natuurgebied en daarvoor een ambtenaar een steekpenning betaalt. Of denk aan een chauffeur die na een verkeersovertreding met een steekpenning een agent ertoe beweegt een oogje dicht te knijpen.

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

Omkoping kan drie facetten hebben. Ten eerste is er sprake van een wederzijds belang. De burger wil graag in het natuurgebied wonen, terwijl de ambtenaar altijd extra geld kan gebruiken. Ten tweede is er sprake van een illegale daad. Zo zou de ambtenaar eigenlijk geen bouwvergunning voor het natuurgebied mogen verlenen. Ten derde is er sprake van negatieve externe effecten. Wanneer ambtenaren systematisch illegale bouwvergunningen toewijzen in het natuurgebied, zal de natuurwaarde van het natuurgebied afnemen, wat een welvaartsverlagend effect heeft.

Om het laboratoriumexperiment zo dicht mogelijk bij de werkelijkheid te houden is het noodzakelijk om deze drie facetten in het experiment op te nemen. Figuur 1 geeft een grafische weergave van het corruptiespel dat in het experiment wordt gebruikt. In het experiment wordt dit spel in totaal 25 rondes herhaald, waarbij de totale inkomsten in alle rondes aan het einde van het experiment aan de deelnemers worden uitbetaald.

In het spel bepaalt de burger (B) eerst of hij een steekpenning (t) aan de ambtenaar (A) wil geven. Zo ja ($t > 0$), dan bepaalt de burger tevens de hoogte van zijn steekpenning. Vervolgens mag de ambtenaar bepalen of hij de steekpenning accepteert. Zo ja, dan is er een kleine kans ($p = 0,003$) dat de corruptie wordt ontdekt. Dit betekent dan meteen het einde van het experiment voor zowel de ambtenaar als de burger, en tevens het verlies van alle inkomsten in de voorgaande rondes. Een interpretatie is dat de burger en de ambtenaar hun baan verliezen en een grote boete moeten betalen ('ze hangen aan de gal').

Als de corruptie niet wordt ontdekt ($p = 0,997$), kiest de ambtenaar vervolgens om de burger wel (actie G) of niet (actie S) te helpen. Hierbij staat het de ambtenaar overigens vrij om de burger niet te helpen als hij de steekpenning al geaccepteerd heeft. Bovendien is het ook mogelijk om de burger wel te helpen ook als deze geen steekpenning heeft aangeboden of als de ambtenaar de steekpenning heeft geweigerd.

De keuze van de ambtenaar heeft gevolgen voor zowel de burger, de ambtenaar zelf als een derde partij, die de maatschappij (M) vertegenwoordigt. Als de ambtenaar de burger helpt, dan is dit goed voor de burger (56 in plaats van 36 cent), een beetje slecht voor de ambtenaar (30 in plaats van 36 cent) en heel slecht voor de maatschappij (-30 in plaats van 0 cent).

De maatschappij wordt in het experiment vertegenwoordigd door een goed doel. Voor het experiment wordt een vast geldbedrag van 50 euro aan het goede doel toegewezen. Elke keer dat een ambtenaar vervolgens kiest voor actie S, verliest het goede doel 30 cent. Dit negatieve externe effect maakt van actie S een corrupte daad; bij actie G verliest het goede doel niets.

De drie cruciale facetten van omkoping in het dagelijks leven zijn dus alle drie in het experiment vertegenwoordigd. Wederzijds belang is er door de relatie tussen burger (steekpenning) en ambtenaar (actie S). Illegaliteit is vertegenwoordigd door de mogelijke diskwalificatie van het experiment bij omkoping. En negatieve externe effecten zijn er ten slotte door de mogelijke schade voor het goede doel.

HET EXPERIMENT

Het experiment zelf werd uitgevoerd in juni 2010 en juni 2011 in het laboratorium van het Center for Research in Experimental Economics and Political Decision Making aan de Universiteit van Amsterdam. Het merendeel van de in totaal 76 proefpersonen bestond uit studenten, van wie 52 procent economie studeerde.

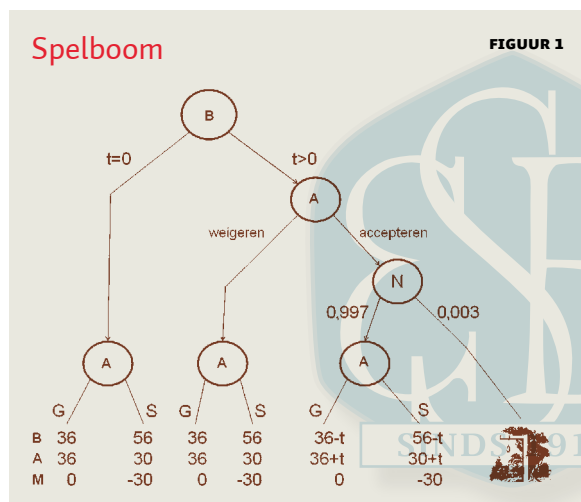
Het experiment zelf was volledig gecomputeriseerd. Bij binnenkomst in het laboratorium werd de proefpersonen vriendelijk verzocht om plaats te nemen achter een willekeurig aan hen toegewezen computer. Vervolgens kregen ze op het scherm de instructies van het experiment gepresenteerd, inclusief een aantal oefenvragen om ervoor te zorgen dat ze de opzet van het spel voldoende begrepen.

Na de instructies werd vervolgens aan alle deelnemers gevraagd een goed doel te kiezen uit een lijst van vijf. De keuzemogelijkheden waren het Wereld Natuur Fonds, Unicef, het Rode Kruis, het Prins Bernhard Cultuurfonds en de Cliniclowns. Bovendien werd hun verteld dat aan het eind van het experiment de keuze van één willekeurig gekozen proefpersoon zou worden geïmplementeerd.

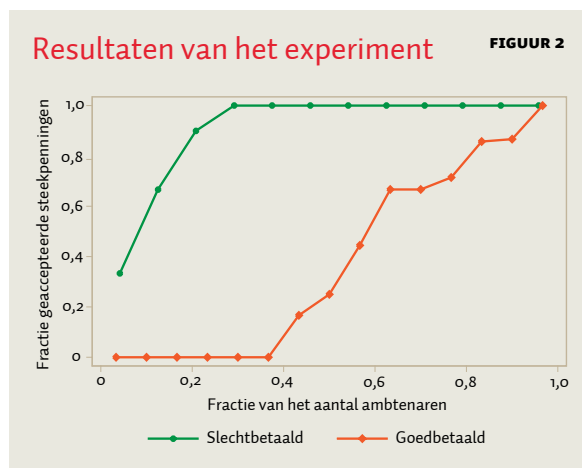
Nadat alle proefpersonen de instructies hadden voltooid, kon het experiment beginnen. Aan alle proefpersonen werd verteld welke rol ze tijdens het experiment speelden (ambtenaar of burger). Vervolgens werden alle proefpersonen anoniem aan een proefpersoon in de andere rol gekoppeld. Zowel de rol van proefpersonen als de samenstelling van de koppels bleef het hele experiment gelijk.

Tijdens het experiment speelden de proefpersonen 25 keer het spel van figuur 1 (ofwel 25 rondes), elk bestaande uit 5 fases. In fase 1 bepaalde de burger of hij een steekpenning wilde voorstellen en in fase 2 bepaalde hij de hoogte van deze steekpenning. In fase 3 besloot de ambtenaar de steekpenning al dan niet te accepteren, terwijl in fase 4 werd bepaald of de steekpenning werd ontdekt. In fase 5 ten slotte moest de ambtenaar kiezen tussen actie S en actie G. Merk hierbij op dat in een bepaalde ronde fases 2, 3 en 4 alleen werden bereikt als de burger een steekpenning voorstelde en (fase 4) de ambtenaar hem accepteerde.

Na 30 minuten was het experiment afgelopen en werd bepaald aan welk goede doel zou worden uitbetaald. Hierbij werd door een willekeurig gekozen proefpersoon met een twintigzijdige dobbelsteen bepaald van welke anonieme proefpersoon het goede doel werd gekozen. Het experiment werd afgesloten met een tweetal vragenlijsten en uitbetaling van de proefpersonen.



De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.



AMBTENARENSALARISSEN

Het doel van het experiment was te onderzoeken of het verhogen van ambtenarensalarissen leidt tot minder corruptie. Om dit te toetsen waren er twee versies van het experiment. In de eerste versie waren de verdiensten van de proefpersonen precies zoals in figuur 1. In de tweede versie werden de salarissen van ambtenaren verhoogd met 20 cent. Hierdoor verdienden ambtenaren 56 cent bij actie G en 50 cent bij actie S.

De hypothese hierbij is dat goedbetaalde ambtenaren (versie 2) minder corrupt zijn dan slechtbetaalde ambtenaren, wat zich uit op twee verschillende manieren. Ten eerste is de verwachting dat goedbetaalde ambtenaren minder vaak een steekpenning zullen aanvaarden. Ten tweede is de verwachting dat goedbetaalde ambtenaren minder vaak zullen kiezen voor de corrupte actie (actie S).

Aan beide verwachtingen liggen mogelijk zowel monetaire als niet-monetaire mechanismen ten grondslag. Monetair gezien is het bij een hoger salaris minder aantrekkelijk om een steekpenning aan te nemen. De goedbetaalde ambtenaar heeft immers meer te verliezen als zijn corruptie ontdekt wordt en zijn baan verliest, dat wil zeggen gediskwalificeerd wordt uit het experiment. Hierdoor zal de ambtenaar ook minder vaak kiezen voor actie S, omdat het niet langer nodig is om de burger tevreden te houden.

Niet-monetaire mechanismen hebben een vergelijkbaar effect. Een slechtbetaalde ambtenaar verdient minder dan een burger en heeft dus een steekpenning nodig om de inkomens gelijk te trekken. Een goedbetaalde ambtenaar verdient echter meer, dus heeft hij geen steekpenning nodig om de inkomens gelijk te trekken. Sterker, door de steekpenning te accepteren zorgt hij ervoor dat de inkomensongelijkheid toeneemt, een extra reden om de steekpenning niet te accepteren.

RESULTATEN

In lijn met deze verwachtingen blijken goedbetaalde proefpersonen in de rol van ambtenaar significant minder corrupt. Maar liefst 91 procent van de ambtenaren met een laag salaris accepteert de aangeboden steekpenningen, tegen 38 procent van de goedbetaalde ambtenaren, een verschil van 53 procentpunt. Bovendien kiezen goedbetaalde ambtenaren nadat een steekpenning is aangeboden in slechts 33 procent van de gevallen voor actie S tegen 60 procent van de slechtbetaalde ambtenaren.

Figuur 2 geeft de precieze verdeling van het percentage steekpenningen dat werd aanvaard door goedbetaalde en slechtbetaalde ambtenaren. De figuur laat duidelijk zien dat er sprake is van een verandering in de gehele verdeling. Terwijl bijvoorbeeld 70 procent van de slechtbetaalde ambtenaren alle steekpenningen accepteert is er maar een goedbetaalde ambtenaar die dat ook doet.

Een mogelijke verklaring voor dit resultaat is dat burgers gemiddeld lagere bedragen aan steekpenningen aanboden aan goedbetaalde ambtenaren. Aangezien lagere steekpenningen minder aantrekkelijk zijn voor ambtenaren, zou het kunnen dat goedbetaalde ambtenaren daarom vaker een steekpenning afwijzen.

Dit is echter niet het geval. De gemiddelde hoogte van aangeboden steekpenningen verschilt niet tussen goedbetaalde en slechtbetaalde ambtenaren. Bovendien blijkt uit een logistische regressie dat de hoogte van het bedrag het gedrag van de ambtenaar niet beïnvloedt.

Ten slotte werd in de vragenlijst ook gevraagd naar de motivatie van ambtenaren. Hierbij gaven de ambtenaren op een schaal van 1 tot en met 7 te kennen in welke mate ze bij het aanvaarden van een steekpenning dachten aan hun eigen inkomsten, de inkomsten van de burger of de inkomsten van het goede doel. Goedbetaalde ambtenaren gaven hierbij significant vaker aan dat het goede doel een belangrijke rol in hun denken had gespeeld.

CONCLUSIES

De resultaten van het experiment tonen aan dat hogere ambtenarensalarissen binnen de experimentele omgeving leiden tot minder corrupt gedrag. Dit manifesteert zich zowel in een kleiner percentage aanvaarde steekpenningen als in een kleiner percentage corrupte acties (acties S).

Hierbij moet wel worden aangetekend dat het aanvechten van corruptie door het verhogen van ambtenarensalarissen niet goedkoop is. Zo verdienen goedbetaalde ambtenaren in het experiment zo'n zestig procent meer dan slechtbetaalde ambtenaren. Of het de moeite waard is om de salarissen te verhogen hangt af van de verhouding tussen de kosten van het extra salaris en de positieve gevolgen voor de maatschappij.

Daarnaast blijft de vraag in hoeverre een onderzoek met westerse studenten iets zegt over het gedrag van ambtenaren in landen met een hoge mate van corruptie. Hoopgevend onderzoek is gedaan door Cameron *et al.* (2009), die kijken naar gedrag in een vergelijkbaar laboratoriumexperiment in verschillende landen, te weten India, Indonesië, Australië en Singapore. Hun resultaten suggereren dat de verschillen tussen deze landen in corruptiegedrag in het laboratorium over het algemeen klein zijn.

LITERATUUR

- Becker, G.S. en G.J. Stigler (1974) Law enforcement, malfeasance, and compensation of enforcers. *The Journal of Legal Studies*, 3(1), 1.
- Cameron, L., A. Chaudhuri, N. Erkal, en L. Gangadharan (2009) Propensities to engage in and punish corrupt behavior: experimental evidence from Australia, India, Indonesia and Singapore. *Journal of Public Economics*, 93(7–8), 843–851.
- Veldhuijzen, R. van (2012) The influence of wages on public officials' corruptibility: a laboratory investigation. *Tinbergen Institute Discussion Paper*, 2012-038(1).