

**Korrupsjon**  
**En studie av skatteadministrasjonen**  
**i Tanzania**

Kristin M. Bjerkeland

**R 1998: 7**

- R 1997: 9 MOORSOM, Richard with Joe Matanga & Lloyd Sachikonye  
Evaluation of the social development fund in Zimbabwe: A pilot study, Bergen, 1997, (Price NOK 90 + postage)
- R 1997: 10 HYBERTSEN, Bente  
Kriterier for fordeling av nødhjelpsmidler - en analyse av norske private organisasjoner. Bergen, 1997 (Price NOK 145 + postage)
- R 1998: 1 JUL-LARSEN, Eyolf (ed.), Florence Bukali da Graca, Jesper Raakjær Nielsen, Paul van Zwieten  
Research and fisheries management; the uneasy relationship review of the Zambia-Zimbabwe SADC fisheries project. Bergen, 1998 (Price NOK 125 + postage)
- R 1998: 2 SURKHE, Astri et al.  
Humanitarian assistance and conflict. Report prepared for the Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Bergen, 1998. (Price NOK 90 + postage)
- R 1998: 3 TJOE, Gro  
Protective strategies in the 1990s: A review of the policy discourses in UNHCR and the executive committee. Bergen, 1998. (Price NOK 90 + postage)
- R 1998: 4 DIA, Mona  
Boikott til hvilken pris? Barns situasjon i Irak og Burundi. Rapport for Redd Barna. Bergen, 1998 (Price NOK 90 + postage)
- R 1998: 5 NORDÅS, Hildegunn Kyvik  
Macmood, a macroeconomic model for the Tanzanian economy. Bergen, 1998 (Price NOK 50 + postage)
- R 1998: 6 NORDÅS, Hildegunn Kyvik  
Criteria for general budget support and general sector support. Report commissioned by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs. Bergen, 1998 (Price NOK 50 + postage)

A complete list of publications and Annual Report available free of charge

**For priced publications:**

Surface mail (B-economique) free with prepaid orders. For airmail (A-prioritaire) outside the Nordic countries add 20 %

**Four easy ways to pay:**

Cheque, issued in Norwegian kroner  
Post office giro, paid by International Giro: 0808 5352661  
SWIFT: DNBANOBB, Den norske Bank no: 5201.05.42308  
Credit card: VISA only

**Order from:**

Chr. Michelsen Institute  
P.O. Box 6033, Fantoftvegen 38, N-5020 Bergen, Norway  
Fax: + 47 55 57 41 66 Phone: + 47 55 57 40 00 E-mail:  
cmi@amadeus.cmi.no

# Summary

The primary concern of this study is to discuss the role of various economic factors in explaining the causes, consequences and scope of fiscal corruption in Tanzania. The emphasis is on how the incentive structure within the tax administration affects the decisions of tax collectors to engage in fraudulent behaviour, using principal-agent theory (incentive theory) as a point of departure. The paper starts with a set of research questions based on empirical observations, and examines the fundamental ideas, basic assumptions and limitations of the theoretical approach for answering these questions.

The effectiveness of wage incentives, monitoring and penalty schemes in fighting fiscal corruption is discussed. The study concludes that it may be dangerous to draw conclusions from models that treat the individual tax collector as someone whose decisions are taken in splendid isolation. In a world of interacting collectors and taxpayers, gradualist anti-corruption policies may be extremely ineffective if an "everyone is corrupt" norm has become established in the organisation.

# **Korrupsjon**

## **En studie av skatteadministrasjonen i Tanzania**

Kristin M. Bjerkeland

**R 1998: 7**

## **CMI Reports**

---

This series can be ordered from:

Chr. Michelsen Institute

P.O. Box 6033, N-5020 Bergen, Norway

Tel: + 47 55 57 40 00

Fax: + 47 55 57 41 66

E-mail: [cmi@amadeus.cmi.no](mailto:cmi@amadeus.cmi.no)

Web/URL:<http://www.cmi.no>

Price: NOK 90 + postage

ISSN 0805-505X

## **Indexing terms**

---

Corruption

Public administration

Tax collection

Tanzania

JEL classification codes:

E62, H1, H3, K4, N4

## FORORD

Denne oppgaven er gjennomført i samband med prosjektet "Skatteunndragelse og korrupsjon i u-land: En studie av kommunalbeskatningen i Tanzania", under ledelse av Odd-Helge Fjeldstad ved Chr. Michelsens Institutt (CMI). Prosjektet er finansiert av Norges forskningsråd gjennom programmet "Offentlig forvaltning i u-land". Deler av materialet til oppgaven ble innhentet under et feltarbeid i Tanzania høsten 1996.

Jeg vil rette en stor takk til *alle* som har bidratt til at oppgaven nå er ferdig. Særlig vil jeg takke min veileder, førsteamanuensis Gaute Torsvik, og prosjektleder Odd-Helge Fjeldstad for gode innspill og innsiktsfulle kommentarer under skriveprosessen. Cecilie Fosse Hansen og Lene Sauvik fortjener også stor takk. Gjenstående feil og mangler er naturligvis likevel forfatterens ansvar.

Oslo, 22.04.98

Kristin M. Bjerkeland



# INNHOILDSFORTEGNELSE

---

## DEL I - TEORI

<b>1. INTRODUKSJON</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrunn og motivasjon	1
1.2 Definisjoner og begrepsavklaringer	1
1.3 Oversikt over kapitlene	4
<b>2. PRESISERING AV PROBLEMSTILLINGEN</b>	<b>6</b>
2.1 Kort innføring i problematikken	6
2.2 Individtyper og struktur i skatteetaten	7
<b>3. FORKLARINGSFAKTORER FOR KORRUPSJON</b>	<b>12</b>
3.1 Utgangspunkt	12
3.2 Faktorer som har betydning for korrupsjonsomfanget	14
3.2.1 Faktorer av betydning for ugunstig utvalg	14
3.2.2 Faktorer av betydning for atferdsrisiko	15
3.2.2.1 Lønnsnivået	18
3.2.2.2 Potensiell gevinst ved korrupsjon	19
3.2.2.3 Risiko	20
3.2.2.4 Oppsummering	23
3.2.3 Utvidelse av modellen	24
3.3 Drøfting av noen forutsetninger	33
<b>4. HVORDAN BEKJEMPE KORRUPSJON?</b>	<b>35</b>
4.1 Hvordan løse ugunstig utvalgsproblemet?	35
4.1.1 Utsilingsmekanismer	35
4.1.2 Rekrutteringsaspektet og etatens rykte	36
4.2 Hvordan løse atferdsrisikoproblemet?	37
4.2.1 Fører økt lønn til mindre korrupsjon?	38
4.2.1.1 I utgangspunktet: ja	38
4.2.1.2 ...men ikke nødvendigvis	40
4.2.1.3 Oppsummering	43



4.2.2 Reduksjon av potensiell gevinst	44
4.2.3 Gir økt risiko mindre korrupsjon?	45
4.2.4 Kostnadsøkning	51

## **DEL II - EMPIRI**

<b>5. INTRODUKSJON TIL ANALYSEDELEN</b>	<b>52</b>
5.1 Innledning	52
5.2 Bakgrunnsinformasjon	52
5.3 Skattesystemet i Tanzania	55
5.3.1 Den lokale skatteadministrasjonen	55
5.3.2 Skatteadministrasjonen sentralt og Tanzania Revenue Authority (TRA)	57
5.4 Bakgrunn for metodevalg	59
<b>6. KORRUPSJONSTILSTANDEN I LANDET</b>	<b>62</b>
6.1 Korrupsjonsutviklingen etter uavhengigheten	62
6.1.1 Utviklingen fram til 90-tallet	62
6.1.2 Dagens tilstand	63
6.2 Korrupsjonsmetoder i skatteetaten	64
6.2.1 En korrupsjonstypologi	64
6.2.2 Korrupsjonstyper - "hverdagskorrupsjon" vs "elitekorrupsjon"	66
6.3 Omfanget og konsekvensene av korrupsjon	67
<b>7. FAKTORER SOM KAN FORKLARE KORRUPSJONEN I SKATTEETATEN I TANZANIA</b>	<b>70</b>
7.1 Et historisk "årsaksperspektiv"	70
7.2 Hvorfor er skattebetalerne korrupte? Etterspørselssiden	72
7.3 ...og hvorfor er skatteinnkreverne korrupte? Tilbudssiden	73
7.3.1 Ugunstig utvalg: Skatteetatens rykte og renommé	73
7.3.2 Atferdsrisiko - opportunistenes handlingsvalg	74
7.3.2.1 Lønnsnivået	74
7.3.2.2 Potensiell gevinst ved korrupsjon	76
7.3.2.3 Risiko	76
7.3.2.4 Kostnader og risikoholdning	78

7.4	Hvorfor varierer korrupsjonsnivået mellom etater og kommuner?	78
7.4.1	Variasjoner i korrupsjonsnivå	78
7.4.2	Holdninger til skatteetaten	80
7.4.3	Antakelsen om opportunistiske individer	81
<b>8.</b>	<b>HVORDAN LØSE KORRUPSJONSPROBLEMET I TANZANIA?</b>	<b>83</b>
8.1	Innledning	83
8.2	Hva har blitt gjort?	84
8.3	Hvordan løse ugunstig utvalgspørsmålet i skatteetaten?	85
8.4	Hvordan løse atferdsrisikoproblemet i skatteetaten?	87
8.4.1	Lønnsinsentiver	87
8.4.2	Økt risiko ved korrupsjon	90
8.5	Hvilke ytterligere tiltak kan iverksettes?	91
8.5.1	Betydningen av en ikke-korrupt ledelse	91
8.5.2	Lønn og sosiale goder	92
8.5.3	Rapporteringsmuligheter og informasjon	92
8.5.4	Avsluttende bemerkninger	93
<b>9.</b>	<b>SAMMENDRAG</b>	<b>95</b>
9.1	Korrupsjonsproblemet	95
9.2	Forklaring på det høye korrupsjonsnivået	95
9.3	Korrupsjonsbekjempelse	96
	<b>Referanseliste</b>	<b>98</b>

# **DEL I - TEORI**



".... corruption does to a society what cancer does to a human body. It develops slowly but steadily and if not immediately checked, it spreads throughout the society making its control almost impossible. The effects of corruption are fatal."

*TCCIA (1995)*

# 1. Introduksjon

## 1.1 *Bakgrunn og motivasjon*

Korrupsjon er et potensielt problem i alle økonomiske systemer, og har vært det opp gjennom historien. Dette gjelder både for utviklingsland og land i den industrialiserte delen av verden. Ifølge Klitgaard (1994:1) er korrupsjon "clearly one of two or three major problems holding back economic and political advancement in most developing countries". På tilsvarende måte fastslår Galtung (1995) at selv om korrupsjon er et potensielt problem i alle økonomiske systemer, er slike problemer i tilknytning til skatteadministrasjonen mest framtrædende i u-land.

I denne oppgaven vil jeg fokusere på ulike aspekter ved økonomisk korrupsjon med utgangspunkt i ulike teoretiske tilnærminger. Eksempler på spørsmål som skal diskuteres er:

- Hva er korrupsjon?
- Er korrupsjon et problem, og i tilfelle hvorfor?
- Hva forårsaker korrupsjon?
- Hvem er korrupte og hvorfor, altså hva bestemmer aktørens handlingsvalg?
- Hvilke faktorer kan påvirke korrupsjonsomfanget?
- Hvordan bekjempe korrupsjon?

Disse spørsmålene vil først besvares med utgangspunkt i økonomisk teori. Deretter vil jeg anvende de teoretiske svarene for å analysere korrupsjon i skatteadministrasjonen i Tanzania. Forhåpentligvis kan en slik analyse bidra til å forklare noe om korrupsjonstilstanden i skatteetaten, og belyse noen av de utfordringene landet står overfor med hensyn til korrupsjonsbekjempelse.

## 1.2 *Definisjoner og begrepsavklaringer*

Ordet korrupsjon kommer fra det latinske verbet "rumpere", som betyr å bryte f eks en lov, regel eller norm (Bokmålsordboka, 1993). Korrupsjon innebærer å bestikke eller ta imot bestikkelser, og en korrupt person defineres som en person "... som tar imot gaver eller fordeler mot å begunstige én av flere konkurrerende parter (mest om person i offentlig

stilling)...” (Store Norske Leksikon, 1997). En noe videre avklaring av begrepet forekommer i Klitgaard (1988), som skriver:

*“Corruption exists when an individual illicitly puts personal interests above those of the people and ideals he or she is pledged to serve.”*

Han fastslår videre at korrupsjon kan anta mange grader, fra det helt "uskyldige" til det alvorlige. Korrumpert atferd forekommer både i privat og offentlig sektor, men drøftingen i denne framstillingen avgrenses til korrupsjon i det offentlige, primært i skatteadministrasjonen.

Low (1995) har en todelt definisjon på korrupsjon som passer godt til problemstillingen i denne framstillingen. Den ene delen retter seg mot skatteinnkrevere og den andre mot skattebetalere<sup>1</sup>:

1. Skatteinnkrevere er korruperte når de *i*) bruker makt de har fått i kraft av sin stilling til urettmessig å dra inn penger fra en skattebetaler (dvs avkreve ham for for mye skatt); *ii*) inngår hemmelig samarbeid med skattebetaleren for å svindle myndighetene (dvs når de tar imot bestikkelser); eller *iii*) finner andre måter å unndra statens penger på.<sup>2</sup>
2. En skattebetaler er korrumpert hvis han med vilje unndrar skatt ved å inngå en hemmelig avtale med innkreveren (dvs ved å bestikke ham) slik at han kan få redusert skatt.

Det er ikke alltid like lett å gjøre en definisjon av et så komplekst begrep som korrupsjon både presis og lettfattelig. Tanzi (1995, fotnote 16, s 177) gjengir en definisjon fra *the Indian Penal Code* som illustrerer poenget. Ifølge denne definisjonen er en person å anse som korrumpert hvis han oppfyller følgende:

*[A person is guilty of corruption who] "being or expecting to be a public servant, accepts, or obtains, or agrees to accept, or attempts to obtain from any person, for himself or for any other person, any gratification whatsoever, other than legal remuneration, as a motive or reward for doing or forbearing to do any official act or for showing or forbearing to show, in*

---

<sup>1</sup> Begrepet "skattebetaler" refererer seg i denne oppgaven både til personlige/private skatteyttere, forretningsmenn og bedrifter (både private, halvstatlige og statlige).

<sup>2</sup> For eksempel ved å stjele av de innsamlede skattene ved å forfalske kvitteringer.

*the exercise of his official functions, favour or disfavour to any person or for rendering or attempting to render, any service or disservice to any person."*

Utviklingsland står på mange måter i en særstilling når en skal diskutere korrupsjon. Tanzi (1995) har definert korrupsjon slik at det tas hensyn til de strukturelle forholdene som er spesielle for utviklingsland.<sup>3</sup> Tanzis definisjon innebærer at tre vilkår må være oppfylt for at en handling som utføres av en byråkrat skal være korrupt:

- (i) Handlingen må være tilsiktet, og i strid med prinsippet om "en armlengdes avstand" (dvs objektivitet i arbeidsutførelsen). Dette prinsippet innebærer at familiære eller andre personlige forhold ikke skal spille noen rolle når offentlige tjenestemenn skal ta økonomiske avgjørelser i arbeidet.
- (ii) Byråkraten må oppnå en merkbar fordel for seg selv, sin familie, sine venner, sin stamme, sitt parti, eller en annen relevant gruppe.
- (iii) Den fordelen som oppnås må videre kunne sees på som en direkte påskjønnelse for denne spesielle handlingen.

Tanzi nevner også noen problemer en slik definisjon kan skape. For det første må man kunne bevise at en spesiell regel har blitt brutt. Dette krever at regelen er presist formulert, slik at det ikke hersker tvil om hvilket innhold eller intensjon den skal ha. Et problem er at regler kan være utformet nettopp for å gi offentlig ansatte muligheten til å dra fordeler av anvendelsen. Ofte kan et mangfold av regler skape en god grobunn for korrupsjon fordi lovverket blir mindre oversiktlig. En skatteinnkrever kan da spille på at han har mer kunnskap enn skattebetalerne og utnytte den enkelte skattebetalers uvitenhet. Dette er i høyeste grad relevant i u-land der tilgjengeligheten på nedskrevne lover og regler ofte er dårlig.<sup>4</sup> Imidlertid kan regler som er for rigide skape hindringer for at en etat skal fungere effektivt. Rigide regler gir lite rom for skjønnsutøvelse, noe som blant annet kan hindre at intensjonen bak lovene blir oppfylt.

---

<sup>3</sup> Her tenker jeg særlig på at familierelasjonene som oftest er tettere, og at familiemedlemmene i større grad er sosialt forpliktet til å ta seg av hverandre i forhold til hva som generelt er tilfellet i vestlige land i dag.

<sup>4</sup> Dette gjelder ikke minst for skattehåndbøker.



Et annet problem med en slik definisjon, er ifølge Tanzi at det kan være vanskelig å avsløre om det er en direkte kontakt mellom en antatt korrupt handling og en særskilt betaling for denne handlingen, når de sosiale relasjonene blir tette og personlige (og mange). Betalingen kan utsettes i tid, og når den kommer kan den framstå som helt uavhengig av den fordel som ble mottatt. Dessuten trenger ikke denne gjenytelsen å være en direkte monetær gave, men den kan like gjerne være et godt jobbtilbud eller en annen tilsvarende tjeneste.

Et tredje moment som har betydning og som kan være problematisk i forhold til definisjonen, er hvordan familieforholdene og andre sosiale relasjoner er organisert. I mange afrikanske land er slike forhold typisk tette og sterke, og forventninger om at en byråkrat skal opptre etter prinsippet om "en armlengdes avstand" blir dermed ofte urealistiske. Dette gjelder særlig hvis det eksisterer moralske eller sosiale normer ("koder") for hvordan venner og familie skal hjelpes. I slike tilfeller kan det nettopp bli forventet at tjenestemannen skal begunstige venner og kjente.

### **1.3 Oversikt over kapitlene**

Resten av oppgaven er todelt, og består av en (teoretisk) litteraturgjennomgang og en analysedel. I teoridelen (kap 2, 3 og 4) skisserer jeg problematikken i oppgaven, introduserer og avklarer noen begreper og sammenhenger, og gjør rede for ulike teoretiske tilnæringer til korrupsjon. I utgangspunktet er en del av teorien generell, men jeg vil vinkle stoffet mot korrupsjon i skatteadministrasjonen. Det teoretiske fundamentet anvendes i empiridelen (kap 5, 6, 7 og 8). Denne anvendelsen har form som en konkret analyse av korrupsjon i skatteadministrasjonen i Tanzania.

I kapittel 2 redegjør jeg nærmere for problemstillingene i oppgaven, i tillegg til at jeg beskriver strukturen i skatteetaten, slik at det teoretiske rammeverket for oppgaven er på plass. I kapittel 3 skal jeg gjennomgå ulike måter å forklare korrupsjon på, blant annet gjennom å drøfte hva som får aktørene til å velge å være korrupte. Deretter ser jeg på hvordan litteraturen forklarer variasjoner i korrupsjonsnivå. Teoridelen avrundes med kapittel 4, som inneholder en gjennomgang av ulike metoder for å bekjempe korrupsjon, herunder lønnsinsentiver, overvåkning og holdningskampanjer.

Empiridelen har delvis form som en presentasjon av Tanzania og delvis som en analyse av korrupsjon i landet med utgangspunkt i den teorien jeg har sett på i kapitlene 2-4. Kapittel 5 fungerer som en innledning til den empiriske delen. Her vil jeg blant annet presentere strukturelle kjennetegn ved Tanzania som kan være av betydning for korrupsjonssituasjonen i landet i dag. Kapittel 6 gjør rede for korrupsjonstilstanden i landet de siste par tiårene og fram til i dag. Kapittel 7 tar opp tråden fra kapittel 3, og diskuterer ulike måter å forklare korrupsjonen i Tanzania på. I kapittel 8 vil jeg se på hva som har blitt gjort for å bekjempe korrupsjon i landet, hvilke virkninger dette har hatt og hva som eventuelt kan gjøres videre. Avslutningsvis vil jeg oppsummere de viktigste resultatene fra analysen i kapittel 9.

## 2. Presisering av problemstillingen

### 2.1 Kort innføring i problematikken

For at et moderne samfunn skal fungere på en tilfredsstillende måte, er staten avhengig av en viss inntekt. I de fleste land kommer størsteparten av disse inntektene fra skatt, herunder bedriftsskatt, indirekte skatter og personskatt. Det er imidlertid ikke uvanlig at de innsamlede skatteinntektene i utviklingsland er langt mindre enn det myndighetene har beregnet. Bird (1990, 1992) har funnet at det ikke er uvanlig å se at halvparten eller mer av de potensielle skatteinntektene i utviklingsland aldri når statskassa. Årsakene til dette er blant annet skatteunndragelse, korruperte avtaler og tyveri av innsamlede midler (Fjeldstad, 1996: 6). En konsekvens av den lave innsamlingsraten er at tilbudet av offentlige goder ofte blir dårlig, slik at det er vanskelig å se resultater av skatteinnkrevingen.<sup>1</sup> Dette kan bidra til å skape en motvilje blant folk mot å betale skatt, slik at flere vil prøve å unndra skatten. Dette gjør at skatteinngangen reduseres ytterligere, noe som gir et enda dårligere tilbud ("ond sirkel").

Korrupsjon er en mulig grunn til lav skatteinngang. For det første er det slik at korrupsjon gjør at store summer "forsvinner" i systemet, og aldri når fram til myndighetene (selv om skattene kan være innkrevd fra skattebetalerne). Dette kan skje gjennom ulike typer tyveri, eksempelvis underslag eller underrapportering i selve innkrevingprosessen. For det andre kan korrupsjon også være en årsak til skatteunndragelse. Jeg kommer nærmere inn på dette senere i kapitlet. Lave skatteinntekter skaper naturligvis problemer både for myndighetene og innbyggerne. Det er derfor viktig å studere hva som er årsakene til korrupsjon, og hvordan myndighetene kan begrense de skadevirkningene korrupsjon har.

Hvorvidt korrupsjon er et problem har vært gjenstand for en del diskusjon.<sup>2</sup> Imidlertid synes de fleste teoretikere i dag å være enige om at korrupsjon er skadelig, og at myndighetene i et land eller en etat med høyt korrupsjonsnivå derfor bør bruke ressurser på å bekjempe korrupsjon (jfr Rose-Ackerman, 1978; Schleifer og Vishny, 1993; Gould og Amaro-Reyes (1983) og Klitgaard, 1988). I empiriske studier som har forsøkt å kartlegge hvilken virkning korrupsjon kan ha for et lands økonomi, blant andre Gould og Amaro-Reyes (1983) og

---

<sup>1</sup> Innsamlingsrate defineres som faktisk inntekt i prosent av potensiell inntekt (Fjeldstad, 1996).

<sup>2</sup> Jfr Leff (1964) og Myrdal (1968) som mente korrupsjon kunne være hhv samfunnsøkonomisk positivt og negativt.

Klitgaard (1988), konkluderes det også med at korrupsjon er skadelig for et samfunn. Korrupsjon både svekker og forsinker utviklingsprosessen, i tillegg til at det er kostbart for staten. Afrika trekkes fram som eksempel, fordi det i tillegg til å være kjent som svært korrupt også er et av verdens fattigste kontinenter. Videre i oppgaven blir det derfor lagt til grunn at korrupsjonens negative virkninger er større enn de eventuelle positive effektene.

Jeg vil komme nærmere tilbake til hvorfor det er viktig å studere og analysere korrupsjon i Tanzania i avsnittene 5.2 og 6.4. Her vil det framgå at korrupsjonen er så omfattende og koster staten så mye, at det kan ha alvorlige konsekvenser å ikke forsøke å forstå og forklare de mekanismene som ligger bak. Dette er nødvendig for å kunne si noe om hvordan korrupsjonen kan bekjempes, og hvilke tiltak som med størst sannsynlighet vil kunne lykkes i en tanzaniansk kontekst.

I noen tilfeller er den beste strategien å redusere det nåværende og begrense det framtidige korrupsjonsomfanget. Imidlertid viser Besley og McLaren (1993) at dette ikke alltid trenger å være tilfellet. En årsak til dette er at korrupsjonsbekjempelse kan være svært kostbart. Gitt at myndighetene først og fremst ønsker høyest mulig (netto) skatteinntekter for å best mulig ivareta oppgavene sine, blir målet å finne den kombinasjonen av skatteinntekter og innkrevingskostnader som maksimerer de forventede totale nettoinntektene.<sup>3</sup> I enkelte situasjoner kan det altså være best å "godta" korrupsjon. Argumentasjonen bak dette følger i avsnitt 4.2.2.

## **2.2 Individtyper og struktur i skatteetaten**

Videre i oppgaven vil jeg forutsette et samfunn som blant annet består av skattebetalere og en skatteetat som har ansvaret for å administrere skatteinnkrevingen.<sup>4</sup> Skatteetaten har hierarkisk oppbygning med skatteinnkrevere nederst og de overordnede skattemyndighetene øverst. Mellom disse to gruppene kan det finnes en tredje gruppe, (interne) overvåkere. Overvåkerne har en kontrollfunksjon overfor skatteinnkreverne, og rapporterer hvorvidt disse utfører jobben sin slik de skal til de overordnede myndighetene. Å ansette en slik kontrollør vil typisk være et skritt myndighetene går til etter at de har oppdaget eller fått mistanke om korrump

---

<sup>3</sup> Slike kostnader omfatter både lønn til innkreverne, administrasjonskostnader og kostnader ved korrupsjon (dvs "penger som forsvinner").

atferd blant skatteinnkreverne (jfr Mookherjee og Png, 1995).<sup>5</sup> Både når det gjelder skattebetalerne, innkreverne og overvåkerne forutsetter jeg en viss andel ærlige individer i hver gruppe, og en resterende andel som er uærlige. Det er vanlig i teoretiske framstillinger å anta at de øverste myndighetene er ærlige.<sup>6</sup>

Begrepene ærlig og uærlig refererer i denne sammenhengen til agentenes tilbøyelighet til å involvere seg i korrupsjon. For å klargjøre innholdet i begrepene, foretar jeg en todeling av individtyper som gjelder for alle aktørgruppene unntatt skattemyndighetene:

- Et (strengt) ærlig individ er en person som aldri involverer seg i korrupsjon, selv om det ville vært økonomisk lønnsomt for vedkommende. Ærlige individer finner korrupt atferd forkastelig, og vil derfor aldri vurdere å delta i slik aktivitet. De foretar følgelig heller ingen avveining mellom strategiene korrupt og ikke-korrupt.
- De som ikke er strengt ærlige, har opportunistisk atferd (en betegnelse bl a Tirole (1996) bruker). Opportunister oppfører seg ærlig eller korrupt, alt etter hvilken av de to strategiene som gir høyest forventet nettoavkastning. Opportunister vurderer altså positive og negative sider ved å være korrupt opp mot positive og negative sider ved å ikke være korrupt, og velger så strategi i samsvar med denne avveiningen.

Siden strengt ærlige individer aldri vil innlate seg på korrupsjon, er de mindre interessante i denne sammenhengen. Den videre framstillingen vil derfor *i hovedsak* konsentreres om de opportunistiske individene.

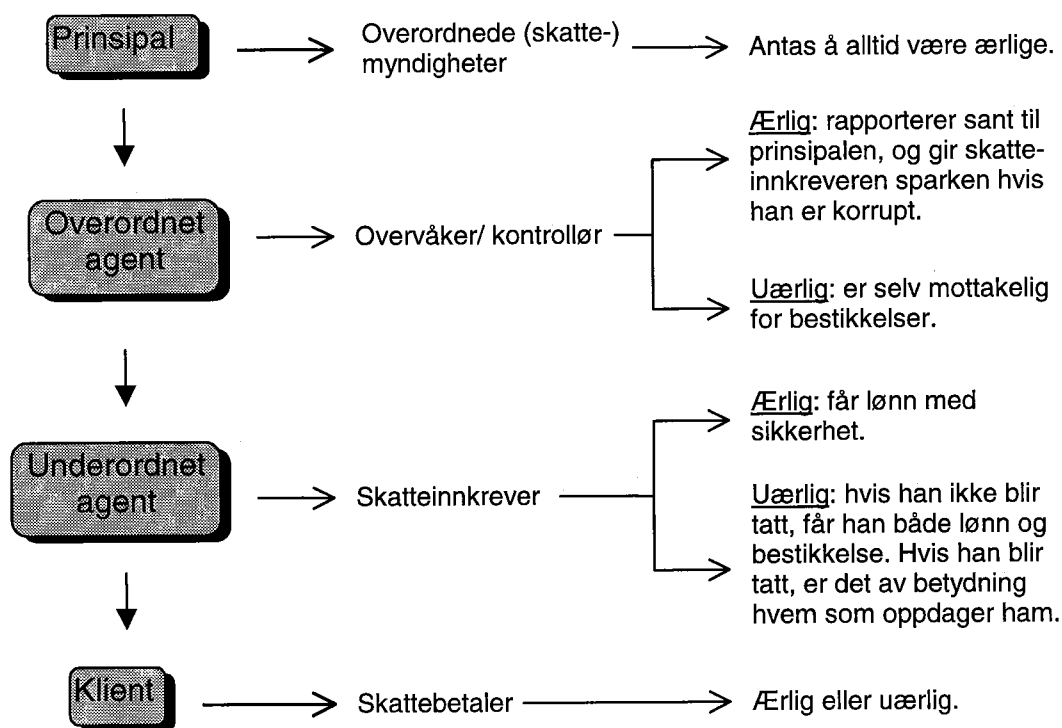
Klitgaard (1988) benytter et prinsipal-agent-klient-rammeverk (P-A-K) for å analysere korrupsjon i et hierarki i skatteetaten i Filippinene, som må antas å være sammenlignbart med skatteetaten i Tanzania. Det innbyrdes forholdet mellom aktørene i skatteetaten, er skissert i figur 2.1, som også kan brukes til å få bedre oversikt over hvilke korrupsjonsmuligheter de ulike aktørene har i dette hierarkiet. Inndelingen i figuren samsvarer med Klitgaards modellapparat, og det går fram at både agentgruppene og klientgruppen består av en blanding av ærlige og uærlige individer. Når det gjelder fordelingen av de to individtypene i

---

<sup>4</sup> Som nevnt i kapittel 1, omfatter "skattebetaler" både privatpersoner og bedrifter.

<sup>5</sup> Det er fullt mulig å studere korrupsjon i skatteetaten selv om den overordnede agenten utelates.

klientgruppen, er det naturlig å ta utgangspunkt i at denne gjenspeiler fordelingen i samfunnet som helhet. For agentene (både overordnede og underordnede) trenger imidlertid ikke dette være tilfellet. Flere teoretikere har pekt på at man kan observere en ugunstig sammensetning av individer her.<sup>7</sup> Dette kommer jeg tilbake til i avsnitt 3.1.



Figur 2.1

Klitgaard (1988) deler videre korrupsjon inn i to hovedgrupper; *ekstern* og *intern* korrupsjon. Ekstern korrupsjon er korruperte avtaler som oppstår mellom underordnet agent og klient, dvs mellom skatteinnkrever og skattebetaler.

<sup>6</sup> Jeg kommer tilbake til denne antakelsen mot slutten av avsnitt 2.2 - jfr også avsnitt 8.5.4 for en diskusjon av antakelsen relatert til forholdene i Tanzania.

<sup>7</sup> Med dette mener jeg en "dårligere" sammensetning av individer, dvs en større andel uærlige individer enn i samfunnet forøvrig. Hvor gunstig eller dårlig en sammensetning er, vurderes ut fra de (antatt ærlige) overordnede myndighetenes ståsted.

	Formål	Metode	Ulempe	Konsekvens v/avsløring
<b>Skattebetaler</b>	oppnå skatte-reduksjon	betale bestikkelse	risiko for å bli avslørt + kostnad	må betale tilbake unndratt skatt + evt straffeskatt
<b>Skatteinnkrever</b>	heve total-inntekten	motta bestiktelser	risiko for å bli avslørt + kostnad	må betale tilbake bestikkelsen + får sparken

Tabell 2.1 Ekstern korrupsjon

Intern korrupsjon er korrupsjon der overordnet og underordnet agent er involvert. Denne typen korrupsjon oppstår først når overvåkeren har oppdaget at innkreveren har mottatt bestiktelser fra skattebetalere. Skatteinnkreveren (evt i samarbeid med skattebetaleren) forsøker da å bestikke overvåkeren som oppdaget den korruperte transaksjonen, slik at han ikke rapporterer oppdagelsen til de øverste myndighetene. Intern korrupsjon forutsetter altså at ekstern korrupsjon har funnet sted. En tilsvarende situasjon er også mulig hvis en korrupert innkrever oppdages av en annen skatteinnkrever ("likeverdige"). Siden resultatet i de to tilfellene blir det samme, tar jeg bare med førstnevnte her.

	Formål	Metode	Ulempe	Konsekvens v/avsløring
<b>Skatteinnkrever</b>	Unngå å bli rapportert til prinsipalen slik at konsekvensen i tabell 2.1 blir realisert	betale oppdageren en bestikkelse	risiko for å bli oppdaget + kostnad	må betale tilbake bestikkelsen + mister jobben
<b>Overvåker</b>	heve den totale inntekten	motta bestikkelse	risiko for å bli oppdaget + kostnad	må betale tilbake bestikkelsen + mister jobben <sup>8</sup>

Tabell 2.2 Intern korrupsjon

Som jeg nevnte tidligere er det vanlig i teoretiske arbeider at man antar at prinsipalen er ærlig, noe som ikke alltid er tilfellet i virkeligheten. I forholdet mellom en agent og en prinsipal er det flere ulike situasjoner der det er sannsynlig at korrupsjon kan forekomme. Ett alternativ er hvis en skatteinnkrever ønsker forfremmelse eller andre frynsegoder, og bestikker sin overordnede for å bli foretrukket framfor andre kandidater. En annen situasjon der det er

<sup>8</sup> I stedet for å miste jobben, er det mulig å modellere med et mer sofistikert bøtesystem. Dette vil imidlertid komplisere analysen, og siden poengene blir de samme velger jeg å se bort fra denne muligheten.

mulig å tenke seg korrupsjon mellom en skatteinnkrever og prinsipalen, er tilfeller hvor de øverste skattemyndighetene har oppdaget korruperte avtaler mellom overvåker og innkrever eller mellom innkrever og skattebetaler. "Løsningen" for de korruperte deltakerne her blir naturligvis å prøve å bestikke prinsipalen for å unngå straffesanksjoner. I mange av de modellframstillingene der det forutsettes at prinsipalen er ærlig, blir dette først og fremst gjort av rene modelltekniske hensyn. Imidlertid er det grunn til å tro at en bestikkelig prinsipal vil ha konsekvenser både for prisen på korrupsjon (dvs størrelsen på bestikkelsen) og dermed også for tilbud og etterspørsel etter korruperte tjenester, og for sammensetningen av arbeidsstokken i skatteetaten. Dette kommer av at en bestikkelig prinsipal vil redusere risikoen forbundet med å være korrupert. Jeg vil drøfte hvilken betydning bortfall av denne antakelsen kan ha i tilknytning til noen av artiklene som drøftes senere i oppgaven.



### 3. Forklaringsfaktorer for korrupsjon

I dette kapittelet skal jeg se på hvilke faktorer som kan forklare et gitt korrupsjonsomfang, dvs hva som er årsakene til korrupsjon. Drøftingen tar i avsnitt 3.1 utgangspunkt i at informasjonen som oftest er ulikt fordelt mellom aktører som på ulike vis samhandler. Deretter, i avsnitt 3.2, ser jeg på ulike enkeltfaktorer som har blitt framholdt i økonomisk teori som viktige for korrupsjonsomfanget, samt mulige forklaringer av variasjoner i korrupsjonsnivå mellom sammenlignbare enheter. Avslutningsvis diskuterer jeg noen forutsetninger, i avsnitt 3.3.

#### 3.1 Utgangspunkt

I en verden med perfekt informasjon, kan ingen aktører være korrupte.<sup>1</sup> I virkeligheten er det imidlertid vanskelig å tenke seg situasjoner der alle har perfekt informasjon om andre aktører. Den imperfekte informasjonen skaper usikkerhet mellom individene, og dette "åpner opp døren for strategisk atferd" (jfr Fjeldstad, 1996). Imperfekt informasjon muliggjør altså korrupsjon fordi det er vanskelig for to individer som samhandler å perfekt overvåke hverandre, eller perfekt observere hverandres handlinger.<sup>2</sup> Dette gjelder særlig når den imperfekte informasjonen er asymmetrisk fordelt mellom aktørene.<sup>3</sup> For at asymmetrisk informasjon skal være problematisk, må prinsipalen og agentene har ulike ønsker for framgangsmåte og resultat (utfall).

I denne framstillingen kan det være asymmetrisk informasjon i flere sammenhenger. De overordnede myndighetene kan ikke perfekt observere om overvåkerne og skatteinnkreverne utfører jobben sin ikke-korrupt, eller om skattebetalerne betaler den skatten de er pliktige til å betale. Det er heller ikke mulig for de enkelte aktørene innenfor hver gruppe å perfekt overvåke hverandre. I tillegg er det ikke mulig for prinsipalen å observere om de to

---

<sup>1</sup> Forutsatt at normen er at det er "riktig" å ikke være korrupt.

<sup>2</sup> Med samhandling forstår jeg i denne sammenhengen et ansettelsesforhold der myndighetene skal ansette en ny skatteinnkrever eller en overvåker, eller forholdet mellom en skatteinnkrever og en skattebetaler i selve innkrevsprosessen. Vanskelig kan i denne sammenhengen bety praktisk vanskelig eller urimelig kostbart.

<sup>3</sup> Når aktørene har asymmetrisk informasjon vet den ene aktøren mer enn den andre. Imperfekt informasjon tilsier at ingen av aktørene vet alt. Teoretisk sett er det mulig med asymmetrisk informasjon der den ene parten har perfekt informasjon og den andre ikke har det. Når informasjonen både er imperfekt og asymmetrisk, har aktørene ulik kunnskapsmengde uten at noen av dem vet alt.

agentgruppene utfører arbeidet med høy eller lav innsats.<sup>4</sup> Både korruperte og ikke-korruperte aktører kan yte lav innsats. Produktiviteten henger derfor ikke nødvendigvis sammen med ærligheten til en aktør. For å forenkle framstillingen vil jeg i hovedsak konsentrere meg om skjult informasjon angående korrupsjonsvalg, og ikke innsats/produktivitet.

Det er vanlig å anta at informasjonsasymmetri gir opphav til to typer problemer; atferdsrisiko eller ugunstig utvalg. En kan også tenke seg en blanding av de to formene. **Ugunstig utvalg** henger sammen med iboende egenskaper eller kunnskaper hos aktørene, og er et informasjonsproblem som oppstår før kontraktsinngåelse.<sup>5</sup> Problemet med ugunstig utvalg i skatteetaten ligger i å finne belønningssystemer og overvåkningsmekanismer som forhindrer at skatteetaten tiltrekker seg en skjev fordeling av individer i samfunnet, dvs en fordeling hvor andelen uærlige er større enn i samfunnet forøvrig. **Atferdsrisiko** oppstår etter kontraktsinngåelse, og har sammenheng med aktørenes handlinger. Atferdsrisikoproblemet kan forklares ved de insentivproblemer som oppstår når prinsipalen prøver å motivere agentene til å handle i samsvar med sine målsettinger, og ikke etter agentenes private agenda.<sup>6</sup>

Selv om prinsipalen ikke har perfekt informasjon, kan han likevel kjenne fordelingen av ærlige og uærlige aktører innenfor hver gruppe. Imidlertid vet han ikke om en bestemt agent er korrupert eller ikke, selv om han kan vite sannsynligheten for de ulike utfallene.

Prinsipalen står altså overfor to problemstillinger for et gitt innsatsnivå;

1. Hvordan avsløre opportunister før ansettelse gjennom ansettelsesmekanismene (dvs hvordan løse ugunstig utvalgsproblemet), og
2. Hvis opportunister likevel blir ansatt - hvordan gi dem insentiver til å velge den ikke-korruperte strategien (dvs hvordan løse atferdsrisikoproblemet)?

---

<sup>4</sup> Når det gjelder produktiviteten til en agent, kan dette forklares ved et enkelt eksempel. Utgangspunktet er en skatteetat der ledelsen har innrømt et korrupsjonsproblem. For å bøte på problemet ansetter de en overvåker som skal sjekke at ting går riktig for seg i skatteinnkrevingprosessen. Hvis overvåkeren rapporterer lite korrupsjon, kan dette ha to forklaringer. For det første kan grunnen være at han faktisk ikke har observert noe særlig korrupsjon. Men det kan også ha sammenheng med overvåkerens produktivitet. Hvis overvåkeren nedlegger liten innsats i kontrollen av skatteinnkreverne er sannsynligheten for at han skal oppdage korrupsjon liten.

<sup>5</sup> Kontraktsinngåelse defineres her som ansettelse.

<sup>6</sup> Prinsipalens målsettinger antas ofte å være ideelle i den forstand at det f.eks gjelder å maksimere nytten for et samfunn som helhet, der det ikke tas hensyn til innbyrdes interessekonflikter.

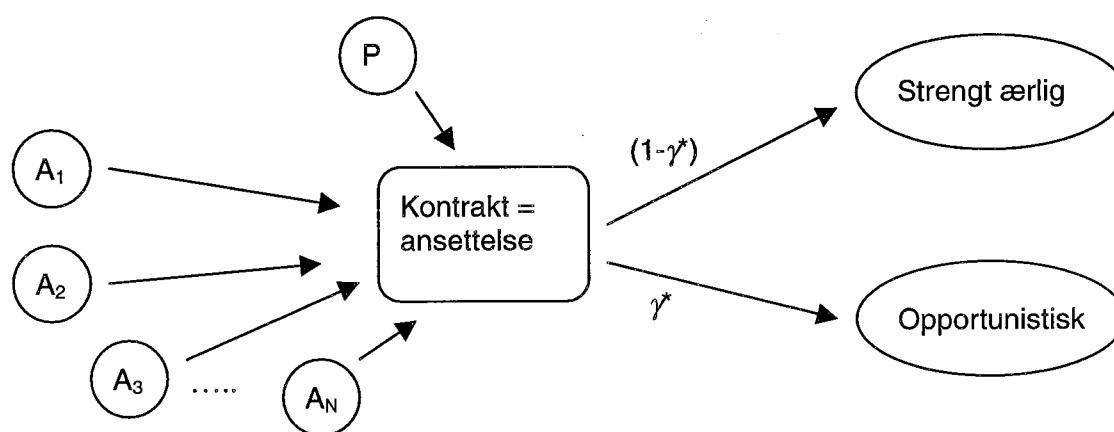
Sentralt for spørsmål 1 er rekrutteringsmekanismene i skatteetaten, mens spørsmål 2 må besvares gjennom en vurdering av hvordan opportunistene foretar sine handlingsvalg. Det som er av interesse er altså hvilke faktorer som påvirker opportunistenes atferd, og i hvilken grad myndighetene kan påvirke handlingsvalget gjennom å styre disse faktorene.

### 3.2 Faktorer som har betydning for korrupsjonsomfanget

#### 3.2.1 Faktorer av betydning for ugunstig utvalg

Myndighetene (P) inngår en kontrakt med potensielle skatteinnkrevere (A) gjennom å ansette dem i skatteetaten. Utfordringen for prinsipalen på dette stadiet er å iverksette tiltak eller utforme kontrakten på en slik måte at han unngår ugunstig utvalg. Dette innebærer at han må forsøke å avsløre hvem som er opportunistiske før ansettelsen finner sted.

I Besley og McLaren (1993) antas det at det finnes  $N$  potensielle skatteinnkrevere i økonomien. Av disse er en andel  $\gamma$  potensielt korrupte, mens den resterende andelen  $(1-\gamma)$  er strengt ærlige. Sett fra prinsipalens side kan dette illustreres i følgende figur:



Figur 3.1

- $P$  = prinsipalen (de øverste skattemyndighetene)
- $A_i$  = innkrever  $i$ ,  $i = 1, 2, \dots, N$
- $\gamma$  = sannsynligheten for at en potensiell skatteinnkrever,  $A_i$ , er opportunistisk,  $0 \leq \gamma \leq 1$
- $\gamma^*$  = sannsynligheten for at en ansatt skatteinnkrever er opportunistisk,  $0 \leq \gamma^* \leq 1$
- Hvis  $\gamma < \gamma^*$  står prinsipalen overfor et ugunstig utvalgsproblem

Prinsipalen ønsker i utgangspunktet kun å ansette strengt ærlige innkrevdere, slik at  $\gamma^* = 0$ . Det interessante for P i denne situasjonen er derfor hvilke faktorer som påvirker  $\gamma^*$ . P kan vite størrelsen på  $\gamma$ , men han vet ikke hvem av de potensielle innkreverne,  $A_1 \dots A_N$ , som tilhører hvilken kategori (strengt ærlig eller opportunistisk). Innkreverne har med andre ord privat informasjon om hvilken *type* individ de er. For å kunne påvirke  $\gamma^*$  må P derfor forsøke å løse ugunstig utvalgsproblemet gjennom å oppheve denne informasjonsasymmetrien.

Det er særlig to faktorer som er av betydning før agentene ansettes i skatteetaten, dvs som påvirker andelen opportunister i etaten. Den første er hvilke **utsilingsmekanismer** myndighetene har til disposisjon. Dette henger blant annet sammen med ansettelsesprosedyrer, herunder hvilke kontrollrutiner jobbsøkerne utsettes for. Besley og McLaren (1990) kaller dette "*before-the-job-monitoring*". Dersom ansettelseskravene er små, og kontrollen med søkerne er dårlig, vil det være vanskelig å oppdage opportunister før de kommer inn i systemet. Dessuten kan strenge utsilingsmekanismer skremme opportunistene slik at de ikke søker jobb i skatteetaten. De avslører dermed hvilken type de er for P.

Det andre momentet som er av betydning er hvilke innkrevdere og overvåkere som rekrutteres til skatteetaten. Dette argumentet er relatert til **skatteetatens renommé**. Dersom skatteetaten har rykte på seg for å være svært korrump, er det naturlig å tenke seg at potensielt korrupte individer vil søke seg dit fordi de antar at fortjenestemulighetene ved å være korrump i etaten er store. En slik skjev rekruttering bidrar til en uheldig sammensetting av arbeidsstokken.

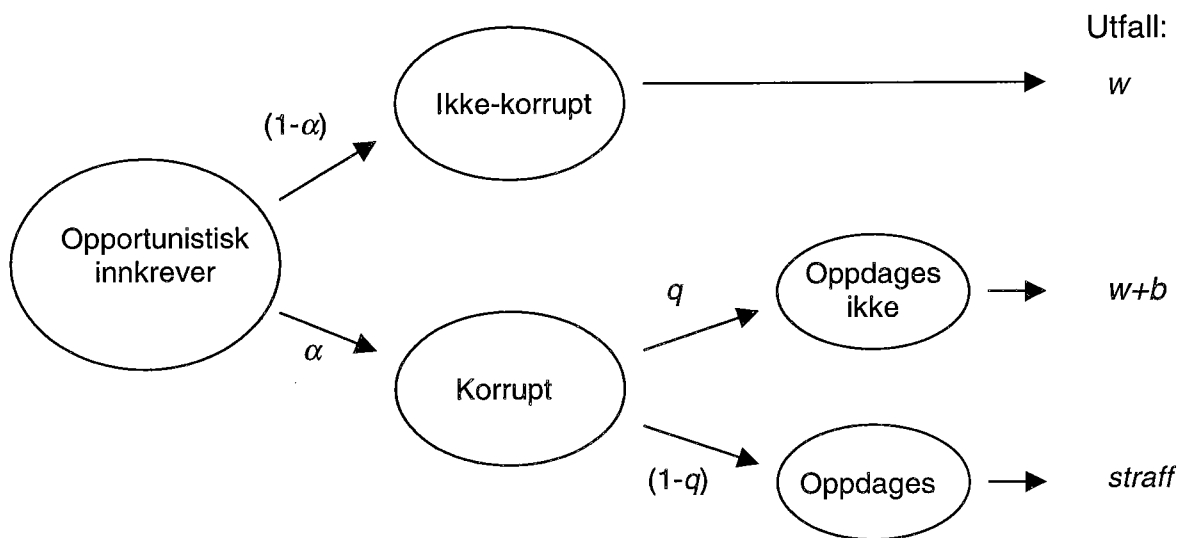
### 3.2.2 Faktorer av betydning for atferdsrisiko

Det kan imidlertid tenkes at tiltak som nevnt i forrige avsnitt ikke iverksettes, eller at opportunistiske individer får jobb i skatteetaten til tross for tiltakene. Vi antar at en andel ( $1 - \alpha$ ) av disse opportunistene ( $\gamma^*$ ) har så høye kostnader eller så stor risikoaversjon at de til en gitt kontrakt vil velge å ikke være korrupte. Tilsvarende vil en andel  $\alpha$  av opportunistene velge å være korrupte. Prinsipalen vet ikke hvem av agentene som velger hva, og står dermed overfor et atferdsrisikoproblem. Det at opportunistiske innkrevdere veier fordeler mot ulemper i de to tilfellene, innebærer altså at det er mulig for myndighetene å få opportunistene til å

opptre ikke-korrupt. For å løse atferdsrisikoproblemet må prinsipalen utforme kontrakten slik at alle opportunistene får *insentiver* til å velge den ikke-korrupte strategien.

Fjeldstad (1996) setter opp en stilisert modell over hvilke faktorer som er avgjørende for en opportunistisk skatteinnkrevers handlingsvalg (etter at han er ansatt). Utgangspunktet er en representativ og rasjonell innkrever som skal foreta handlingsvalg ut fra en sammenligning av nytte som korrupt og nytte som ikke-korrupt. Nyten beregnes med utgangspunkt i forventet gevinst og risiko i de to tilfellene. Innkreveren foretar her et valg under usikkerhet, der han kan velge mellom et sikkert aktivum (ikke-korrupt) som gir en (risikofri) avkastning lik  $w$ , og et usikkert aktivum (korrupt) som kan gi en høyere eller lavere avkastning enn  $w$ . Usikkerheten ligger først og fremst i om den korrupte transaksjonen blir avslørt eller ikke.<sup>7</sup>

Faktorer som er av betydning for den opportunistiske innkreverens handlingsvalg i denne modellen, kan illustreres med følgende figur:



Figur 3.2<sup>8</sup>

- $\alpha$  = sannsynligheten for at en opportunistisk innkrever velger å være korrupt,  $0 \leq \alpha \leq 1$
- $(1-q)$  = sannsynlighet for avsløring,  $0 \leq q \leq 1$ <sup>9</sup>
- $w$  = regulær lønn

<sup>7</sup> Også forventet fortjeneste er forbundet med usikkerhet, men det vil være risikomomentet som er viktigst for innkreveren når han skal velge strategi. Dersom han ikke oppdages, kan jo ikke fortjenesten bli dårligere som korrupt enn som ikke-korrupt.

<sup>8</sup> Straffemomentet utdypes nærmere i avsnitt 3.2.2.3.

<sup>9</sup> Jeg antar at faktisk avsløringssannsynlighet er lik den forventede for å forenkle framstillingen.

- $b$  = bestikkelsessummen, dvs monetær gevinst ved å være korrupt

Det antas i modellen at innkreveren vil være korrupt (med eller uten samarbeid fra en korrupt skattebetaler) når forventet nettogevinst ved å velge den korrupte handlingen er større enn forventet gevinst ved å opptre ærlig. Det antas også at innkreveren får sparken hvis han avsløres i å være korrupt.<sup>10</sup>

- $Y_C$  = neddiskontert verdi av framtidig kontantstrøm som skatteinnkrever
- $Y_A$  = neddiskontert kontantstrøm i framtidig alternativt arbeid (hvis han får sparken)

Verdien av innkreverens tap hvis han avsløres gis da ved differansen mellom  $Y_C + b$  og  $Y_A$ . Skatteinnkreverens forventede tap per transaksjon ved avsløring kan da uttrykkes ved:<sup>11</sup>

$$(1) \quad (1-q)(Y_C + b - Y_A)$$

Forventet gevinst for en korrupt innkrever per transaksjon når korrupsjonen ikke avsløres:

$$(2) \quad qb$$

Forventet nettogevinst eller tap per transaksjon,  $E$ , kan da uttrykkes ved:

$$(3) \quad E = (1-q)(Y_C + b - Y_A) - qb$$

En opportunistisk innkrever vil altså ha insentiver til å opptre korrupt hvis

$$(4) \quad qb \geq (1-q)(Y_C + b - Y_A)$$

I denne modellen påvirkes innkreverens handlingsvalg av størrelsen på den potensielle gevinsten, sannsynlighet for avsløring og størrelsen på straffen. I de følgende avsnittene vil jeg se på hvordan modellen ovenfor kan utvides til også å ta hensyn til andre vesentlige faktorer.

---

<sup>10</sup> Det ligger implisitt i denne antakelsen at det ikke modelleres med f eks bøter i denne modellen.

I figur 3.2 illustrerer  $\alpha$  opportunistenes avveining mellom å være korrupt og ikke-korrupt. For P blir problemstillingen hvordan han skal få innkreverne til å velge den ikke-korruperte strategien, dvs hvordan han kan gjøre  $\alpha$  så liten som mulig. For å analysere dette, må han først vite hvilke faktorer som påvirker størrelsen på  $\alpha$ .

### 3.2.2.1 Lønnsnivået

Flere teoretikere har pekt på at lønnsnivået i offentlig sektor er av stor betydning for aktørens handlingsvalg. Et vanlig argument har vært at lav lønn kan gi opphav til korrupsjon fordi aktørene da har behov for å spe på lønna. Man antar altså at korrupsjon er en måte å overleve på. Gould/Amaro-Reyes (1983) og Palmier (1983) framhever nettopp det lave lønnsnivået som en mulig forklaring på at korrupsjon er et stort problem i offentlig sektor i afrikanske land.

Også lønnsnivået i det offentlige sammenlignet med **privat sektor** kan ha betydning (jfr Andvig (1993)). Hvis lønna i det offentlige ikke er konkurransedyktig i forhold til lønna i det private, så vil en kunne se to effekter som begge trekker i retning av høy grad av korrupsjon i det offentlige:

- Den første effekten er at offentlig ansatte vil ha lavere insentiver enn ansatte i privat sektor til å jobbe hardt og i samsvar med arbeidsgivers interesser. Det monetære tapet en arbeider lider ved å miste jobben er mindre hvis lønna er lav enn hvis den er høy. Desto høyere lønna er, desto større er altså konsekvensene av å bli sagt opp. Lav lønn gjør det dessuten mulig å få seg ny jobb med høyere lønn hvis man først får sparken.<sup>12</sup> Samtidig vil en høy lønn gjerne bety økte krav til prestasjoner og resultater, slik at den enkelte arbeider vil yte høy innsats når lønna er god. I motsatt fall kan det tenkes at en lav lønn gjerne oppfattes som en indikasjon på at prestasjons- og resultatkravene ikke er så strenge.
- Den andre effekten er at det private næringslivet vil trekke til seg de beste arbeiderne, dvs de som er minst korruperte og mest effektive, dersom de har en mye høyere lønn enn de statlige etatene. Ansatte med høy lønn har ikke det samme behovet for å spe på lønna på

---

<sup>11</sup> Forventet tap oppgis per transaksjon fordi korruperte innkrevere står overfor den samme oppdagelses-sannsynligheten hver gang de utfører en korrupt transaksjon.

<sup>12</sup> Dette forutsetter at det å ha fått sparken ikke påvirker mulighetene til å få ny jobb.

ulovlig vis som ansatte med lav lønn, og konsekvensen blir at det offentlige sitter igjen med det dårligste utvalget av arbeidere.

Lav lønn i offentlig sektor og dårlig lønnsmessig konkurransevne i forhold til privat sektor, kan altså forklare en høy  $\alpha$ -verdi.

### 3.2.2.2 Potensiell gevinst ved korrupsjon

Den andre faktoren som er av betydning for opportunistenes handlingsvalg, er den potensielle gevinsten innkreveren kan få ved å handle korrupt. Dette er et moment som gjelder uansett hvilken korrupsjonsform det er snakk om (samarbeid mellom innkrever og skattebetaler, underslag, tyveri, underrapportering, etc). Potensiell fortjeneste vil blant annet henge sammen med hvilke korrupsjonsmuligheter innkreverne står overfor. Av betydning her er blant annet hvordan forholdene "ligger til rette" for korrupsjon.

Andvig (1993) og Tanzi (1995) argumenterer for at størrelsen på **offentlig sektor** kan ha betydning for graden og omfanget av korrupsjon i Afrika. Dersom offentlig sektor er stor kan dette bidra til å gjøre systemet uoversiktlig for publikum, noe som hever terskelen for å henvende seg til det offentlige eksempelvis for å finne ut av skattesystemet. Dette problemet er særlig tydelig i u-land, hvor det er vanskelig å få tak i skriftlige veiledninger, og hvor knapphet på ressurser kan gjøre det vanskelig å ensarte praksisen (noe som gir rom for individuelle regeltolkninger fra innkrevernes side). En stor offentlig sektor har også innvirkning på korrupsjonsomfanget ved at overvåkning og kontroll av de ansatte vanskeliggjøres.

Ifølge Besley (1993) vil blant annet **mangelfull informasjon** fra skatteetaten til skattebetalerne og et **vanskelig tilgjengelig regelverk**, gjøre det relativt lett for den enkelte skatteinnkrever å svindle skattemyndighetene eller å lure skattebetalerne til å betale for mye skatt. I situasjoner der en korrupt skatteinnkrever samarbeider med en korrupt skattebetaler om å unndra skatt, vil partenes relative forhandlingsstyrke ha betydning for utfallet av den korrupte transaksjonen. Årsaken til dette er at forhandlingsstyrken er avgjørende for hvilken gevinst innkreveren kan oppnå, dvs for størrelsen på  $b$  i figur 3.2. Et innfløkt og uoversiktig system bidrar til økt kunnskapskløft mellom innkrevere og skattebetalere, og øker dermed



innkrevernes makt overfor skattebetalerne. Denne skjevheten forsterkes dersom informasjonen er vanskelig tilgjengelig (enten fysisk eller ved at den er skrevet på en måte som gjør den uforståelig for "vanlige folk"). Et slikt argument er relevant i en u-landskontekst, siden man her ofte ser forskjeller i utdanningsnivå (og leseferdigheter) mellom en offentlig tjenestemann og en skattebetaler.

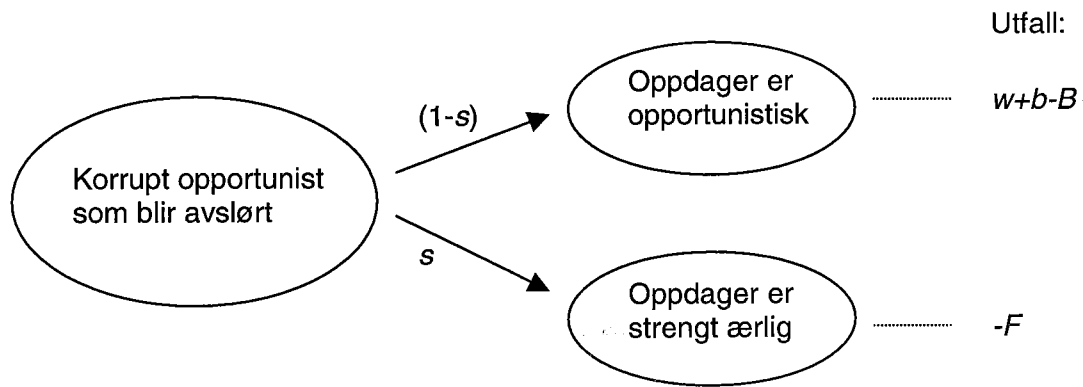
For å oppsummere vil stor offentlig sektor, mangelfull informasjon overfor skattebetalerne og et vanskelig tilgjengelig regelverk bidra til at den potensielle gevinsten ved å være korrupt er stor (stor  $b$ ), noe som kan forklare en høy  $\alpha$ -verdi.

### 3.2.2.3 Risiko

Det tredje elementet som er viktig for opportunistenes handlingsvalg, er innkrevernes (forventede) risiko ved å opptre korrupt. Risikoen dekomponeres til de to elementene *sannsynlighet for avsløring* og *størrelsen på straffen*. Disse to komponentene er avhengige, og kan ikke vurderes isolert. Opportunistenes atferd trenger altså ikke bli påvirket av stor avsløringssannsynlighet dersom straffen er marginal, og tilsvarende trenger ikke en stor straff være av betydning dersom sjansen for å bli avslørt er tilnærmet fraværende.

Når det gjelder **avsløringssannsynligheten**, er denne avhengig av overvåkning og kontroll internt i skatteadministrasjonen. Besley og McLaren (1990) kaller denne typen overvåkning for "*on-the-job-monitoring*". Korruperte innkrevere har en sannsynlighet ( $1-q$ ) for å bli avslørt. Overvåkingsparameteren  $q$  påvirkes blant annet av tilgjengelig teknologi. Det som er problematisk for P i denne sammenhengen er at overvåkning er kostbart og ressurstilgangen ofte begrenset. I tillegg vil arbeidets art spille en rolle (lett eller vanskelig å kontrollere?).

Dersom den korruperte innkreveren avsløres i korrupsjon, vil det være av betydning **hvem** som avslører ham. Sagt på en annen måte: er det mulig å bestikke oppdageren og på den måten redusere straffen ved å bli avslørt? De mulige utfallene illustreres i figuren under:



Figur 3.3

- $s$  = sannsynligheten for at oppdageren er strengt ærlig,  $0 \leq s \leq 1$
- $B$  = bestikkelsen en korrupt oppdager krever av den avslørte innkreveren for å holde tett
- $F$  = den monetære verdien av straffen dersom innkreveren avsløres av en ærlig oppdager

Det som er interessant for P i denne sammenhengen, er hvilke forhold som har betydning for størrelsen på  $s$ . Det antas at oppdageren er en intern overvåker (drøftingen blir analog dersom oppdageren er en innkreverkollega). Prinsipalen står nå overfor et nytt atferdsrisikoproblem (og forsåvidt også et ugunstig utvalgsproblem, dersom stor grad av potensielt korrupte overvåkere søker seg til skatteetaten). Prinsipalen må dermed også gi overvåkeren insentiver til å handle ikke-korrupt. En nærmere drøfting av dette følger i avsnitt 4.2.3.

**Størrelsen på straffen** påvirkes blant annet av arbeidsledigheten i økonomien, lønnsnivået til innkreverne, og hvilken type sanksjon og sanksjonsstørrelse en avslørt innkrever utsettes for (får sparken, bot, begge deler, etc). Oppfattet straff påvirkes eksempelvis av:

- *hvilke muligheter man har til å få en ny jobb* dersom man blir avslørt som korrupt og får sparken, noe som henger sammen med arbeidsledigheten i økonomien. En faktor som kan påvirke dette, er størrelsen på **uformell sektor** (jfr Bagachwa og Naho (1995)).<sup>13</sup> Bakgrunnen for dette er at denne typen aktivitet kan påvirke de reelle ledighetstallene i økonomien, og dermed hvilken risiko som er forbundet med å miste jobben. En stor

<sup>13</sup> Uformell sektor kan forklares som den delen av økonomien som ikke blir registrert i nasjonale regnskapstall (Bagachwa og Naho, 1995). Dette betyr ikke at myndighetene ikke vet at den eksisterer eller at de ignorerer den, men heller at det er problematisk å få tak i nøyaktige beregninger av aktiviteten i denne delen av økonomien.

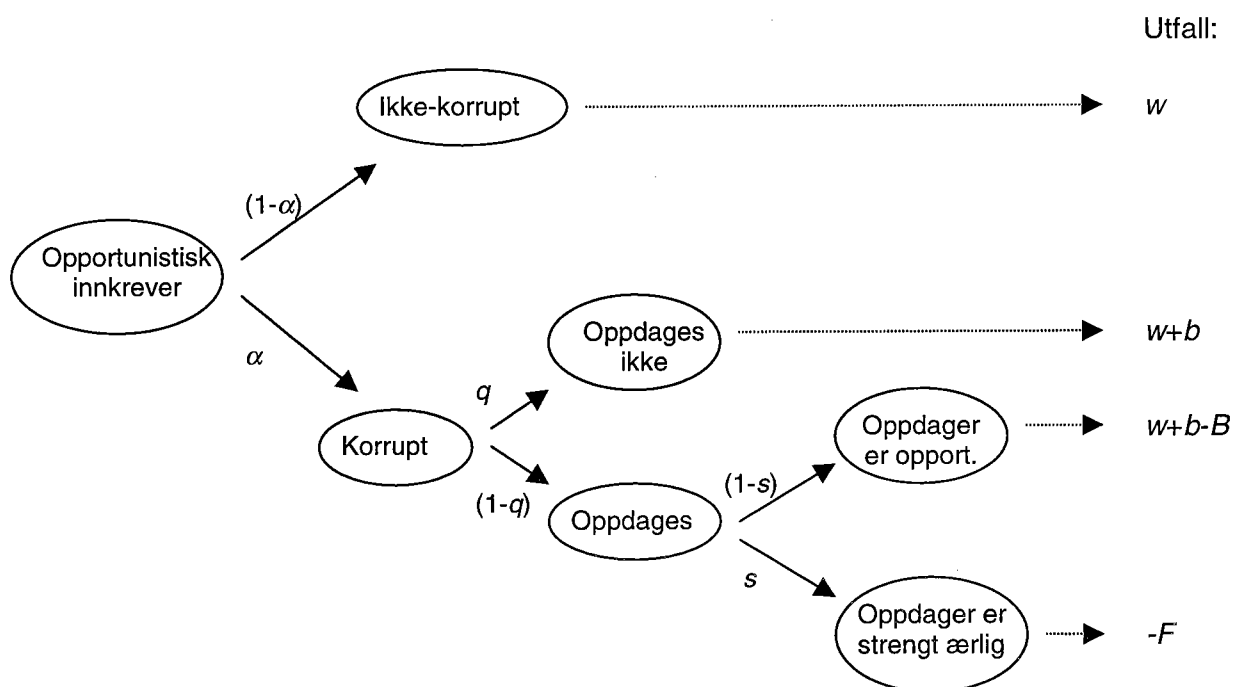
uformell sektor gjør det mindre avskrekkende å få sparken fra skatteetaten, forutsatt at det er enkelt å få jobb i uformell sektor. Konsekvensene av å miste jobben blir mindre, noe som medfører at risikoen ved korrupsjon går ned. Trussel om arbeidsledighet kan altså ikke disiplinere de ansatte i særlig stor grad hvis uformell sektor er stor.

- *i hvilken grad andre byråkrater er korrupte*, både "likestilte" og overordnede. Hvis en korrupt byråkrat lett kan bestikke seg ut av en avsløring i et gjennomkorrupt hierarki (jfr figur 3.3), vil både straffens størrelse og sannsynligheten for å bli oppdaget være av underordnet betydning i agentens avveining. Dette gjelder særlig dersom korrupsjonen går helt til topps i hierarkiet. Risikoen forbundet med å være korrupt vil da spille en marginal rolle for agentenes handlingsvalg, dvs at disse faktorene langt på vei eliminerer betydningen av agentenes risikoholdning (Andvig og Moene; 1990).
- *aktørenes risikoholdning*. En risikonøytral innkrever beregner monetær verdi av alle komponentene som inngår i beslutningsgrunnlaget og foretar handlingsvalget ut fra dette. En risikoavers innkrever krever en forsikring ut over gevinsten ved en korrupt transaksjon - en risikopremie. Fortjenesten må derfor også kompensere for risikoen ved å være korrupt, noe som gjør at terskelen for å være korrupt blir høyere. Følgelig er det naturlig å forvente færre korrupte ved risikoaversjon enn ved risikonøytralitet.

Som en oppsummering vil høy risiko (lav  $q$ , høy  $s$ , og stor  $|F|$ ) ikke uventet bidra til at  $\alpha$ -verdien er lav, dvs til at bare et fåtall av opportunistene vil finne det lønnsomt å være korrupt.

### 3.2.2.4 Oppsummering

For å oppsummere hvilke faktorer som er av betydning for atferdsrisiko, dvs for de opportunistiske skatteinngrevers beslutning om å være korrumpert eller ikke, vil jeg sammenfatte de ulike sannsynlige utfallene i den stiliserte modellen i én figur. Figur 3.4 gir en oversikt over hele hendelsesmønsteret:



Figur 3.4

En opportunistisk innkrever som velger den ikke-korruperte strategien får det samme som en strengt ærlig innkrever, nemlig lønna  $w$ . Sett fra innkreverens ståsted, inntreffer dette med sannsynligheten  $(1-\alpha)$ .<sup>1</sup> En opportunist som velger å være korrumpert får  $w + b$  hvis han ikke oppdages, noe som skjer med sannsynligheten  $\alpha q$ . Hvis han oppdages av en korrumpert overvåker, noe som inntreffer med sannsynligheten  $(1-s)$ , blir utfallet  $w + b - B$ , mens han har en sannsynlighet  $s$  for å bli avslørt av en ikke-korrumpert overvåker slik at han får sparken og/eller bot,  $(-F)$ .<sup>2</sup> Størrelsen på bestikkessummen  $B$  drøftes i avsnitt 3.2.3.

<sup>1</sup> Sett fra myndighetenes side, vil imidlertid sannsynligheten for dette utfallet være  $\gamma^*(1-\alpha)$ , fordi myndighetene også må ta i betraktning sannsynligheten for at en skatteinngrever er opportunistisk.

<sup>2</sup>  $F$  står da for bøtebeløpet, og eventuelt også for den (subjektive) monetære verdien av å miste jobben.

Ut fra dette ser vi at forventet fortjeneste for en opportunistisk innkrever som velger å være korrump,  $E_C$ , kan skrives som:

$$(5) \quad E_C = q(w+b) + (1-q)(1-s)(w+b-B) + (1-q)s(-F)$$

Sannsynligheten for at opportunisten velger dette alternativet er  $\alpha$ . Med sannsynligheten  $(1-\alpha)$  velger imidlertid opportunisten å ikke være korrump, noe som gir den sikre avkastningen  $w$ . Avkastning som ikke-korrump kan dermed uttrykkes:

$$(6) \quad P_N = w$$

Innkreveren vil velge å være korrump dersom den forventede fortjenesten ved korrupsjon er større enn avkastningen som ikke-korrump:<sup>3</sup>

$$(7) \quad E_C > P_N \Leftrightarrow q(w+b) + (1-q)(1-s)(w+b-B) - (1-q)sF > w$$

Jeg kommer tilbake til en drøfting av de ulike variablene for Tanzania i avsnitt 7.3.2.

### 3.2.3 Utvidelse av modellen

Den stiliserte modellen i avsnitt 3.2.2 kan gjøres mer sofistisert ved å implementere aktørens individuelle kostnader ved å være korrump. Blant andre har Rose-Ackerman (1978) pekt på at det er grunnlag for å tenke seg at det er kostnader forbundet med korrupsjon ut over de kostnadene en straff måtte innebære. Å innlemme kostnadsaspektet i modellen vil modifisere utfallet av avveiningen ved at den forventede fortjenesten ved å være korrump vil gå ned:

$$(5') \quad E_C' = q(w+b) + (1-q)(1-s)(w+b-B) + (1-q)s(-F) - c$$

$c$  = kostnadene ved å være korrump

Kriteriet for at en opportunist vil være korrump, endres da til:

$$(7') \quad E_C' > P_N \Leftrightarrow q(w+b) + (1-q)(1-s)(w+b-B) - (1-q)sF - c > w$$

Hver aktør har sine individuelle kostnader ved å innlate seg på korruperte transaksjoner. En av grunnene til dette er naturligvis at korrupsjon er ulovlig, og at man derfor begår lovbrudd ved å involvere seg. Det framgår imidlertid av diskusjonen nedenfor at disse kostnadene varierer med tallet på korruperte aktører, både i og utenfor etaten. Særlig tre typer kostnader er viktige:

Den første typen er **internaliserte moralske kostnader** som først og fremst reflekterer aktørens eget syn på korrupsjon. Disse kostnadene henger nøye sammen med egne normer og grenser for hva som er etisk og moralsk akseptabelt, men kan også variere med tallet på andre aktører som er korruperte, både i egen gruppe og ellers i etaten. Dersom mange er involvert i korrupsjon, vil de moralske aversjonene mot å delta reduseres fordi aktørene føler en viss grad av aksept for slik virksomhet. Desto flere som er korruperte, desto lavere er altså de moralske kostnadene forbundet med korrupsjon.

Den andre typen kostnader er såkalte **stigmakostnader** som reflekterer hvordan *andre* ser på at *jeg* er korrupt (jfr Akerlof, 1980). Stigmakostnader kan dermed tolkes som et monetært mål på tapt anseelse i andres øyne, og avhenger følgelig av hvilken *norm* som er gjeldende. Hvis normen tilsier at korrupsjon er galt, er stigmakostnadene ved å være korrupt typisk høye. Hvis normen derimot sier at korrupsjon er akseptabelt, vil kostnadene gå ned.<sup>4</sup> Det er med andre ord sannsynlig at den enkelte innkrevers tapte anseelse ved å bli avslørt som korrupt reduseres når flere individer involverer seg i korrupsjon, altså er stigmakostnadene lavere desto flere som er korruperte.

Den tredje kostnadstypen er **transaksjonskostnader**, som er kostnader forbundet med å få istand og iverksette en korrupt transaksjon. Disse kostnadene er uavhengige av om den korruperte innkreveren avsløres eller ikke. Siden korruperte avtaler er ulovlige må de skjules, noe som er både tid- og arbeidskrevende og dermed kostbart. En stor andel korruperte reduserer betydningen av å skjule handlingen. Dette kommer blant annet av at risikoen forbundet med å være korrupt går ned, fordi det er lettere å bestikke seg ut av knipa hvis man blir avslørt av en

---

<sup>3</sup> Jeg har antatt at opportunistene ikke er korruperte når forventet avkastning i de to tilfellene er like stor.

som selv er korrumpert. Dessuten vil mange korrumperte aktører gjøre det lettere å finne en korrumpert samarbeidspartner.<sup>5</sup> I tillegg er sannsynligheten for å bli avslørt mindre for hver enkelt når mange er korrumperte, fordi de overordnede myndighetene har knappe overvåkningsressurser. Desto flere korrumperte, desto lavere er altså transaksjonskostnadene.

Andvig og Moene (1990) modellerer hvilken betydning det har for innkreverens handlingsvalg dersom også overvåkeren kan være korrumpert, og kostnadene tas med i beslutningsgrunnlaget. I denne modellen tas det også hensyn til at beslutninger i en periode også kan ha konsekvenser for framtidige perioder. Dynamikk introduseres dermed i modellen.

I modellen forutsettes det at alle innkrevere har nyttefunksjoner som er lineære i penger. Det forutsettes videre at skatteinnkreverne har mulighet til å skaffe seg arbeid utenfor skatteetaten, og at kostnadene ved å tilby korrumperte tjenester varierer fra innkrever til innkrever. Innkreverne forutsettes å velge den strategien som gir den høyeste monetære avkastningen, noe som impliserer at alle skatteinnkreverne er opportuniste. Jeg vil kommentere noen av disse forutsetningene i avsnitt 3.3.

Forventningsverdien av de mulighetene som en rasjonell innkrever  $i$  står overfor i periode  $t$ , uttrykkes som en maksimalverdifunksjon. Dette innebærer at innkreveren velger lønn i tillegg til det av de to alternativene i hakeparentesen som gir den største forventede inntekten.<sup>6</sup>

$$(8) \quad V_i(t) = w + \text{maks} [b - c_i + U_i(t), \beta V_i(t+1)]$$

$V_i(t)$  = forventningsverdien av framtidig nytte for en rasjonell innkrever,  $i$ , i periode  $t$ .

$c_i$  = innkrever  $i$ 's kostnader ved å tilby en korrumpert tjeneste (det antas at innkreverne ikke leter etter likesinnede slik at de ikke har søkekostnader).

$U_i(t)$  = forventet nytte ved å være korrumpert (jfr ligning (8)).

---

<sup>4</sup> I sistnevnte tilfelle er det til og med mulig å få kostnader som går mot null, eller som blir negative. Dette vil si at hvis normen er at alle som har mulighet til det bør være korrumpert så kan det å utføre korrumperte handlinger øke ens sosiale status, slik at dette i seg selv også medfører en gevinst.

<sup>5</sup> Man kan tenke seg at det eksisterer et marked for korrupsjon, jfr Andvig og Moene (1990). Tilbyderen av en korrumpert tjeneste må finne en person som etterspør en slik tjeneste, altså en person som er villig til å gi en bestikkelse. Bestikkelsen er prisen på korrumperte tjenester i markedet.

<sup>6</sup> Det antas at alle innkrevere får lønn denne perioden, selv om de får sparken pga korrupsjon.

$\beta$  = diskonteringsfaktor for framtidige inntekter.<sup>7</sup>

Hvis skatteinnkreveren velger å være korrupt, kan han forvente å innkassere  $w+[b-c_i+U_i(t)]$  i periode  $t$ . Skatteinnkreveren får da en nettogevinst bestående av sin regulære lønn, de bestikkelsene han mottar og den forventede monetære nytten ved å være korrupt, fratrukket kostnadene ved å være involvert i korrupsjon. Hvordan den forventede nytten,  $U_i(t)$ , beregnes, går fram av ligning (9). Hvis innkreveren derimot velger å ikke være korrupt, beholder han jobben med sikkerhet og får en ny (og tilsvarende) valgmulighet i begynnelsen av neste periode. Siden innkreveren diskonterer framtidige verdier med faktoren  $\beta$ , vil  $[\beta V_i(t+1)]$  stå for den neddiskonterte forventningsverdien av å få et nytt valg i neste periode (periode  $t+1$ ).<sup>8</sup> Hvilket utfall som blir realisert hvis skatteinnkreveren velger den korrupte strategien, er naturligvis avhengig av om han blir oppdaget eller ikke, og i tilfelle hvem som oppdager ham (jfr figur 2.1). Forventet nytte ved å være korrupt kan dermed uttrykkes:

$$(9) \quad U_i(t) = q\beta V_i(t+1) + (1-q)[(1-s)(\beta V_i(t+1)-B) + s(-b)]$$

Nyttemålet i (9) er et vektet gjennomsnitt av nytten for en korrupt skatteinnkrever som ikke blir oppdaget, som blir oppdaget av en korrupt kollega eller som oppdages av en kollega som ikke selv er korrupt.<sup>9</sup> Vektene tilsvarer sannsynlighetene for at hvert alternativ skal inntreffe. Når korrupte skatteinnkrevende blir oppdaget, er det altså av avgjørende betydning om oppdageren selv er korrupt eller ikke (jfr avsnitt 3.2.2.3).

- *Blir oppdaget av en strengt ærlig kollega:* Kollegaen rapporterer den korrupte innkreveren til prinsipalen, som konfiskerer bestikkelsessummen  $b$ , og gir innkreveren sparken. Innkreveren har altså en sannsynlighet  $(1-q)s$  for å bli oppdaget og få sparken. Han får da  $w-b-c_i$  i denne perioden og  $\beta*0 = 0$  i neste periode, fordi nyttenivået utenfor offentlig sektor er satt lik null.

<sup>7</sup> Tidshorisonen antas å være uendelig.

<sup>8</sup> Dette kan sammenlignes med en opsjon, som gir innehaveren en rett, men ingen plikt, til å benytte seg av en på forhånd avtalt tjeneste på et senere tidspunkt.

<sup>9</sup> Som nevnt i avsnitt 2.2 kan denne kollegaen både være en annen innkrever eller en intern overvåker (eller prinsipalen). Det er irrelevant for den korrupte skatteinnkreveren om oppdageren er likestilt eller overordnet i hierarkiet. Det eneste som er vesentlig i denne sammenhengen er hvorvidt oppdageren kan bestikkes eller ikke.



- Bli oppdaget av en opportunistisk kollega: Dersom den korruperte innkreveren oppdages av en opportunistisk kollega, kan han bestikke oppdageren slik at han ikke rapporterer avsløringen til prinsipalen. Dette inntreffer med sannsynligheten  $(1-q)(1-s)$ , og den korruperte innkreveren kan på denne måten beholde jobben selv om han oppdages. Han sitter da igjen med lønna i denne perioden og den bestikkelsen han har mottatt selv, fratrukket kostnadene ved å være korrupert og den bestikkelsen kollegaen krever. I tillegg vil han også få en ny valgmulighet i neste periode. Den summen oppdageren krever er lik  $B$ , og dette betales straks. Innkreveren har altså en sannsynlighet på  $(1-q)(1-s)$  for å få  $(-B+\beta V_i)$  i neste periode.

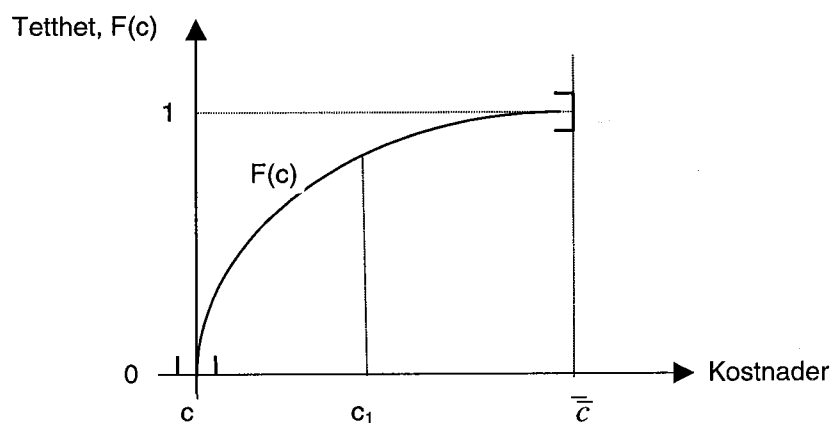
Det finnes flere måter å tolke hvordan  $B$  i (9) bestemmes på:<sup>10</sup>

- (1)  $B = 0$                       Korruperte byråkrater rapporterer ikke hverandre. Dette kan være begrunnet med strategien "hvis du ikke rapporterer meg, så skal ikke jeg rapportere deg".
- (2)  $B = \theta (bV_i (t+1))$       Gevinsten ved å ikke få sparken deles mellom de to korruperte byråkratene, og er et resultat av forhandlinger mellom dem.  $\theta$  reflekterer partenes relative forhandlingsstyrke. Hvis  $\theta=1/2$  så deler de likt ( $0<\theta<1$ ). Desto større  $\theta$ , desto større makt har oppdageren.
- (3)  $B = b$                       Oppdageren mottar det samme beløpet som den korruperte innkreveren mottok fra skattebetaleren. Den korruperte innkreveren vil dermed ikke tjene noe på korrupsjonsvirksomheten sin i denne omgang, men han beholder jobben selv om han ble oppdaget.

---

<sup>10</sup> De tre alternativene gir kvalitativt identiske resultater når de anvendes i modellen. Andvig og Moene holder seg til antakelse (3) av regnetekniske grunner.





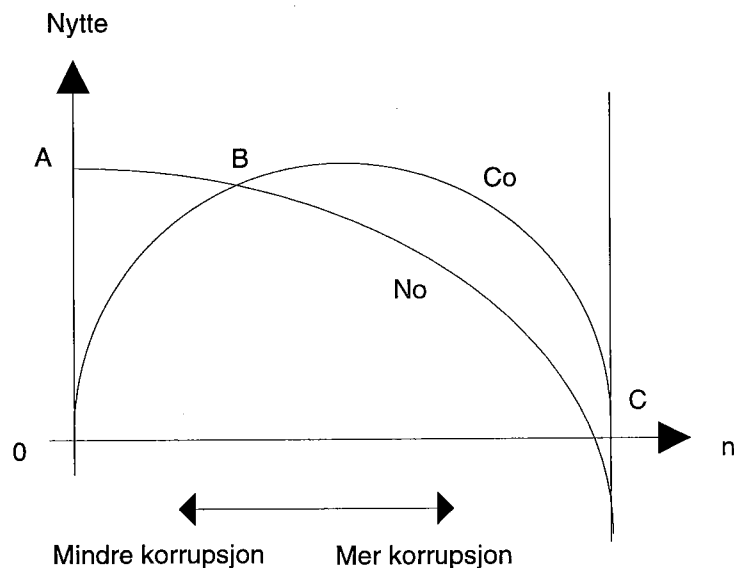
Figur 3.6

Hvis vi antar at  $c_1$  er den kostnaden som gjør opportunistene indifferente mellom å være korrupt eller ikke (dvs den kostnaden som gir  $E_C' = P_N$  i ligning (7')), vil alle innkrevere i intervallet  $[\underline{c}, c_1)$  velge en korrupt strategi, mens det for innkreverne i intervallet  $[c_1, \bar{c}]$  vil lønne seg å ikke være korrupte.<sup>11</sup> Hvor mange som havner i hver gruppe, avhenger altså av formen på tetthetsfunksjonen  $F$ , og av størrelsen på  $c_1$ .

Samme problemstilling analyseres i Andvig (1993), som viser hvordan nytten for korrupte og ikke-korrupte innkrevere varierer med det totale korrupsjonsnivået i økonomien.<sup>12</sup> Figuren impliserer at skatteinnkreverne har perfekt informasjon seg imellom i den forstand at de vet hvor mange som er korrupte til enhver tid (dvs hvor i figuren under økonomien befinner seg). Denne antakelsen drøftes i avsnitt 3.3.

<sup>11</sup>  $c_1$  kan altså forstås som den grenseverdien som gjør at innkrever  $i=1$  å være korrupt eller ikke, altså kan den tolkes som en slags reservasjonskostnad.

<sup>12</sup> Jfr Schelling (1973).



Nytten ved korruperte og ikke-korruperte transaksjoner

Figur 3.7

$No$  = nytte for ikke-korruperte innkrevere

$Co$  = nytte for korruperte innkrevere

$n$  = antall korruperte innkrevere

Antall korruperte innkrevere måles fra venstre mot høyre langs den horisontale aksene i diagrammet, og antall ikke-korruperte måles fra høyre mot venstre. Den vertikale linja til høyre i figuren viser totalt antall transaksjoner som blir utført.<sup>13</sup> Langs den vertikale aksene måles den monetære nettonytten innkreveren har av transaksjonen. Funksjonene i figur 3.7 er kardinale nyttefunksjoner, og  $A$ ,  $B$  og  $C$  viser tre mulige likevekter som kan klarere dette markedet.<sup>14</sup>

Når økonomien befinner seg i  $A$ , er nytten ved å være korruperte,  $Co$ , tilnærmet lik null. Ingen vil velge å være korruperte her siden  $No \gg Co$ , slik at økonomien blir værende i  $A$  dersom den starter der. Flesteparten av innkreverne har da kostnader som er større enn den forventede

<sup>13</sup> Transaksjoner forstås i denne sammenhengen som innkreving av skatt.

<sup>14</sup> En kardinal nyttefunksjon er en nyttefunksjon som både rangerer alternativene etter hvilket som er best, og samtidig forteller hvor mye bedre et alternativ er i forhold til et annet. Dette i motsetning til en ordinal

gevinsten ved å være korrupt. I likevekt  $B$  er nytten for korruperte og ikke-korruperte individer like stor, slik at opportunistiske innkrevere er indifferente mellom å være korruperte og ikke-korruperte. Ut fra figur 3.7 ser vi at hvis bare en ekstra person velger å være korruperte, vil det også lønne seg for alle andre å bli det. Grunnen til dette er at  $N_o < C_o$  for  $n$  mellom  $B$  og  $C$ . Det motsatte vil gjelde hvis bare en ekstra aktør velger å ikke være korruperte, siden  $N_o > C_o$ .  $B$  er med andre ord en svært ustabil likevekt. Selv om økonomien er i likevekt kan det altså få store følger hvis myndighetene "slapper av" og ikke overveier korrupsjon som et potensielt problem. Den tredje muligheten er at økonomien starter i likevekt  $C$  der nytten for de korruperte initialt er høyere enn for de ikke-korruperte. Her vil det lønne seg for alle aktørene å være korruperte fordi  $N_o \ll C_o$ . Sannsynligheten er stor her for at alternativ D eller E i figur 3.5 skal bli realisert.

$C_o$  kurven kan snu, i den forstand at nytten på et visst punkt kan bli en avtakende funksjon av andelen korruperte innkrevere.<sup>15</sup> Siden korrupsjonsforekomsten øker med antall korruperte innkrevere, er ikke skattebetalerne villige til å betale så høye bestikkelsessummer som tidligere.<sup>16</sup> Hvis de fleste innkrevere er korruperte, må i tillegg hver enkelt trekke det han må betale i bestikkelser til andre korruperte innkrevere (som skattebetaler) fra det han tjener selv på å være korruperte (som innkrever). Den forventede fortjenesten går altså ned. Korrupsjon har også store negative virkninger for økonomien som helhet. Når den totale korrupsjonsmengden i økonomien eller etaten øker, vil den totale korruperte inntekten også øke. Statens totale skatteinntekter vil gå ned siden den avhenger negativt av korrupsjonsmengden, og dermed vil også den totale velferden i samfunnet bli redusert. Dette fører til at lønna i offentlig sektor blir presset nedover, slik at innkrevernes nytte går ned.

Andvigs (1993) konklusjon er at det er økonomiens utgangspunkt som avgjør hvilken likevekt som blir realisert, dvs at det er sammensetningen av korruperte og ikke-korruperte innkrevere som bestemmer utfallet (jfr figur 3.6). Dette er et interessant resultat når vi ser på hvordan byråkrater i skatteadministrasjonen rekrutteres i utviklingsland. Jeg kommer nærmere tilbake til dette i kapittel 7.

---

nyttfunksjon som kun "...gir uttrykk for korleis konsumenten rangerer alternative godekombinasjonar etter kvarandre i ei preferanserekkefølge." (Rødseth, 1992, s 45).

<sup>15</sup> Dette kalles en Laffer-kurve.

<sup>16</sup> En måte å forklare dette på, er ved å si at konkurranse på korrupsjonsmarkedet i dette tilfellet vil presse prisen på korruperte tjenester nedover.

Ut fra konklusjonen er det flere hensyn myndighetene må ta når de skal utforme sin politikk. For det første kan små endringer i økonomien få store konsekvenser for samfunnet hvis økonomien initialt er i et punkt nær *B*. For det andre ser det ut til at en intensiv antikorrupsjonskampanje vil kunne flytte økonomien fra *C* til *B*, slik at økonomien videre kan gå mot den gode likevekten, *A*, av seg selv.<sup>17</sup> En tredje implikasjon er at myndighetene må ta korrupsjonsproblemet på alvor selv om økonomien befinner seg nær *A*. Dersom punktet *B* ligger nær *A*, kan et lite sjokk være nok til å bringe økonomien i ubalanse slik at den går mot den ustabile likevekten, *B*, og videre mot den dårlige likevekten, *C*.

### **3.3 Drøfting av noen forutsetninger**

For at situasjonen skal være så dramatisk som skissert foran dersom økonomien befinner seg i likevekt *B*, må det være perfekt informasjon mellom aktørene. Analysen til Andvig (1993) impliserer at hvis bare én ekstra innkrever blir korrupt så vil det lønne seg også for alle de andre å bli det, med den følgen at økonomien da vil gå mot den "dårlige" likevekten *C*. En forutsetning for at økonomien skal "bevege" seg i et slikt tilfelle, er at hver innkrever må vite nøyaktig hvor mange andre innkrevere som er korruperte. Hvis aktørene antas å ha imperfekt informasjon blir ikke situasjonen fullt så dramatisk, fordi vi da vil se større treghet i tilpasningen til skatteinnkreverne. Hvis innkreverne ikke har perfekt informasjon om hverandres handlinger, vil ikke de ikke-korruperte opportunistene nødvendigvis vite om den ene ekstra innkreveren som har blitt korrupt.

En årsak til at imperfekt informasjon er naturlig her, er at korruperte personer naturligvis vil ønske å skjule at de er involvert i korrupsjon siden dette påfører dem risiko og stigmakostnader. Under en forutsetning om imperfekt informasjon vil det kreves større omveltninger før økonomien forlater den likevekten den er i, dvs at flere skatteinnkrevere må "omvende" seg fra ikke-korrupt til korrupt. Denne mekanismen kan kalles tilpasningstreghet. Imidlertid vil denne effekten være avhengig av hvor i figur 3.7 den ustabile likevekten *B* befinner seg. Hvis *B* ligger langt til venstre, dvs nær *A*, vil bare en liten andel av innkreverne være korruperte i likevekt *B*. Det er derfor grunn til å tro at den normen som er rådende er å ikke være korrupt. Kostnadene ved å være korrupt er dermed store, og de korruperte aktørene vil

---

<sup>17</sup> Nærmere om dette i avsnitt 4.1.2.

naturlig nok være tilbakeholdne med å "avertre" holdningene sine. Dette gjør det vanskelig for de andre aktørene å følge med på hvor mange som til enhver tid er korrupte, og tregheten i et slikt tilfelle kan forventes å være stor. Argumentasjonen blir motsatt hvis  $B$  ligger nær likevekt  $C$ . En ganske stor andel av alle skatteinnkrevere vil da være korrupte, noe som kan bidra til at det er å være korrupt som er normen. Selv om man fortsatt risikerer sanksjoner hvis man blir tatt, er både de moralske kostnadene og stigmakostnadene ved å involvere seg i korrupsjon mye lavere. Dette gir reduserte total kostnader, og mindre å tape på å være korrupt. Korrupte innkrevere vil derfor ikke være like påpasselige med å ikke slippe ut informasjon her, slik at tilpasningstreggheten kan bli opphevet.

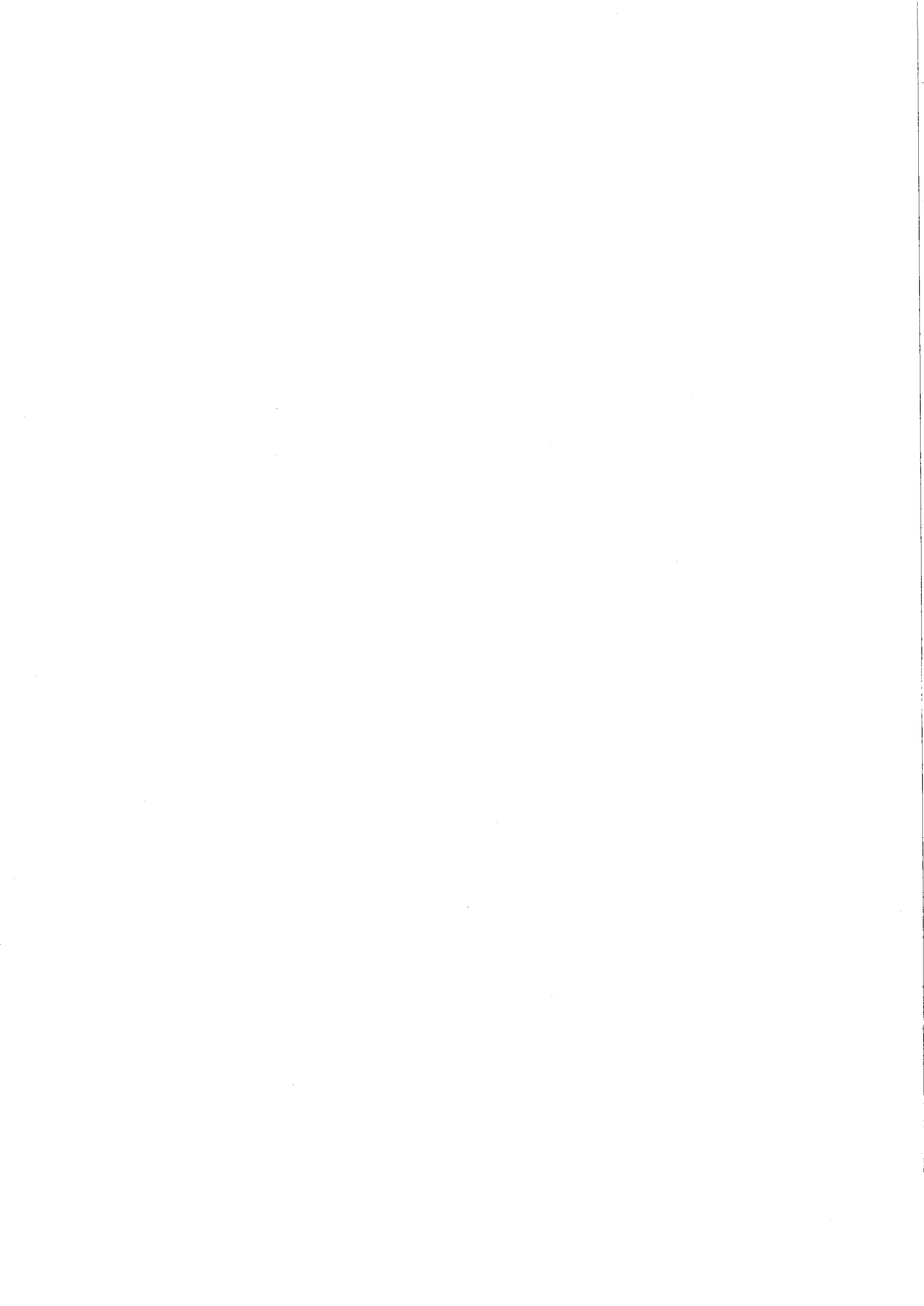
Det antas også implisitt i modellen at alle skatteinnkrevere er opportunistiske. Dette innebærer at det eneste som har betydning for om innkreverne ender opp som korrupte eller ikke, er en avveining mellom kostnader og forventet fortjeneste. Det finnes altså ingen agenter som er strengt ærlige, jfr avsnitt 2.2. Dette kan synes som en urealistisk antakelse siden det vanligvis vil finnes en ikke ubetydelig andel ærlige individer. Det er imidlertid ingenting i veien for at opportunister kan ha sterke moralske aversjoner mot korrupsjon. Dette kommer til syne gjennom høye private kostnader,  $c_i$ . Poenget er at en opportunist vil foreta en avveining uansett før han velger strategi, og valget baseres utelukkende på denne avveiningen. Et strengt ærlig individ foretar aldri en slik avveining.

En annen antakelse i modellen til Andvig og Moene som det kan være verdt å kommentere nærmere, er antakelsen om at nytten er lineær i penger. Det er vanlig å anta avtakende grensenytte av penger, og at tilbudskurven for arbeid blir bakoverbøyd ved et visst lønnsnivå (grunnen til dette er at arbeidstakere generelt antas å verdsette mer fritid framfor høyere lønn når man har oppnådd en viss levestandard). Det er imidlertid vanlig å anta at individenes nytte ved lave lønnsnivå kun avhenger av penger. I u-land er lønna ofte så lav at en forutsetning om linearitet mellom nytte og penger er realistisk. Det anses altså som lite sannsynlig at en gjennomsnittlig innkrever i et u-land har så høy inntekt at han verdsetter fritid mer enn økt lønn.

"...we need to deal with the cancer of corruption... In country after country, it is the people who are demanding action on this issue... Corruption is a major barrier to sound and equitable development..."

*James D. Wolfenson*  
*(President, Verdensbanken)*





## 4. Hvordan bekjempe korrupsjon?

I dette kapittelet skal jeg se på hvilke muligheter myndighetene har til å løse korrupsjonsproblemet ut fra de årsaksfaktorene jeg redegjorde for i kapittel 3. Først vil jeg se på hva som har blitt framholdt i teorien som mulige metoder for å bekjempe korrupsjon før ansettelse, dvs hvordan myndighetene kan løse problemet med ugunstig utvalg. Deretter vil jeg gå gjennom ulike måter å løse atferdsrisikoproblemet på, altså hvilke tiltak som kan iverksettes mot korrupsjon etter ansettelse.

### 4.1 Hvordan løse ugunstig utvalgspørsmålet?

Ugunstig utvalg kjennetegnes ved at  $\gamma^* > \gamma$  (jfr figur 3.1). Myndighetene ønsker altså å påvirke de underliggende faktorene slik at  $\gamma^*$  blir mindre. I avsnitt 3.2.1 argumenterte jeg for at det særlig er to faktorer som er av betydning for ugunstig utvalg, nemlig utsilingsmekanismer og rekruttering.

#### 4.1.1 Utsilingsmekanismer

Når det gjelder *utsilingsmekanismer*, er dette et punkt Besley og McLaren (1990) vektlegger. Også Klitgaard (1988) anbefaler å fokusere på utvelgingskriterier ved ansettelse, slik at  $\gamma^*$  blir lavere. Gjennom å iverksette streng kontroll med hvem som ansettes, kan myndighetene redusere andelen korrupte innkrevdere som får jobb i skatteetaten. Måter å gjennomføre slik kontroll på kan være intervjuer, vektlegging av referanser, tett oppfølging med rapportering av nyansatte, "fadderordninger" etc. Kjennskap til slike tiltak kan ha en **preventiv effekt** ved at det gir signal om at myndighetene har et bevisst og aktivt forhold til overvåking. Dette kan føre til at potensielt korrupte innkrevdere velger å ikke søke jobb i skatteetaten, slik at andelen opportunistene går ned. Potensielt korrupte innkrevdere avslører dermed sin sanne type gjennom den handlingen de foretar, dvs at vi får selvseleksjon i markedet. For de opportunistene som likevel søker jobb i skatteetaten, **øker avsløringsrisikoen** gjennom strengere utsilingsmekanismer. Dette er sider ved problemet som det er mulig å gjøre noe med med relativt begrensede midler.

#### 4.1.2 Rekrutteringsaspektet og etatens rykte

*Rekrutteringsaspektet* og etatens rykte, er det mer tidkrevende å endre. En mulig tilnærming for å løse problemet slik at  $\gamma^*$  reduseres, er å iverksette **antikorrupsjonskampanjer**. Det hersker imidlertid en viss uenighet blant teoretikere når det gjelder effekten av slike kampanjer. Noen mener at man kan se betydelige reduksjoner i korrupsjonsomfanget etter en slik kampanje, mens andre hevder at kampanjene ikke vil ha noen virkning i det lange løp.

Teoretikere som kan stå som representanter for de ulike synene er Tirole (1996) og Andvig og Moene (1990). Modellene forklarer på ulike måter hvorfor høye korrupsjonsnivå kan vedvare, og hvilke resultater man kan forvente av en antikorrupsjonskampanje. Begge framstillingene tar utgangspunkt i et land eller en etat med høyt korrupsjonsnivå, der myndighetene ønsker å senke dette nivået.

Tirole argumenterer for at slike kampanjer sannsynligvis vil kunne redusere korrupsjonsnivået på kort sikt, men at den langsiktige virkningen vil utebli. Bakgrunnen for dette er at han forklarer vedvarende høyt korrupsjonsnivå i et samfunn med tilpasningstregghet og forventningsdannelse. En etats rykte formes over lang tid, og nye medlemmer tar etter de eldre. Tirole utleder en modell med overlappende generasjoner, der hver generasjon suksessivt avløses av en ny. Gjennom de overlappende generasjonene kommer tilpasningstreggheten til syne. Poenget i artikkelen er at de nye medlemmene av en gruppe "arver" eller tilegner seg holdningene til de gamle medlemmene. På denne måten vil holdningsendringer ta lang tid, og ifølge Tirole må det gå flere perioder uten korrupsjon før nivået totalt i etaten vil bli redusert. De overlappende generasjonene genererer altså tregghet i holdningsdannelsen, noe som påvirker i hvor stor grad en antikorrupsjonskampanje kan redusere korrupsjonsomfanget.

Andvig og Moene (1990) er langt mer optimistiske i så måte. De mener at intensive antikorrupsjonskampanjer kan senke korrupsjonsnivået i et samfunn eller en etat. Bakgrunnen for dette er at den ustabile likevekten  $B$  i figur 3.7 defineres ut fra at hvis bare én ekstra innkrever velger å ikke være korrupt, så vil det lønne seg for alle andre innkrevere å ikke være korrupte også. Poenget er at hver innkrevers nytte ved å være korrupt, er avhengig av hvor mange andre innkrevere som er korrupt, fordi kostnadene  $c_i$  påvirkes av dette.

Dersom økonomien initialt befinner seg i likevekt  $B$ , kan en antikorrupsjonskampanje føre til holdningsendringer som gjør at kostnadene ved å være korrupt øker for en eller flere innkrevere. Disse innkreverne vil da velge den ikke-korruperte strategien, noe som gjør at det lønner seg for alle andre innkrevere å gjøre det samme fordi  $No > Co$  til venstre for  $B$ , jfr figur 3.7. En antikorrupsjonskampanje vil derfor kunne ha en positiv virkning, og økonomien vil gå mot den "gode" likevekten  $A$ .

Også hvis økonomien befinner seg til høyre for likevekt  $B$  i utgangspunktet, vil en antikorrupsjonskampanje medføre at noen flere innkrevere får kostnader som er høyere enn reservasjonskostnaden  $c_1$  i figur 3.6. Disse innkreverne velger da å ikke være korruperte, noe som gjør at enda flere innkrevere vil få kostnader over  $c_1$ , og velge den ikke-korruperte strategien. Det blir færre korruperte i økonomien, jfr avsnitt 3.2.3, slik at ytterligere noen innkrevere velger den ikke-korruperte strategien, og økonomien går mot den ustabile likevekten  $B$ , og på sikt også mot  $A$ .

Konklusjonen ut fra modellen til Andvig og Moene, blir altså at en (vellykket) antikorrupsjonskampanje vil føre økonomien i riktig retning, slik at den på sikt vil ende opp i den "gode" likevekten  $A$ . Desto lenger mot  $C$  økonomien befinner seg i utgangspunktet, desto sterkere og mer langvarig må en antikorrupsjonskampanje være for å kunne bidra til redusert korrupsjonsomfang.

#### **4.2 Hvordan løse atferdsrisikoproblemet?**

Som nevnt i avsnitt 3.2.2 må dette gjøres gjennom å forandre opportunistenes handlingsvalg, dvs gjennom å gi dem insentiver til å velge den "riktige" handlingen, sett fra myndighetenes side. Prinsipalen ønsker altså å gjøre  $\alpha$  så lav som mulig gjennom å påvirke de faktorene som er av betydning for  $\alpha$ , dvs gjennom å påvirke  $w$ ,  $b$ ,  $F$ ,  $s$ ,  $q$ ,  $B$  og  $c$  (jfr ligning (7')). I dette avsnittet skal jeg drøfte hvordan myndighetene kan påvirke hver av disse faktorene, og dermed også opportunistenes endelige valg.

## 4.2.1 Fører økt lønn til mindre korrupsjon?

### 4.2.1.1 I utgangspunktet: ja

Myndighetene kan påvirke  $\alpha$  gjennom for eksempel å endre  $w$ , slik at det sikre aktivumet blir mer attraktivt i forhold til det usikre (jfr avsnitt 3.2.2). Spørsmålet for prinsipalen blir da om økt lønn for de ansatte i skatteetaten vil senke korrupsjonsnivået. Dersom  $w$  går opp, vil netto diskontert avkastning ved å være ærlig ( $Y_C - Y_A$ ) øke. Dette innebærer at det skal mer til for en opportunist å handle korrupt, og man kan vente en reduksjon i korrupsjonsomfanget. Økt  $w$  gir fra ligning (5) at

$$(10) \quad \delta E_C / \delta w = q^1$$

mens fra ligning (6) er

$$(11) \quad \delta P_N / \delta w = 1^2$$

Med mindre  $q = 1$  (dvs at overvåkning er totalt fraværende), vil altså en økning i  $w$  øke  $P_N$  mer enn  $E_C$ . Det vil dermed lønne seg for flere å velge den ikke-korruperte strategien. Flere teoretikere, blant andre Klitgaard (1988) og Palmier (1983), støtter argumentet om at høyere lønn bidrar til å senke korrupsjonsnivået i en offentlig etat.

Det er vanlig i teoretiske framstillinger å anta at myndighetene har to mulige lønnsstrategier å velge mellom - reservasjonslønn og effektivitetslønn. I et *reservasjonslønnssystem* får aktørene betalt det samme som de kan få andre steder, dvs like mye som de kan tjene hvis de slutter/får sparken og får seg en annen jobb.<sup>3</sup> I et slikt system vil en opportunistisk innkrever alltid velge å være korrupt, fordi dette alltid vil lønne seg ut fra hans subjektive avveining av forventet nytte. For å maksimere nettoinntektene ønsker myndighetene at innkreverne skal opptre ærlig. En måte å få dette til på, er ved å heve lønna til de ansatte. Da har vi ikke lenger et reservasjonslønnssystem, men et *effektivitetslønnssystem*, der opportunistiske innkrevere vil

---

<sup>1</sup>  $E_C$  = forventet fortjeneste for en korrupt opportunistisk innkrever.

<sup>2</sup>  $P_N$  = avkastning for en ikke-korrupt innkrever.

<sup>3</sup> Dette forutsetter at det er lett å få jobb andre steder. Hvis ikke vil trussel om arbeidsledighet også komme inn i bildet som en disiplineringsfaktor. Desto sterkere denne trusselen er, desto mindre trenger myndighetene å gå gjennom lønna for å gi arbeiderne insentiver til å være ærlige.

velge den ikke-korruperte strategien. Grunnen til dette er at det er i innkrevernes egen interesse å velge denne strategien, fordi de får en lønn som er høyere enn reservasjonslønnen. Hvis de blir avslørt som korruperte og får sparken vil de få en ny jobb med reservasjonslønn, noe som innebærer en lønnsnedgang for dem. Følgelig vil ingen av de opportunistiske innkreverne opptre uærlig, og effektivitetslønnen har løst atferdsrisikoproblemet.

Et slikt system forutsetter imidlertid god overvåkning. For alle opportunistiske innkrevere vil naturligvis høy lønn kombinert med korrupert atferd gi den største monetære avkastningen. Lønnsutgiftene er større ved effektivitetslønn enn ved reservasjonslønn, slik at myndighetene også er avhengig av god avkastning i form av høye innsamlingsrater. Dette kan de kun oppnå gjennom god overvåkning, siden overvåkning påvirker den risikoen korruperte aktører står overfor. Både størrelsen på lønnen og risikoen inngår i innkrevernes avveining mellom den korruperte og den ikke-korruperte strategien. Effektivitetslønn kan altså brukes for å øke verdien av å bli værende i en jobb relativt til andre eksisterende muligheter, og gjennom dette redusere korrupert atferd.<sup>4</sup> Desto mer en jobb er verdt for deg, desto mer er du villig til å gjøre for å beholde den. Og siden det antas at innkreverne vet at de får sparken hvis de blir tatt i å motta bestiktelser, gjør dette korrupsjon til en mindre attraktiv strategi (jfr ligning (8)).

En annen forklaring på at høyere lønner til de ansatte i skatteetaten kan forbedre skatteinnsamlingen, er et argument som går på kvaliteten (som i denne sammenhengen måles ved ærligheten) til de ansatte. Dette aspektet har blitt analysert av Weiss (1980). I denne modellen kan arbeidsstokken segmenteres, fordi det antas at arbeidere av høy kvalitet har høyere reservasjonslønn enn såkalte lavkvalitetsarbeidere. Det er naturlig å tenke seg at en arbeider med lang utdanning, erfaring eller spisskompetanse på et område har høyere reservasjonslønn enn en uten. En heving av lønnen vil derfor trekke til seg individer med høyere reservasjonslønn som antas ærligere. Man vil da se en forbedring av sammensetningen av skatteinnkrevere i etaten, med andre ord er færre uærlige. Og færre korruperte innkrevere leder som kjent til økte inntekter for skattemyndighetene.

---

<sup>4</sup> Dette blir et alternativkostnadsargument.

#### 4.2.1.2 ...men ikke nødvendigvis

Besley og McLaren (1993) drøfter også hvordan lønn kan brukes som disiplineringsfaktor i skatteetaten, gjennom å evaluere ulike lønnsystemer for skatteinnkrevere. De konkluderer med at å heve lønna ikke nødvendigvis er den beste strategien for korrupsjonsbekjempelse. I modellen overvåkes korrupte innkrevere med sannsynligheten  $(1-q)$ , og får sparken hvis de blir oppdaget.<sup>5</sup> <sup>6</sup> Skattebetalere som blir oppdaget i å betale bestikklser blir ikke bøtelagt, men får et krav om at unndratte midler må betales tilbake. Når en korrupt skatteinnkrever blir avslørt, får altså staten sine rettmessige inntekter dvs like mye som den får av ærlige innkrevere.

Det som er nytt i framstillingen til Besley og McLaren (1993), er at skattemyndighetene også har en tredje lønnsmulighet i tillegg til reservasjonslønn og effektivitetslønn: De kan velge å betale en lønn som er lavere enn reservasjonslønna, såkalt *kapitulasjonslønn*. I dette navnet ligger det at myndighetene gir opp å løse atferdsrisiko- og ugunstig utvalgsproblemene ved hjelp av lønna, og implisitt godkjenner korrupt atferd.

Kapitulasjonslønn gir opphav til ugunstig utvalg pga selvseleksjon i markedet. Forklaringen på dette er at ingen i utgangspunktet er villige til å jobbe for en lønn som ligger under reservasjonslønna (hvis de gjør det, kunne de alltid fått bedre betalt arbeid et annet sted). For ærlige individer er det utenkelig å motta bestikklser, så de vil ikke velge å ta jobben. Uærlige individer derimot, kan akseptere å jobbe til en lønn under reservasjonslønna forutsatt at de tillates å motta bestikklser. Hvis en slik tillatelse er underforstått i arbeidssituasjonen, kan skatteinnkreveren totalt tjene minst like mye som i et reservasjonslønnssystem. De uærlige individene sitter da igjen med en inntekt som består av regulær lønn fra staten pluss bestikklser.<sup>7</sup> Besley og McLaren viser at dette systemet kan være en optimal strategi for myndighetene i enkelte situasjoner. I et slikt lønnssystem er det optimalt å minimere overvåkingen slik at administrasjonskostnadene blir så lave som mulig. Myndighetene vet at

---

<sup>5</sup> Det modelleres ikke eksplisitt med en intern overvåker i modellen, men overvåkeren kan "inkorporeres" som et element i overvåkingsteknologien  $q$ .

<sup>6</sup> Dette sier indirekte at overvåking er kostbart - hvis ikke ville jo alle skatteinnkrevere blitt tilnærmet perfekt overvåket, og korrupsjon ville dermed bli et marginalt problem.

<sup>7</sup> Hvorvidt et uærlig individ velger å ta en jobb til kapitulasjonslønn, vil avhenge av den forventede nåverdien av bestikklser i framtiden.

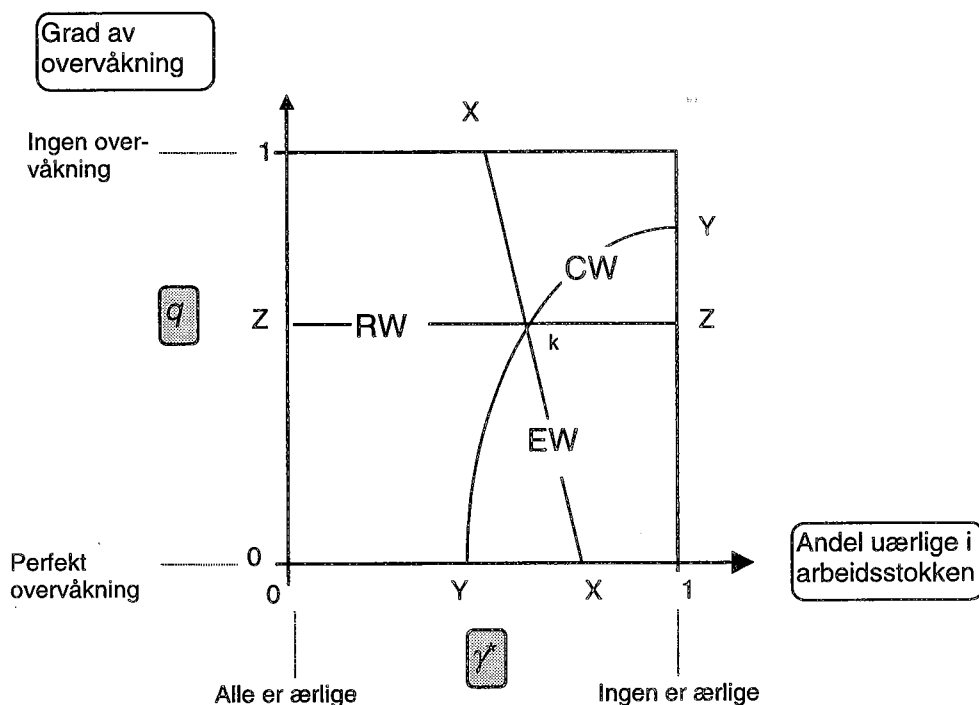
de til et så lavt lønnsnivå kun har opportunistiske innkrevdere som opptrer korrumpert, og at hvis disse får sparken og blir erstattet vil også de nye være korruperte.

Besley og McLaren utleder og presiserer hvilke betingelser som må gjelde for at hvert av de tre systemene skal være å foretrekke framfor de to andre. Kriteriet de bruker for å vurdere dette er størrelsen på de netto skatteinntektene som blir generert, dvs inntektene fratrukket administrasjonskostnader.<sup>8</sup> Tabell 4.1 viser forskjellene mellom de tre systemene skjematisk:

		EFFEKTIVITETSLØNN	RESERVASJONSLØNN	KAPITULASJONSLØNN
<b>Inntekter</b>		store	mindre	små
<b>Utgifter</b>	i) lønn	høye	lavere	små
	ii) overvåkning	høye	små	ingen

Tabell 4.1

Besley og McLaren sammenligner nettoinntektene i de tre lønnsystemene i følgende figur:



Figur 4.1

<sup>8</sup> Som vi for enkelhets skyld kan tenke oss består av lønnsutgifter og kostnader ved overvåkning og ulike kontrolltiltak.



Figuren viser hvilke verdier av  $q$  og  $\gamma^*$  som gjør at to og to av systemene gir den samme nettoinntekten. **Langs førsteaksen** måles sammensetningen av innkrevere i skatteetaten. Hvis  $\gamma^* \rightarrow 0$  er ingen innkrevere korrupte, slik at arbeidsstokken består av strengt ærlige innkrevere og opportunister som har valgt den ærlige strategien. Hvis  $\gamma^* \rightarrow 1$  er flesteparten av innkreverne korrupte, dvs at arbeidsstokken stort sett består av opportunister som har valgt den korrupte strategien. **Langs andreaksen** måles overvåkingen  $q$ .  $q = 1$  impliserer ingen overvåking, mens  $q = 0$  tilsvarer perfekt overvåking. Denne parameteren kan blant annet inneholde informasjon om overvåkingsteknologi og en overvåker. Hvis prinsipalen ansetter en intern eller ekstern overvåker vil  $q$  bli mindre, og vi beveger oss nedover i figuren.

*XX-linja* i figur 4.1 viser for hvilke verdier av  $q$  og  $\gamma^*$  reservasjonslønn og kapitulasjonslønn gir like nettoinntekter. Av figuren går det fram at det er sammensetningen av arbeidsstokken som er viktigst i valget mellom disse to alternativene. Dette valget er ikke så følsomt overfor overvåkingen. *YY-linja* viser når reservasjonslønn og effektivitetslønn gir samme nettoprofitt. Figuren viser at effektivitetslønn er best for høye  $\gamma^*$ -verdier, med mindre overvåkingen er svært dårlig. Lav  $q$  er altså en forutsetning for at effektivitetslønn skal være et godt valg. Den tredje linja, *ZZ*, viser når effektivitetslønn og kapitulasjonslønn gir samme nettoprofitt. Når sammensetningen av innkrevere er god, dvs i venstre halvdel av boksen, så er verken effektivitets- eller kapitulasjonslønn optimalt. Effektivitetslønn fordi dette er (unødvendig) dyrt - innkreverne trenger jo ikke å disiplineres gjennom lønna når flesteparten er ærlige. Og når de fleste ikke vil være korrupte, er det jo også bortkastet med høy overvåking (som jo er en forutsetning for at et system med effektivitetslønn skal fungere). Det er heller ikke noe poeng for prinsipalen å gå til motsatt strategi, kapitulasjonslønn, for å senke administrasjonsutgiftene, siden ingen ærlige innkrevere vil jobbe for så lav lønn.

Av drøftingen foran går det fram at valget mellom effektivitetslønn og kapitulasjonslønn kun er relevant når sammensetningen av arbeidsstokken er så dårlig at myndighetene må iverksette tiltak for å heve skatteinntektene. Dersom sammensetningen av ærlige og opportunistiske innkrevere er dårlig (til høyre i figuren) og overvåkingen er tilstrekkelig lav, må lønna være svært høy for at det skal være mulig å få opportunistene til å opptre ærlig. Poenget er at når lønnsnivået blir høyt nok vil utgiftene for prinsipalen bli større enn de økte inntektene ærlige

opportunister gir. Øverst til høyre i boksen i figuren, med "dårlig" arbeidsstokk og lav overvåkning, er det derfor best med kapitulasjonslønn.<sup>9</sup> Selv om skatteinntektene her er lavere enn i begge de to andre systemene, er utgiftene så lave at det likevel lønner seg å ha en gjennomkorrupt stab.

Det går fram av figuren at et kapitulasjonslønnsregime kun er aktuelt for lav grad av overvåkning. Dette kommer av at kapitulasjonslønn gir lave skatteinntekter slik at overvåkingskostnadene også må presses ned. Når andelen uærlige innkrevere er lav ( $\gamma^* \rightarrow 0$ ) er reservasjonslønn best, fordi det er få arbeidere som trenger insentiver til å opptre ærlig. Høy  $\gamma^*$ , derimot, betyr at arbeidsstokken har høy andel av uærlige individer:

- hvis overvåkningsteknologien er god ( $q \rightarrow 0$ ), kan opportunistiske innkrevere gis insentiver til å opptre ærlig ved at de får effektivitetslønn;
- hvis overvåkningen er dårlig er det ikke noe poeng i å prøve å disiplinere arbeiderne med resultatbasert lønn, siden de da bare vil ta både bonus og bestikkelser.

For lave verdier av  $\gamma^*$  bør myndighetene betale reservasjonslønn slik at administrasjonskostnadene minimeres. Hvis det i tillegg er arbeidsledighet i økonomien, vil også frykt for å miste jobben i seg selv være en disiplineringfaktor. I en slik situasjon trenger ikke prinsipalen i så stor grad bruke lønn som disiplineringfaktor overfor de ansatte. Så lenge sammensetningen av arbeidsstokken er god (dvs for lave  $\gamma^*$ -verdier), vil dette gjelde uavhengig av overvåkningen.

#### 4.2.1.3 Oppsummering

I en enkel modell med to lønssystemer, effektivitets- og reservasjonslønn, vil økt lønn føre til redusert korrupsjonsomfang, alt annet likt. Besley og McLaren (1993) utfordrer denne argumentasjonen ved å peke på at myndighetene også kan betale en lønn som er lavere enn reservasjonslønna, nemlig kapitulasjonslønn. Konklusjonen man kan trekke ut av analysen til Besley og McLaren, er at hvis skatteetaten er i en situasjon som vist i toppen av boksen i figur 4.1 (dårlig overvåkning), vil det kun være relevant å sammenligne kapitulasjonslønn og

---

<sup>9</sup> Overvåkningsmulighetene kan være dårlige pga teknologiske forhold eller arbeidets art, eller hvis det er

reservasjonslønn siden effektivitetslønn er alt for kostbart når overvåkingen blir dårlig. Når  $\gamma^* \rightarrow 1$  og  $q$  er stor blir kapitulasjonslønn mer lønnsomt enn reservasjonslønn, fordi uærlige arbeidere velger å motta bestikkløse uansett lønn hvis de vet at overvåkingen er dårlig. Øverst til høyre i boksen vil altså kapitulasjonslønn dominere både effektivitetslønn og reservasjonslønn. Hvis overvåkingen derimot er god (dvs at vi befinner oss i nedre halvdel av boksen), kan effektivitetslønn representere det gunstigste valget. Høy grad av overvåking er kostbart, og det er ofte vanskelig for myndighetene å implementere den overvåkingsintensiteten som kreves for å avsløre (all) korrupsjon i etaten. Hvorvidt det lønner seg å intensivere kontrollen av de ansatte, vil bero på hvor store inntektene ved økt overvåking er i forhold til utgiftene dette vil medføre.

#### 4.2.2 Reduksjon av potensiell gevinst

I avsnitt 3.2.2.2 argumenterte jeg for at korrupsjonsnivået kan gå ned dersom den potensielle gevinsten ved å være korrupt blir redusert. Myndighetene kan redusere denne gevinsten gjennom å påvirke de korrupsjonsmulighetene skatteinnskriverne står overfor.

Ett alternativ for myndighetene er å redusere størrelsen på offentlig sektor. Dette kan imidlertid ha konsekvenser som verken er politisk akseptable eller ønskelige, som for eksempel økt arbeidsledighet. Reduksjon av offentlig sektor kan derfor vise seg å være et ugjennomførbart alternativ. Imidlertid peker Klitgaard (1988) på at administrative reformer i den allerede eksisterende offentlige strukturen også kan ha en korrupsjonsbegrensende/-reduserende effekt. Dette gjelder for reformer som reduserer de ansattes korrupsjonsmuligheter, eksempelvis gruppearbeid der deltakerne er solidarisk ansvarlige for resultatet. Denne typen samarbeid kan gjøre det lettere for myndighetene å avsløre uønsket atferd, både fordi de andre i gruppa kan "sladre" og fordi et dårlig resultat kan tyde på korrupsjon. Samtidig kan det virke motiverende for hver arbeider å jobbe sammen med andre på den måten at alle føler ansvar for hvilke resultater gruppa får.

Det andre alternativet myndighetene har for å begrense korrupsjonsmulighetene i skatteetaten, er ved å bedre informasjonstilgangen overfor skattebetalerne, og sørge for et enklere

---

vanskelig å rekruttere eller motivere overvåkere.

regelverk. Fjeldstad (1996) peker på betydningen av å ha et enkelt og oversiktlig skattesystem, samt lett tilgjengelig informasjon, for å få bukt med korrupsjonsproblemet i skatteetaten.

#### 4.2.3 Gir økt risiko mindre korrupsjon?

Så lenge myndighetene ikke kan gå ut fra at tilnærmet alle innkreverne er (strengt) ærlige, eller at de vil opptre ærlig hvis de får høyere lønn, er overvåkning den viktigste kortsiktige beslutningsvariabelen myndighetene har for å øke inntektene (Low, 1995:107). I avsnitt 3.2.2.3 ble risiko forutsatt å være sammensatt av komponentene straff og avsløringssannsynlighet. For å redusere  $\alpha$ , kan myndighetene påvirke risikoen ved å iverksette tiltak rettet mot  $F$ ,  $s$  og  $q$ .

Fra ligning (5) ser vi at en **økning i straffen**, dvs dersom  $|F|$  øker, så vil  $E_C$  bli redusert. Dette fører til at høyre side i ligning (7) blir mindre, mens venstre side er uendret, noe som isolert sett tilsier mindre korrupsjon. Imidlertid framgår det av figur 3.4 at økt straff ikke vil ha noen særlig innvirkning på opportunistenes handlingsvalg dersom  $s$  er lav. Det er derfor viktig sett fra myndighetenes side at også overvåkerne får insentiver til ærlig atferd. Jeg kommer nærmere tilbake til dette nedenfor.

Myndighetene kan videre redusere  $\alpha$  gjennom **intensivert overvåkning**, dvs gjennom redusert  $q$ , noe blant andre Klitgaard (1988) argumenterer for (se også figur 4.1). Fra ligning (5) finner vi at

$$(12) \quad \delta E_C / \delta q = (w+b) - (1-s)(w+b-B) + sF > 0$$

siden  $(w+b) > (1-s)(w+b-B)$  og  $0 \leq s \leq 1$ . Redusert  $q$  (dvs forbedret overvåkning) gir altså redusert  $E_C$  dvs at den forventede fortjenesten ved korrupsjon går ned. Dersom lønna er uendret, følger det av ligning (7) at ikke-korrupt blir en relativt bedre strategi enn korrupt. Følgelig vil det lønne seg for flere opportuniste å velge den ikke-korrupte strategien nå enn før  $q$  ble redusert, noe som innebærer at flere innkrevere vil ha kostnader som er høyere enn  $c_1$  i figur 3.6. Skjerpet overvåkning av de ansatte kan for eksempel skje gjennom ansettelse av en overvåker, investering i teknologiske innretninger som bedrer informasjonen, eksempelvis installasjon av videokamera, stemplingsrutiner, eller ved kontroll av statistikker.

I Besley og McLaren (1993) går det fram at overvåkingsteknologien er av stor betydning for hvilket lønssystem myndighetene kan velge (jfr avsnitt 4.2.1.2). God overvåking gjør det mulig for myndighetene å betale en lønn som er høyere enn reservasjonslønna. En slik lønn vil generere høye inntekter fordi færre av innkreverne vil velge å være korruperte, som et resultat av økte kostnader ved korrupsjon.

Som nevnt ovenfor er det viktig at også overvåkerne får incentiver til ærlig atferd for at korrupsjonsomfanget skal kunne reduseres, slik at  $s$  blir størst mulig (jfr figur 3.3). Mookherjee og Png (1995) har modellert hvordan myndighetene kan bruke overvåking og kontroll for å sikre at en såkalt primærskade blir minst mulig. Prinsipalen i modellen er en offentlig regulator, agenten er en fabrikk som forurensrer og primærskaden defineres som forurensning. Regulatoren ansetter en overvåker for å begrense primærskaden, dvs for å minimere fabrikkens utslipp. Modellapparatet kan anvendes direkte på de problemstillingene jeg studerer i skatteetaten. Regulatoren kan tolkes som de øverste skattemyndighetene, og skatteinnkreveren er (den underordnede) agenten (jfr figur 2.1). Som i avsnitt 2.2 blir korrupsjon mellom innkrever og skattebetaler referert til som ekstern korrupsjon (jfr tabell 2.1). Det er et mål for myndighetene å minimere den eksterne korrupsjonen. En måte å gjøre dette på er ved å ansette en overvåker, som samsvarer med "overordnet agent" i figur 2.1.

Det som er nytt i denne modellen i forhold til de andre modellene jeg har referert til, er at Mookherjee og Png modellerer eksplisitt den overordnede agenten. **For det første** kan overvåkerne være ærlige eller opportunistiske. Myndighetene må dermed ta hensyn til at overvåkeren kan være mottakelig for bestikkelser, og at dette kan påvirke hvordan hun utfører jobben sin. **For det andre** modelleres innsatsen til overvåkeren som et selvstendig moment. I modellen tas det altså hensyn til at resultatet av overvåkningen også avhenger av om overvåkeren legger høy eller lav innsats ned i sin jakt på korruperte innkrevere. Dersom innsatsen er høy, vil både en ærlig og en opportunistisk overvåker lettere oppdage korruperte avtaler mellom innkrever og skattebetaler. Tilsvarende vil lav innsats medføre liten sjanse for at overvåkeren skal avsløre korrupsjon, uavhengig av om hun selv er korrupert eller ikke.

Forutsatt at den interne overvåkeren er opportunistisk, vil hun veie forventet utbytte av å være korrupert opp mot forventet utbytte av å ikke være korrupert på samme måten som en

opportunistisk innkrever. Dersom den interne overvåkeren oppdager et tilfelle av ekstern korrupsjon, står hun overfor følgende valg:

- 1) Hun kan rapportere tilfellet, noe som er risikofritt men som hun ikke tjener noe på selv (monetært).
- 2) Hun kan la være å rapportere, og altså velge å være korrupt. Denne typen korrupsjon refereres til som intern korrupsjon, jfr tabell 2.2. Siden dette alternativet er risikabelt, vil overvåkeren kreve en motytelse i form av en bestikkelse.<sup>10</sup>

Prinsipalen står altså overfor to problemer; han vet ikke hvilken type overvåkeren er (ærlig eller opportunistisk), eller hvilken innsats overvåkeren legger ned i arbeidet (stor eller liten). Antall oppdagede tilfeller av ekstern korrupsjon stiger med overvåkerens innsats, men dette trenger ikke å ha betydning for myndighetenes inntekter. Dersom overvåkeren er uærlig vil hun ha den samme tilpasningen overfor prinsipalen, og den høye innsatsen kommer henne selv tilgode. Myndighetene kan altså observere høy grad av ekstern korrupsjon uten å vite om dette skyldes stor intern korrupsjon eller late overvåkere. En korrupt overvåker må selv ta følgene av dårlig innsats, siden det er hennes egne potensielle fortjenestemuligheter som blir mindre.

Myndighetene ønsker minst mulig ekstern korrupsjon, minst mulig intern korrupsjon, og høyest mulig arbeidsinnsats. Siden de ikke vet om overvåkeren er ærlig/opportunistisk eller lat/arbeidssom, må de gjøre det til overvåkerens egen interesse å *både* arbeide hardt og rapportere ekstern korrupsjon. Myndighetene kan påvirke aktørens atferd gjennom straff og/eller belønning. Mookherjee og Png (1995) analyserer hvilke konsekvenser prinsipalens valgmuligheter har for de to korrupsjonstypene, og for overvåkerens innsats, samt hvilken betydning de ulike alternativene har for størrelsen på bestikkelsen.

En liten økning i *straffen* for innkrevere for å *gi* bestikkelser, vil ikke nødvendigvis redusere korrupsjonen mellom innkrever og skattebetaler.<sup>11</sup> Både innkreveren og skattebetaleren står

---

<sup>10</sup> Av det foregående framgår det at intern korrupsjon forutsetter ekstern korrupsjon.

<sup>11</sup> Disse argumentene gjelder bare for en liten økning, fordi en stor nok belønningsøkning vil alltid gi de rette insentivene. Problemet er at en så stor belønning er svært kostbar for prinsipalen, slik at han må foreta en avveining mellom de økte inntektene den reduserte korrupsjonsforekomsten fører med seg, og de økte lønnsutgiftene.

overfor økt risiko når straffen blir strengere, slik at kostnadene ved ekstern korrupsjon øker. Færre innkrevere og skattebetalere vil ønske å være korrupte, altså reduseres den eksterne korrupsjonen. Når forekomsten av ekstern korrupsjon går ned vil overvåkerens forventede fortjeneste gå ned, noe som sannsynligvis gjør at hun vil nedlegge mindre innsats i overvåkningen. Overvåkerens reduserte innsats vil imidlertid føre til en nedgang i skatteinnkreverens og skattebetalerens sannsynlighet for å faktisk bli avslørt. Innkreveren og skattebetaleren vil da stå overfor redusert risiko ved korrupsjon, noe som taler for at den eksterne korrupsjonen vil øke i omfang. For overvåkeren innebærer dette at hun representerer en mindre trussel for de korrupte innkreverne og skattebetalerne, og de aktørene som velger å være korrupte vil tilby overvåkeren en mindre bestikkelse hvis de blir avslørt. Også dette gjør overvåkerens fortjenestemuligheter mindre, slik at innsatsen hennes vil gå ned. Konklusjonen blir dermed at en liten økning i straffen for innkreveren reduserer overvåkerens insentiver til innsats, mens totaleffekten på ekstern korrupsjonen er usikker. Hvis den økte straffen for å bestikke overvåkeren veier mer enn den reduserte bestikkelsen overvåkeren nå får, vil resultatet bli redusert ekstern korrupsjon.

Det andre virkemidlet prinsipalen har, er å innføre en liten økning i *straffen* for overvåkeren for å *motta* en bestikkelse. Økt straff impliserer høyere risiko, noe overvåkeren vil kompenseres for. Overvåkeren krever altså en høyere bestikkelse for ikke å rapportere ekstern korrupsjon til skattemyndighetene. Men selv om overvåkeren får høyere tilleggsinntekter i form av bestikkelser, er ikke dette nok til å fullt ut kompensere for den økte risikoen som strengere straff medfører. Grunnen til dette er at hun må dele gevinsten ved å ikke rapportere med innkreveren og skattebetaleren. Dette kommer av at den totale gevinsten for de tre aktørene ved at tilfellet ikke blir rapportert, består både i en gevinst for overvåkeren i form av en bestikkelse og en nyttegevinst for innkreveren og skattebetaleren fordi de unngår å bli straffet. Hvis overvåkeren derimot selv blir oppdaget i å være korrup, dvs hvis prinsipalen avslører intern korrupsjon, så må hun bære hele byrden selv. Insentivene hennes til å overvåke går derfor ned. Når det gjelder innkreveren og skattebetaleren, er økte bestikkelser synonymt med at prisen på ekstern korrupsjon går opp. Dette tilsier at det blir mindre ekstern korrupsjon. På den andre siden vil overvåkerens reduserte insentiver gjøre det mindre risikabelt for innkreveren å inngå korrupte avtaler med skattebetalerne, noe som taler for at det blir mer ekstern korrupsjon. Konklusjonen i dette tilfellet blir dermed at en liten økning i overvåkerens straff reduserer overvåkerens innsats, samtidig som virkningen for den eksterne

korrupsjonen er usikker. Resultatet for myndighetene kan altså i verste fall bli økt grad av ekstern korrupsjon kombinert med lav overvåkning, slik at skatteinntektene blir lavere enn før straffen for overvåkeren ble skjerpet.

Den tredje og siste muligheten prinsipalen har er å innføre en liten økning i *belønningen* for overvåkeren. Dette gjør at det blir mer attraktivt å ikke være korrupt og å yte stor innsats, fordi den økte innsatsen her vil tilfalle overvåkeren selv; desto høyere innsats desto høyere inntekt. Sannsynligheten for at overvåkeren er korrupt går da ned, noe som gjør det vanskeligere for innkreveren og skattebetaleren å bestikke seg ut av en avsløring. Og siden innkreverens og skattebetalerens muligheter for å unnsnippe en avsløring blir redusert, går risikoen ved ekstern korrupsjon opp. Kombinasjonen av økte insentiver for overvåkeren og økt risiko forbundet med korrupsjon, gjør at det blir mindre attraktivt for innkrevere og skattebetalere å være korrupte. Omfanget av ekstern korrupsjon vil følgelig gå ned. For overvåkeren har den økte belønningen to effekter. For det første blir det dyrere for henne å velge å være korrupt i forhold til å velge den ikke-korrupte strategien (dvs at alternativkostnaden ved å være korrupt går opp). Dette gjør at hun vil kreve en høyere bestikkelse fra korrupte aktører som hun avslører, for å ikke rapportere dem til de øverste myndighetene. Prisen på korrupsjon går altså opp. Kravet vil bli innfridd siden dette likevel vil være et bedre alternativ for de korrupte aktørene enn å bli rapportert. Dette taler for at intern korrupsjon vil øke. Imidlertid impliserer den reduserte eksterne korrupsjonen en lavere sannsynlighet for å oppdage korrupsjon nå enn før belønningen ble hevet. Overvåkerens forventede belønning ved å rapportere går da ned, noe som også reduseres insentivene hennes til å yte høy innsats. Konklusjonen i dette tilfellet er altså at en liten økning i overvåkerens belønning vil medføre en (sikker) reduksjon i den eksterne korrupsjonen, mens virkningen på overvåkningsintensiteten er usikker.

Både en liten økning i straffen og en liten økning i belønningen for overvåkeren vil altså føre til høyere bestikkelser mellom overvåker og innkrever/skattebetaler, og vil altså ikke nødvendigvis redusere omfanget av ekstern korrupsjon. Kun hvis belønningen og/eller straffen økes mye nok, vil konsekvensene bli at denne typen korrupsjon avtar. Mookherjee og Png sammenfatter resultatene ovenfor i følgende tabell:



		VIRKNING PÅ:	
Type	LITEN ØKNING I	Overvåkerens innsats	Ekstern korrupsjonen
I	straffen for innkreveren for å gi en bestikkelse	lavere	usikker
II	straffen for overvåkeren for å motta bestiklinger	lavere	usikker
III	belønningen for overvåkeren	usikker	lavere

Tabell 4.2

Ut fra tabellen går det fram at den eneste sikre måten å redusere ekstern korrupsjon på, er ved å innføre en liten økning i overvåkerens belønning for å rapportere korrupsjon. I dette tilfellet er det også mulig at overvåkerens innsats går opp, men dette er ingen sikker konsekvens. Følgene av å øke straffen for deltakelse i korrupsjon for både overvåker og innkrever/skattebetaler vil imidlertid føre til redusert innsats fra overvåkerens side, noe som gjør at myndighetene ikke har noen sikkerhet for at det primære problemet blir løst.

Et interessant spørsmål på bakgrunn av resultatene i Mookherjee og Png (1995) er hvilke implikasjoner det vil ha å innføre de tre ulike lønssystemene som Besley og McLaren (1993) diskuterer for overvåkeren.<sup>12</sup> Jeg tar utgangspunkt i en situasjon der overvåkeren har reservasjonslønn. Å gi overvåkeren effektivitetslønn vil være det samme som å øke belønningen, noe som gir overvåkeren insentiver til å ikke være korrupt. Imidlertid trenger det ikke få konsekvenser for overvåkerens innsats, siden effektivitetslønn ikke er resultatavhengig. Både en liten og en stor økning i belønningen vil gi lavere ekstern korrupsjon og uendret innsats for overvåkeren. Hvis myndighetene derimot innførte kapitulasjonslønn for overvåkeren ville en korrupt overvåker få insentiver til å overvåke, siden utsiktene hennes for gevinst ville framstå som store. Sjansen er dermed stor for at hun ville legge mye arbeid ned i jobben. Problemet med en slik strategi her er at økte muligheter for bestiklinger også vil gjøre straffen for ekstern korrupsjon mindre avskrekkende, siden dette også ville gi skatteinnkreveren og skattebetaleren en større sjanse til å bestikke seg ut av de vanskelighetene de havner i hvis de blir avslørt i å ha vært korrupte. Hvis myndighetene

<sup>12</sup> Besley og McLaren modellerer ikke eksplisitt med en intern overvåker, men overvåkningsparameteren  $q$  kan også "inneholde" en overvåker. Å ansette en intern overvåker vil senke  $q$ , slik at  $q$  går mot 0.

velger kapitulasjonslønn i et forsøk på å heve overvåkerens innsats, vil de altså få en uønsket bieffekt ved at den eksterne korrupsjonen vil øke i omfang. I tillegg til lave inntekter må prinsipalen altså ta hensyn til at en endring i lønna eller kompensasjonen for overvåkeren også vil påvirke samhandlingen (som her vil si korrupsjonen) mellom overvåker og skatteinnkrever, og mellom skatteinnkrever og skattebetaler.

Som nevnt i avsnitt 4.2.1.1 har flere teoretikere argumentert for at høyere lønner i offentlig sektor vil redusere korrupsjon.<sup>13</sup> Ifølge modellen til Mookherjee og Png er en liten belønningsøkning for den interne overvåkeren den sikreste veien å gå hvis man ønsker å redusere korrupsjon i innkrevingsprosessen. Det er imidlertid usikkert om dette vil heve nettoinntektene på grunn av den negative virkningen en slik belønningsøkning kan ha på overvåkerens innsats.

#### 4.2.4 Kostnadsøkning

I avsnitt 3.2.3 delte jeg kostnadene,  $c$ , inn i tre undergrupper - moralske kostnader, stigmakostnader og transaksjonskostnader. Alle kostnadene er negativt avhengig av hvor mange andre byråkrater som er korrupte. Myndighetene kan dermed påvirke kostnadene gjennom å iverksette andre tiltak for å redusere korrupsjon, som de tiltakene drøftet foran i dette kapittelet.

Det kan være naturlig å tro at det kan være relativt store problemer for myndighetene knyttet til å påvirke de ulike kostnadstypene. Grunnen til dette er at kostnadene blant annet henger sammen med normer, regler og holdninger i samfunnet, noe som er svært tidkrevende å endre. En mulighet er imidlertid iverksetting av antikorrupsjonskampanjer, som over tid kan endre holdningene til korrupsjon i samfunnet (jfr diskusjonen i avsnitt 4.1.2).

---

<sup>13</sup> Jfr avsnitt 3.1.

## **DEL II - EMPIRI**

"There is no doubt that corruption is rampant in all sectors of the economy, public services and politics in the country"

*(URT, 1996)*

## **5. Introduksjon til analysedelen**

### **5.1 Innledning**

I denne delen av oppgaven skal jeg relatere de argumentene og resultatene jeg presenterte i kapitlene 2-4 til forholdene i (skatteetaten i) Tanzania. I kapittel 5 vil jeg beskrive forhold ved Tanzania som er relevante for problemstillingen i oppgaven. I kapittel 6 gir jeg en oversikt over korrupsjonstilstanden i landet.

Det er flere faktorer og karakteristika ved landet som kan være relevante for en studie av korrupsjon. Blant annet vil det generelle lønnsnivået (i forhold til levekostnadene) være av betydning. Det er den reelle kjøpekraften til et individ som er avgjørende for hvilket velferdsnivå vedkommende kan oppnå. Høy inflasjon vil ha samme virkning på kjøpekraften som lave lønninger. Videre kan størrelsen på offentlig og uformell sektor ha betydning for korrupsjonsomfanget. Også næringsgrunnlaget kan være av betydning. Disse faktorene blir analysert i kapittel 7, med utgangspunkt i kapittel 3 i teoridelen.

Kapittel 8 tar for seg korrupsjonsbekjempelse gjennom å se på hva man har gjort hittil i Tanzania for å få bukt med problemet, og hva økonomisk teori sier man eventuelt kan gjøre videre. Diskusjonene oppsummeres i kapittel 9.

### **5.2 Bakgrunnsinformasjon**

Tanzania ligger ved Afrikas østkyst, like sør for Ekvator, og består av fastlandet Tanganyika og den tidligere øystaten Zanzibar. Fram til 1961 var Tanzania underlagt Britisk kolonistyre. I 1961 ble Tanganyika selvstendig, mens Zanzibar fulgte to år etter, og i 1964 slo de to tidligere selvstendige statene seg sammen og dannet unionen Tanzania.

Landet har 28.8 millioner innbyggere (1993), og strekker seg over et område på 942.100 km<sup>2</sup>. Befolkningsveksten er på over 3% årlig, og halvparten av landets innbyggere er under 15 år. Hovedstaden er Dodoma med 970.000 innbyggere (1992). Landets største by er den tidligere hovedstaden Dar Es Salaam, som har omtrent 1.6 millioner innbyggere.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Länder i fickformat*, 1995.

**Fattigdom** er utbredt, og om lag halvparten av befolkningen levde i 1993 under fattigdomsgrensen (Ferreira, 1993). Fattigdom er hovedsakelig et ruralt fenomen, 59% av husholdningene i landsbyer betegnes som fattige, mens hele 90% av den ekstreme fattigdommen i landet finnes på landsbygda (Mans, 1994).<sup>2</sup> Inntekten per capita i 1993 var estimert til USD 90, mens den årlige veksten i BNP per capita var estimert 0,1% (World Bank, 1995). Inntektsfordeling er svært skjev, og i 1991 mottok den tiendedelen av befolkningen som hadde høyest konsum per capita, nesten halvparten av de totale inntektene i landet. Til sammenligning mottok de nederste 20% kun 2,5% av inntektene (Mans, 1994).

Tanzania har kjennetegn som er typiske for land i den tredje verden; **Jordbruket** er grunnpilaren i økonomien, de viktigste eksportartiklene er råvarer og industri og infrastruktur er dårlig utbygd (Länder i Fickformat, 1995). I 1992 levde nesten 80% av den totale befolkningen i landet i rurale områder. Dette medførte at hele 85% av arbeidsstyrken var sysselsatt i jordbruket tidlig på nittitallet (World Bank, 1995). Jordbruket sto for omlag halvparten av verdiskapningen i 1991-93 (BoT, 1993). I de sektorene som står for den andre halvparten, er bare 5-6% sysselsatt i formell sektor, hvor staten er den største arbeidsgiveren (World Bank, 1992).

Bagachwa og Naho (1995) argumenterer for at **uformell sektor** i Tanzania har vokst betydelig etter uavhengigheten. Fra midten av 60-tallet til midten av 80-tallet, ble den uformelle sektoren i Tanzania mer enn doblet - fra under 10% av GDP til over 20%.<sup>3</sup> Fjeldstad (1995) argumenterer for at disse tallene må brukes med forsiktighet, fordi Bagachwa og Naho i en tidligere studie har estimert størrelsen på uformell sektor i Tanzania til det dobbelte - over 40% av GDP. Studiene bekrefter altså den store usikkerheten som er knyttet til estimater som dette. Ut fra studiene, kan man imidlertid slå fast at den uformelle sektoren i Tanzania er betydelig (jfr også Ferreira, 1993). I Länder i Fickformat (1995) fastslås det at bare et fåtall av tanzanianerne er formelt ansatte. **Arbeidsledigheten** er høy, og antas å ligge et sted mellom 30 og 40%.

---

<sup>2</sup> Husholdninger som lever på under TSh 18.000 per måned regnes, ifølge Verdenbankens definisjoner, som fattige. Ekstremt fattige husholdninger lever på mindre enn TSh 13.500 per måned.

Ifølge UNDP (1996) var **budsjettunderskuddet** i Tanzania i 1. kvartal i finansåret 1996/97 på nesten 16 mrd TSh, mens de offentlige utgiftene i samme periode beløp seg til nær TSh 150 mrd. Med andre ord manglet det dekning for over 10% av utgiftene.<sup>4</sup> Siden det antas at store deler av landets verdiskapning skjer i den uformelle sektoren, taper staten sannsynligvis store summer i uinnsamlet skatt fra denne sektoren.

**Offentlig sektor** i Tanzania er stor, og står for størstedelen (75%) av "*non-agricultural formal sector activity*" (World Bank, 1994). Ett av de mest markante kjennetegnene ved den offentlige sektoren i Tanzania, er den store veksten som har funnet sted her de siste 30 årene (Mukandala, 1983). Fra å sysselsette beskjedne 65.000 i 1967, steg antall ansatte til over 100.000 i 1972, og til nærmere 200.000 fire år senere. I 1980 hadde tallet på sysselsatte i den offentlige kommet opp i 295.000, dvs nesten en tredobling siden uavhengigheten (Mukandala, 1983). Ifølge UNDP (1996) fortsatte veksten til en topp på 355.000 ansatte i 1992. Fra 1992 til 1996 gikk antallet imidlertid noe ned (til om lag 290.000) - en tendens man antar vil fortsette (UNDP, 1996).

Flere argumenter har blitt anført for å forklare denne ekspansjonen. Den offisielle forklaringen på økningen, er at den var en nødvendig konsekvens av de økte pliktene og det økte ansvaret for det offentlige som fulgte etter Arusha-erklæringen i 1967.<sup>5</sup> Imidlertid har Mutahaba (1975) anført at økningen i stor grad skyldtes korrupsjon og favorisering av slekt og venner ved nyansettelser i offentlig sektor. Siden det er vanskelig å forsørge en familie på en vanlig inntekt, sper man på inntekten ved å ansette nære venner og familiemedlemmer slik at de kan forsørge seg selv. Ifølge Mukandala vedkjente regjeringen i 1977 implisitt korrupsjonsproblemet og problemene med favorisering i rekrutteringen av arbeidere til offentlig sektor. Han fastslår videre at offentlig sektor i Tanzania er "*...a service increasingly riddled by corruption and embezzlement of public funds*".

---

<sup>3</sup> GDP (Gross Domestic Product) tilsvarer BNP korrigert for netto faktorinntekt opptjent i utlandet. GDP er altså et mål på verdiskapningen i landet.

<sup>4</sup> En betydelig del av dette underskuddet ble dekket inn av bistandsmidler.

<sup>5</sup> Arusha-erklæringen (vedtatt i byen Arusha i 1967) var et politisk program for TANU-partiet i Tanzania, utarbeidet av tidligere president Julius Nyerere. Erklæringen regnes som et av de viktigste dokumenter om økonomi og politikk i det selvstendige Afrika. Blant annet forbød erklæringen TANUs ledere å bruke sin stilling til økonomisk vinning. Også linjer for en mer rettferdig fordeling av landets goder ble trekt opp i erklæringen (Store Norske Leksikon, 1997).

Ifølge Fjeldstad (1995) er indirekte skatter på varer og tjenester, inkludert importskatter, den største enkeltkilden til **skatteinntekter** i Tanzania. I 1991/92 utgjorde disse skattene om lag 55% av de totale skatteinntektene, mens de i 1992/93 utgjorde rundt 40%. Landet er også en stor **bistandsmottaker**, og i 1992 tilsvarte bistanden nesten halvparten av BNP (Länder i fickformat, 1995).

### **5.3 Skattesystemet i Tanzania**

I dette avsnittet vil jeg se nærmere på hvordan skatteadministrasjonen i Tanzania er organisert. Det er viktig å skille mellom den kommunale og den sentrale eller statlige skatteetaten. En årsak til dette, er manglende koordinering mellom de to administrative enhetene. Den kommunale og den sentrale skatteadministrasjonen er to ulike forvaltningsorganer, med ulik form for organisering og rapportering. Den lokale skatteadministrasjonen er underlagt Statsministerens kontor, og rapporterer til *Ministry of Local Government*<sup>6</sup>, mens den sentrale skatteadministrasjonen er underlagt og rapporterer til Finansdepartementet. I tillegg samler de inn ulike skatter, noe som også gjør korrupsjonsproblematikken ulik sentralt og lokalt.

#### **5.3.1 Den lokale skatteadministrasjonen**

De fire viktigste **lokale** skattene i Tanzania er *development levy*, *crop* og *livestock cess*, forretningslisenser og ulike salgavgifter (Semboja og Therkildsen, 1992).<sup>7</sup> Skatteinntektene avhenger i stor grad av innsatsen til de ansatte i den lokale skatteetaten. Grunnen til dette er at skatteinnkreverne selv må gå rundt til privatpersoner, bedrifter og på markeder for å samle inn skattene. Dette gjelder både for *development levy* (med unntak for offentlig ansatte), *crop cess*, *market fees* og andre. Andre skatter, spesielt forretningslisenser, krever at den enkelte skattebetaler selv oppsøker den lokale skatteadministrasjonen.

Realisasjonen av potensielle skatteinntekter er lav i de fleste kommunene, og kontrollsystemene og rutineene ved innkrevningen er generelt dårlige. Ofte er innsamlingsraten betydelig lavere enn det en har budsjettet med. En mulig forklaring på dette er at innkreverne

---

<sup>6</sup> Tilsvarende vårt Kommunaldepartement.

<sup>7</sup> *Development levy* er en hodeskatt ("lump sum") som alle over 18 år i prinsippet skal betale (uføre og kvinner er som regel unntatt). Den kan variere noe fra kommune til kommune. *Crop cess* er skatt på jordbruksprodukter, og



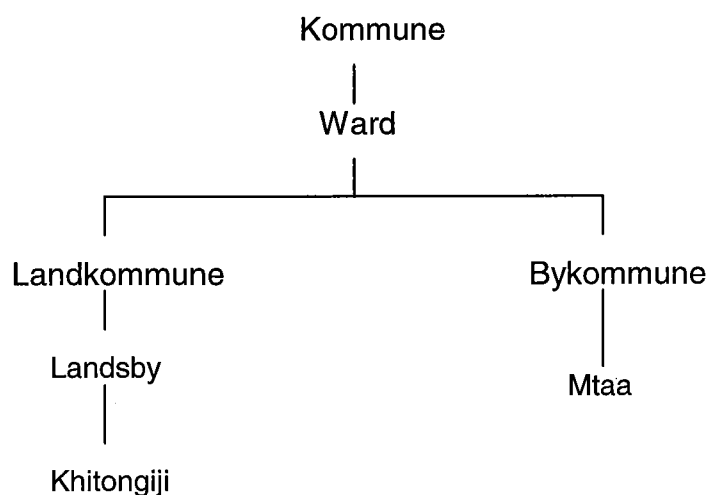
stjeler av de innsamlede skattene. Dette gjennomføres enten ved ren svindel, ved at skatteinnkreveren bruker falske kvitteringer som ikke rapporteres tilbake til skatteadministrasjonen, eller ved at skatten underestimeres, slik at differansen mellom faktisk betalt skatt og pliktig skattebeløp kan deles mellom innkrever og skattebetaler.<sup>8</sup>

Den lokale skatteadministrasjonen er i dag delt inn i 19 bykommuner og 82 landkommuner ("*councils*"), som har ansvar blant annet for vannforsyning, det lokale veinettet, undervisningen på grunnskolenivå, samt helsetjenester. På dette nivået finnes også en kommunekasserer. Ifølge Semboja og Therkildsen (1991) består landkommunene av landsbyer, som igjen er delt inn i nabolag ("*Khitongiji*"). Lederne på dette nivået har som fremste oppgave å bidra med å mobilisere befolkningen til å betale skatt. Bykommunene er inndelt i ulike roder ("*Mtaa*"). Mellom kommunen og de ulike landsbyene og byene, finnes et mellomnivå kalt *Ward*. Følgende figur viser de ulike nivåene som inngår i den lokale skatteadministrasjonen:

---

*livestock cess* på husdyr. Skatteratene varierer ofte mellom de ulike jordbruksvarene og husdyrtypene. Det er også tildels store variasjoner i ratene mellom ulike kommuner.

<sup>8</sup> Jfr korrupsjonstypologien skissert i avsnitt 6.2.1.



Figur 5.1<sup>9</sup>

Fjeldstad (1996) skisserer følgende generelle kjennetegn ved det lokale skattesystemet i Tanzania:

- (i) Skattesystemet består av et stort antall ulike skatter med forskjellig struktur, oppbygging og begrunnelse.
- (ii) Skattelovene er skrevet på en forvirrende måte, og nedtegnede håndbøker og manualer, samt rettleiding er ofte fraværende og vanskelig å oppdrive.
- (iii) De legale sanksjonene myndighetene kan iverksette mot skattelovbrytere, både innkrevere og skattebetalere, er svake.
- (iv) Informasjonen skatteadministrasjonen har å forholde seg til for å kontrollere skattebetalerne, er ofte mangelfull. Dette skyldes delvis at store deler av befolkningen er mobil, noe som gjør det vanskelig å spore opp skattebetalere og ha oversikt over hvem som skal betale hva til enhver tid. En annen mulig grunn er at det eksisterer mye uformell handel som det er vanskelig å kontrollere, fordi det finnes lite eller ingen dokumentasjon over transaksjonene.

### 5.3.2 Skatteadministrasjonen sentralt og Tanzania Revenue Authority (TRA)

*Tanzania Revenue Authority* (TRA) ble etablert i 1996 (URT, 1996). Ifølge Fjeldstad (1998), skjedde dette delvis på bakgrunn av press utenfra og delvis i samsvar med studier og

<sup>9</sup> Naustdalslid og Aasen (1995).

anbefalinger fra *the Presidential Tax Commission*. Ett av formålene med opprettelsen, var å forsøke å løse korrupsjonsproblemene i skatteetaten (URT, 1996).

TRAs hovedfunksjoner er å administrere, beregne, samle inn og bokføre alle statlige skatter (Fjeldstad, 1998). Med dette ansvaret følger også et kontroll- og overvåkningsansvar overfor de ansatte i den sentrale skatteadministrasjonen. TRA har videre en rådgivningsfunksjon overfor Finansministeren, både vedrørende mulige endringer i skattelovgivningen, og i mer generelle finanspolitiske spørsmål.

TRA har i dag ansvar for innkreving av inntektsskatter, både person- og bedriftsskatt, i tillegg til tollavgifter og salgavgifter. I første omgang skal TRAs arbeid konsentreres om den sentrale skatteetaten og skatteinngangen til Central Government. Det er likevel snakk om at TRA på litt lengre sikt også skal få ansvar for innsamlingen av lokale skatter.

Tre skatteavdelinger er underlagt TRA:

1. *Tollavdelingen*<sup>10</sup>: samler inn og fører regnskap over ulike import- og salgsskatter på importerte varer.
2. *Salgsskatteavdelingen*<sup>11</sup>: beregner, samler inn og fører regnskap over salgsskatter på varer som er tilvirket i landet, og enkelte andre skatter.
3. *Inntektsskatteavdelingen*<sup>12</sup>: beregner og samler inn inntektsskatt fra enkeltpersoner, selvstendig næringsdrivende og bedrifter. Inntektsskatteavdelingen er delt inn i underseksjoner (URT, 1996), blant andre:
  - Bedriftsskatteseksjonen<sup>13</sup>, som er ansvarlig for innsamling av skatter fra selskaper og bedrifter - både private og offentlige. I slutten av hvert år forutsettes det at bedriftene først oppgir et anslag over hvor mye skatt de skal betale, for deretter å oppgi en endelig skattesum som bekreftes av revisorgodkjent regnskap. Regnskapet blir så gjennomgått av ansatte i skatteetaten.
  - Personskatteseksjonen<sup>14</sup>, som har ansvar for å samle inn skatter fra personskatteyttere (vanlige arbeidstakere), samt handelsfolk. Når det gjelder vanlige lønsmottakere, får de

---

<sup>10</sup> *Customs Department.*

<sup>11</sup> *Department of Sales Tax and Internal Revenue.*

<sup>12</sup> *Income Tax Department.*

<sup>13</sup> *Corporate Tax Section.*

<sup>14</sup> *Non-Corporate Tax Section.*

sin skatt regnet ut av arbeidsgiver gjennom en "*pay-as-you-earn*"-prosedyre. For selvstendig næringsdrivende er prosedyren tilsvarende som for bedrifter. Etter at skattene er betalt, utsteder skatteavdelingen sertifikater som bevis for dette.

Ved opprettelsen av TRA ble det blant annet lagt vekt på å gi bedre lønnsforhold for de ansatte i forhold til andre steder i offentlig sektor. Ifølge Fjeldstad (1998) ble TRA løsrevet fra den vanlige, offentlige lønnsstrukturen, og fikk sitt eget lønnssystem. Minimumslønna i TRA ble fastsatt om lag 6 ganger høyere enn minimumslønna andre steder i offentlig sektor.

#### **5.4 Bakgrunn for metodevalg**

Den vanligste måten å foreta en økonomisk analyse på, er å gjennomføre statistiske beregninger (regresjonsanalyse, sensitivitetsanalyse, etc). Det ligger i sakens natur at kildematerialet er begrenset for et så sensitivt emne som korrupsjon. Ifølge Yeats (1990) er fravær av nøyaktige, konsistente og pålitelige offentlige statistikker ett av de største problemene når man skal analysere afrikanske økonomier. Bagachwa og Naho (1995) slår fast at dette også gjelder for Tanzania, der den offentlige statistikken som finnes tildels er ufullstendig og unøyaktige. Det påpekes videre at ulike statistikker gir svært variable anslag for de samme variablene i samme periode. Av dette følger det at man må benytte det foreliggende datamaterialet med forsiktighet, og at det muligens bare kan benyttes som indirekte indikatorer. Disse argumentene tilsier at det generelt er vanskelig å bruke kvantitative metoder for å analysere årsaker til og virkninger av korrupsjon.

Det er flere grunner til det mangelfulle datamaterialet:

1. De som er direkte involvert i korrupsjon ønsker naturlig nok ikke å flagge dette, men vil forsøke å skjule sine handlinger fordi korrupsjon blir sett på som umoralsk og er lovstridig i de fleste land. Videre er det slik at når flere er involverte, har partene felles interesse av og insentiver til å dekke hverandre. Når det gjelder dem som ikke er involvert, men som vet at andre er det, ender disse som oftest også opp med å tie av frykt for konsekvensene dersom informasjon skulle lekke ut.
2. De ansatte i skatteetaten står overfor en svært stor arbeidsmengde i forhold til antall ansatte (jfr Fjeldstad, 1996). I et slikt system vil kunnskapen generelt kjennetegnes av en bred, "overflatisk" kjennskap til mange skatter, framfor dybdekunnskap om få. Dette

vanskeliggjør kvalitetssikring og kontroll, og gir begrensede muligheter for grundige rapporteringsrutiner.

3. Deler av befolkningen er mobil, noe som gjør det vanskelig å følge opp den enkelte, samtidig som det reduserer kontrollmulighetene. I tillegg kommer det faktum at mange er bønder og arbeider selvstendig, slik at det kan være vanskelig å beregne skattegrunnlaget (jfr avsnitt 5.2).
4. Skattestatistikk som viser avvik mellom skattegrunnlag (potensiale) og reell skatteinngang, kan ha flere forklaringsfaktorer. I tillegg til korrupsjon, kan et slikt avvik skyldes forskjeller i skatterater, ulikt befolkningsgrunnlag og næringsstruktur, feilestimering av skattepotensialet (som en følge av faktorene 1-3 ovenfor), eller "ren" skatteunndragelse som følge av at innkreverne ikke vet hvor mye den enkelte skal betale i skatt.<sup>15</sup>

Selv om det statistiske materialet er begrenset og tildels upålitelig, kan det ofte fortelle noe om trender i utviklingen. Til en viss grad vil derfor skattestatistikk brukes for å underbygge resultater og konklusjoner i de neste kapitlene. Videre kan blant annet lønnsnivået for de offentlig ansatte, størrelsen på offentlig sektor og omfanget av uformell aktivitet i samfunnet brukes som indirekte indikatorer på korrupsjonen i landet, ut fra det teoretiske grunnlaget i Del I i oppgaven. Både myndighetene, næringslivsorganisasjoner og pressen har dessuten satt søkelys på korrupsjonsproblemene i landet de senere årene. Jeg har derfor også hentet informasjon fra disse kildene.

På bakgrunn av dette, har jeg valgt en deskriptiv (i betydningen kvalitativ) tilnæringsmåte for å diskutere mulige forklaringer på korrupsjonen i Tanzania, konsekvenser av manglende skatteinntekter, og ulike måter å bekjempe korrupsjon på. Diskusjonsgrunnlaget og argumentasjonen er basert delvis på offentlig tilgjengelig materiale som tidsskrifter, avisartikler, rapporter fra tanzanianske myndigheter, Verdensbanken og bistandsorganisasjoner, og delvis på mer uformelle kilder, som intervjuer og samtaler med ressurspersoner under feltarbeidet. Eksempler på slike kilder er ansatte i ulike organisasjoner, folk ved den norske ambassaden i Dar es Salaam (både tanzanianere og nordmenn) og vitenskapelig ansatte (økonomer og andre samfunnsvitere) ved Universitetet i Dar es Salaam. Disse personene har inngående kunnskap om både korrupsjon generelt, korrupsjon i Tanzania

---

<sup>15</sup> "Ren" skatteunndragelse refererer til situasjoner der ansatte i skatteetaten ikke er involvert.

spesielt, samt øvrige samfunnsforhold av betydning. Jeg vil likevel ikke henwise til hva den enkelte har sagt. Dette kommer delvis av at det er vanskelig å sikre en fullstendig gjengivelse av en samtale, og delvis fordi korrupsjon er et så sensitivt område at det kan slå tilbake på intervjuobjektene om navnene deres blir gjort kjent. Der litteraturreferanse ikke er oppgitt, er opplysningene samlet inn under feltarbeidet.

Til tross for dataproblemer og manglende statistisk materiale, mener jeg økonomisk teori kan bidra til å klargjøre viktige kjennetegn ved korrupsjonsproblemet. Korrupsjon i skatteadministrasjonen forårsaker store inntektstap for staten hvert år (jfr avsnitt 6.4). Det er derfor svært viktig - kanskje spesielt for utviklingsland - å forstå og forklare de underliggende mekanismene for korrupsjon. På denne måten kan man finne potensielle årsaker til problemet, for deretter å utarbeide tiltak som kan bidra til å løse problemene.

## 6. Korrupsjonstilstanden i landet

### 6.1 Korrupsjonsutviklingen etter uavhengigheten

#### 6.1.1 Utviklingen fram til 90-tallet

Korrupsjon er ikke noe nytt fenomen i Tanzania. Ifølge TCCIA (1995) eksisterte det korrupsjon i Tanzania også før uavhengigheten. I et forsøk på å få bukt med korrupsjonen vedtok den britiske koloniadministrasjonen i 1958 *the Prevention of Corruption Ordinance*, som hadde som formål å forhindre at korrupsjon spredte seg til statlig ansatte.

Det hevdes videre i TCCIA (1995) at det etter uavhengigheten i 1961 utkrystalliserte seg en liten gruppe tanzanianere som fikk fordeler av det nyetablerte systemet. Dette dreide seg om en gruppe mennesker som hadde overtatt maktposisjoner som tidligere hadde vært besatt av britene. Disse folkene hadde en forventning om samme levestandard som sine forgjengere, selv om de hadde en helt annen, og mye svakere, økonomisk base som ikke tillot en slik livsstil. Dersom de skulle opprettholde britenes levestandard, måtte de altså se seg rundt etter ulike andre måter å tjene penger på, eksempelvis gjennom korrupsjon.

En annen faktor som kan ha hatt betydning for korrupsjonsutviklingen, er den inntektspolitikken som ble ført i tiden etter frigjøringen. Ifølge Hydén og Karlström (1993) fikk parti- og statlige ledere, inkludert ansatte i den stadig voksende offentlige virksomheten, forbud mot å ha andre inntektskilder enn den offentlige lønna under landets første selvvalgte president, Julius Nyerere. Dette bidro til begrensede inntektsmuligheter, slik at den faktiske lønna folk hadde å leve for var lav.<sup>1</sup>

Også i perioden 1961-67 fantes det korrupsjon i Tanzania, ifølge TCCIA (1995). Korrupsjonsproblemet i denne perioden var imidlertid hovedsakelig et urbant og relativt begrenset fenomen, med en liten gruppe privilegerte tanzanianere som utøvere. I denne perioden var det altså ikke snakk om å være korrupt av nødvendighetshensyn.

---

<sup>1</sup> I økonomisk teori framheves nettopp lavt lønnsnivå som en forklaringsfaktor for korrupsjon (jfr avsnitt 3.2.2).

Gjennom Arusha-erklæringen fra 1967, så myndighetene muligheter for å slå ned på korrupsjon ved å gjøre det klart at dette var en type atferd som verken var akseptert fra myndighetenes eller vanlige folks side. I tillegg til en erklæring som slo fast myndighetenes standpunkt, ble det utarbeidet en kodeks med retningslinjer for ledere. I denne kodeksen ble det fastslått at det ble sett på som uetisk for en leder å tilby eller akseptere bestikkelser i alle former (TCCIA, 1995).

I perioden 1967-1985 begynte korrupsjonen for alvor å spre seg i Tanzania. TCCIA (1995) framhever flere økonomiske faktorer som bidro til framveksten av korrupsjonen i denne perioden, blant annet oljeprissjokk, matvaremangel og krig med nabolandet Uganda. Samme sted slås det fast at den økonomiske krisen i Tanzania nådde sitt høydepunkt midt på 80-tallet. Krisen var karakterisert av blant annet mangel på utenlandsk valuta, store statlige budsjettunderskudd fulgt av høy inflasjon (jfr avsnitt 7.1.3), samt avtakende produktivitet.

Selv om et er vanskelig å skaffe til veie korrekte tall for korrupsjonsomfanget, synes det å være stor enighet om at korrupsjonsomfanget har økt betydelig de siste ti årene. Blant annet uttrykkes det i URT (1996):

*“Our country has witnessed an alarming increase in corruption activities which are associated with public servants on the one hand and the citizens who are consumers of public service on the other.”*

### 6.1.2 Dagens tilstand

Korrupsjonsutviklingen i Tanzania har ifølge TCCIA (1995) gått i retning av mer sofistikerte metoder. Samtidig finnes korrupsjonen i stadig større grad også i de høyere lagene i samfunnet (medlemmer av Parlamentet trekkes fram som eksempel). Jeg vil gå nærmere inn på dette i kapittel 8. Det erkjennes videre at de innrapporterte tilfellene av korrupsjon trolig bare representerer toppen av isfjellet, og at det i noen av korrupsjonsformene tydelig samarbeides med utenlandske kollaboratører. Også URT (1996, s 46) viser til at man i den siste tiden har sett en betydelig økning av både antall mottakere og givere av bestikkelser i landet. Samtidig har det forekommet en betraktelig økning i manglende respekt for etablerte lover og regler.



Den debatten som har foregått i media de siste årene, kan også være med på å underbygge at korrupsjonsomfanget er stort i Tanzania også i dag. I *The Indian Ocean Newsletter* (nr 647, 19.11.94) rapporteres det om korrupsjon i tolletaten. Det dreier seg om svært store summer som unndras beskatning. Også URT (1996, s 315) rapporterer om korrupsjon i tolletaten, der falske kvitteringer hevdes å påvirke statens skatteinntekter i negativ retning i stor grad. I en studie utført av *the Controller and Auditor General* (Riksrevisjonen), underbygges påstandene om at (blant annet) tollvesenet er gjennomsyret av korrupsjon og skatteunndragelser (*The Indian Ocean Newsletter*, nr 661, 04.03.95). I samme artikkel fastslås det at korrupsjon har infisert de fleste områder i samfunnet, og at den ofte går helt til topps i skatteadministrasjonen, regjeringen og det øvrige politiske systemet.

Det at én del av offentlig sektor beskyldes for å ha et så stort korrupsjonsomfang, kan være en indikasjon på høy korrupsjonsforekomst også i andre offentlige etater. Dette gjelder særlig på bakgrunn av at de fleste offentlige etatene i Tanzania har de samme særtrekkene i form av samme lønnsnivå, samme kontroll- og overvåkningshyppighet, samme strafferammer, etc. Siden flere av korrupsjonsmetodene også kan gjennomføres for andre skattetyper, er det grunn til å tro at forholdene i tollvesenet er representative også for andre skatteavdelinger og offentlige etater.

Korrupsjon er et viktig og sentralt tema både i rikspolitikken og ved lokal- og parlamentsvalgene (*Africa Confidential*, vol 37, nr 21, 18.10.96). Mkapa, som ble innsatt som president i januar 1996, gikk til valg på et program som hadde kamp mot korrupsjon som et sentralt element. Han nedsatte en antikorrupsjonskomite (Warioba-komiteen) i 1996. Dette viser at man forsøker å sette problemene på dagsordenen, noe som kan øke folks bevissthet omkring problematikken. Samtidig kan en slik tilnærming til problemet på sikt bidra til positive holdningsendringer i befolkningen (mer om dette i kapittel 8).

## **6.2 Korrupsjonsmetoder i skatteetaten**

### **6.2.1 En korrupsjonstypologi**

Med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket som ble presentert i Del I, kan korrupsjonsmetodene deles inn i to hovedgrupper, ut fra hvilke aktører som er involvert i den

korrupte transaksjonen (Klitgaard, 1988) - jfr avsnitt 2.2. Ifølge Fjeldstad (1996) er denne typologien svært dekkende også for problemene i skatteetaten i Tanzania:<sup>2</sup>

*Ekstern korrupsjon (A-K-relasjon):*

- Samarbeid; innkrevere og skattebetalere samarbeider for å redusere det skattebeløpet som rapporteres til kommuneskattekontoret eller statskassen. Denne formen krever både en korrupt innkrever og en korrupt skattebetaler.
- Utpressing; innkreverne gjør sine egne individuelle betraktninger om hvor mye en skattebetaler skal betale i skatt, og truer skattebetalerne med høyere rater enn det de egentlig er pliktige å betale. Innkreveren baserer seg i dette tilfellet på at skattebetalerne gjør som han sier på grunn av manglende kunnskap, eller fordi de ikke orker å gå gjennom en lang, arbeidskrevende og dyr rettslig forfølgelse. I dette tilfellet trenger ikke skattebetaleren være korrupt.

*Intern korrupsjon (P-A-relasjon):*

- Tyveri; skatteinnkrevere og/eller andre ansatte i skatteadministrasjonen stjeler innsamlede midler (utføres av den uærlige innkreveren alene).
- Svindel; overskriving og forfalsking av kvitteringer (innkreveren kan også gjøre dette selv).
- Samarbeid; skatteinnkreveren og skattereviseoren/-kontrolløren samarbeider, f eks ved at innkreveren bestikker den interne overvåkeren, slik at hun ikke avslører den korrupsjonen hun måtte oppdage.

Ifølge Fjeldstad (1996) varierer de ulike korrupsjonstypene i den lokale skatteadministrasjonen mellom ulike skattebaser. Dette henger delvis sammen med hvilke korrupsjonsmuligheter som eksisterer for de ulike basene, først og fremst hvilke innkrevingsmetoder som blir benyttet. Korrupsjonsforekomsten i den lokale skatteadministrasjonen i Tanzania kategoriseres i forhold til de fire kommunale hovedskattebasene i følgende tabell:

---

<sup>2</sup> Jfr også Lows (1995) definisjon av korrupsjon, presentert i avsnitt 1.2.

	<i>Development levy</i>	<i>Business licenses</i>	<i>Crop cess tax</i>	<i>Fees and charges</i>
Samarbeid (eksternt)	?		x	x
Utpressing		x		x
Tyveri		x	x	x
Svindel/forfalskning	x			x
Samarbeid (internt)	?	?	?	?

Tabell 6.1

### 6.2.2 Korrupsjonstyper - "hverdagskorrupsjon" vs "elitekorrupsjon"

Et annet skille det kan være formålstjenlig å foreta i Tanzanias tilfelle, er skillet mellom det man kan kalle hverdagskorrupsjon ("*petty corruption*") og elitekorrupsjon ("*grand corruption*").<sup>3</sup> Når det gjelder **hverdagskorrupsjonen**, kan denne beskrives på følgende måte. Ifølge Arusha-erklæringen fra 1967, skal alle offentlige tjenester i Tanzania være gratis, f eks sykehus og skoler. Likevel må befolkningen ofte betale for disse tjenestene, ved at de blir avkrevd en slags personlig avgift (som kan tolkes som en skatt). På et sykehus vil et slikt pristillegg gå rett i lomma til legen. Tilsvarende vil en skatteinnkrever og en skattebetaler som deler en liten unndragelsessum seg imellom, være involvert i hverdagskorrupsjon. URT (1996) fastslår at de som tar imot denne typen bestikkelser, gjør dette "*as a result of their meagre incomes and low standard of living*". Videre hevdes det at "*what they receive only helps make ends meet*". Denne typen korrupsjon antas omfattende i alle sektorer i økonomien og i alle offentlige tjenester, inkludert helsesektoren, skolevesenet og skatteadministrasjonen. Det antas at tallet på aktører i denne gruppen er svært stort, men at hver enkel transaksjon kun involverer små beløp.<sup>4</sup>

Den andre typen korrupsjon kan kalles **elitekorrupsjon**. Her er antallet involverte aktører langt færre, men til gjengjeld er det snakk om mye høyere summer hver gang. En slik korrupsjonstype skaper gjerne store overskrifter i dagspressen dersom den avdekkes. Dette gjør at folk generelt er mer tilbøyelige til å se på denne typen korrupsjon som kriminell, og de stiller derfor strengere krav til straffeforfølgelse i slike sammenhenger. Ifølge URT (1996)

<sup>3</sup> Disse benevningene forekommer i URT (1996).

involverer denne korrupsjonstypen ledere på høyt nivå, og offentlig ansatte høyt oppe i hierarkiet. Disse folkene involverer seg i korrupte aktiviteter som et resultat av "*excessive greed for wealth accumulation and money*". Videre heter det at "*These are people whose earnings are adequate to meet their basic needs and they have enough property and money*".

På bakgrunn av denne inndelingen, ser en at det er ulike insentiver som ligger til grunn for involvering i ulike typer korrupt aktivitet. Dette klargjør videre at det er ulike mekanismer som forklarer de to typene korrupsjon, og dermed at tiltakene som kreves iverksatt for å få bukt med problemet, kan variere i de to tilfellene.<sup>5</sup>

### **6.3 Omfanget og konsekvensene av korrupsjon**

Korrupsjon og skatteunndragelse er to av de største problemene i Tanzania i dag, ifølge *The Indian Ocean Newsletter* (nr 726, 6. juli 1996:1). Ifølge TCCIA (1995) er korrupsjon i offentlig sektor tilnærmet institusjonalisert. Det finnes i dag knapt noen offentlige tjenester man kan nyte godt av uten å bestikke en eller annen offentlig tjenestemann. Semboja og Therkildsen (1992) har funnet at det ikke er uvanlig at så mye som halvparten eller mer av de potensielle lokale skattene i Tanzania ikke blir samlet inn.

Skattesvindelen i tollvesenet i Tanzania beløper seg til i størrelsesorden 70 mrd TSh (i størrelsesorden 870 mill NOK) (*The Indian Ocean Newsletter*, nr 661, 04.03.95). Av denne summen antydes det at 20 mrd TSh forsvinner i skatteunndragelse (blant annet ved korrupte avtaler mellom forretningsmenn og tollere) og 50 mrd i skattefritak (som delvis også skjer ved hjelp av bestikkelser). I samme tidsskrift (3. desember 1994) anslås det at hele 2400 skattefritak ble innvilget mellom januar og oktober i 1994. Dette medførte anslagsvis et tap i skatteinntekter for staten på 32 mrd TSh, eller ca 62 mill USD. Det slås videre fast at myndighetene bare klarer å samle inn 20-30% av all toll.

Et estimat på statens inntektstap som følge av korrupsjon i byen Moshi, anslås til om lag 400 mill TSh i året (TCCIA, 1995). Dette estimatet er imidlertid beheftet med stor usikkerhet, og det må presiseres at det kun gir en indikasjon på omfanget. Dersom en antar at

---

<sup>4</sup> Det totale inntektssvinnet for staten, kan imidlertid være betydelig også for denne typen korrupsjon.

<sup>5</sup> De viktigste tiltakene (jfr avsnittene 4.1 og 4.2) vil likevel ha så mange likhetstrekk, at jeg ikke vil dvele ved dette skillet i den videre diskusjonen.

korrupsjonsestimatet for Moshi er representativt for de øvrige 21 byene i Tanzania, og en ut i fra dette aggregerer, vil et grovt estimat på statens totale inntektstap fra korrupsjon i skatteinnkrevningen i bykommuner i Tanzania være bort i mot 9 mrd TSh i året.

Som nevnt i avsnitt 5.4, er det grunn til å bruke tallmateriale i forbindelse med korrupsjon med forsiktighet. Tallene sitert ovenfor er likevel så tydelige at det kan slås fast at betydelige summer aldri når statskassa som følge av korrupsjon.

Tanzania er en stor bistandsmottaker, jfr avsnitt 5.2, og har følgelig en økonomi som i stor grad avhenger av bistandsmidler. I løpet av høsten 1994 sto en rekke artikler på trykk i tanzaniansk presse, der man blant annet diskuterte og belyste korrupsjonsproblematikken i landet. Flere giverland og organisasjoner, blant dem Sverige og Norge, holdt tilbake bistand for å presse Tanzanias ledelse til å rydde opp i de interne korrupsjonsproblemene. Utgangspunktet for bistandskuttet var en rapport fra Verdensbanken, der det ble antatt at svindelen og korrupsjonen med statens penger i tollvesenet var omfattende, jfr avsnitt 6.1.2. I *Development Today* (20/94) står Verdensbankens rapport omtalt:

*"...[the] report says that the Tanzanian Customs Authority has neglected to collect fees on imported goods, thereby the Tanzanian state lost millions of dollars in revenue last year."*

Korrupsjonen kan også ha andre konsekvenser enn de rent monetære. En av de mest åpenbare virkningene av korrupsjon, er en segmentering av befolkningen i de to hovedgruppene "har" og "har ikke". Dette observeres særlig tydelig i Dar es Salaam, der korrupsjonen har ført til et markant klasseskille (TCCIA, 1995). Konsummønsteret til den rike delen av befolkningen bidrar til å synliggjøre korrupsjon som en enkel måte å "bli rik i en fei" på. De ("ny-") rike setter dermed et dårlig eksempel som andre - og da særlig den yngre garde - vil prøve å ta etter. Over tid kan en slik utvikling utarte seg og føre til endringer i mer dypereleggende normer og holdninger i samfunnet. Korrupsjon bidrar med andre ord til å undergrave samfunnsmoralen. Dette kan igjen medføre endringer i hva som er sosialt akseptabel atferd og ikke. Ettersom korrupsjon sprer seg utover i samfunnet, kan det etterhvert bli oppfattet som en norm - i betydningen en akseptert levemåte. Siden korrupsjon av de fleste (i utgangspunktet) blir sett på som umoralsk, fører en slik utvikling til en holdning- og medfølgende atferdsendring i negativ retning.

Alt dette tilsier at det er viktig å studere korrupsjon, korrupsjonens virkninger, forklaringsfaktorer og mulige korrupsjonsbekjempende tiltak i en u-landskontekst. Siden det er viktig for myndighetene å øke skatteinntekten, er det av stor betydning å komme korrupsjonen i skatteetaten til livs.

## **7. Faktorer som kan forklare korrupsjonen i skatteetaten i Tanzania**

I dette kapittelet skal jeg drøfte hva som er sannsynlige forklaringer på det høye korrupsjonsnivået i skatteadministrasjonen i Tanzania, dvs de enkeltfaktorene som har hatt og fortsatt har betydning for korrupsjonsomfanget. Først vil jeg presentere hva som har blitt framstilt som årsaker til korrupsjon de siste tiårene. Deretter tar jeg for meg de forklaringsfaktorene jeg diskuterte i avsnitt 3.2, for å se hvordan disse kan relateres til dagens situasjon i Tanzania. Til slutt vil jeg prøve å forklare de varierende korrupsjonsforekomstene mellom kommuner og etater ved å diskutere de modellene jeg drøftet i avsnitt 3.3.

### **7.1 Et historisk "årsaksperspektiv"**

Ifølge URT (1996) vokste offentlig sektor raskt i 1970-årene, og staten var sterkt involvert i planlegging, regulering og ledelse av økonomien. I denne perioden ble korrupsjon forårsaket av blant annet følgende faktorer:

- Lave lønninger kombinert med økte levekostnader gjorde det vanskelig for offentlig ansatte å få endene til å møtes. Korrupsjon kunne avhjelpe en slik situasjon (jfr avsnitt 3.2.2.1).
- Problemer med implementering av lover og reguleringer, først og fremst fordi disse var komplekse og lite oversiktlige. Dette gjorde det enklere å skjule korrupte handlinger (jfr avsnitt 3.2.2.2).<sup>1</sup>
- Publikum måtte gjennom langvarige og vanskelige prosedyrer for å skaffe seg tilgang til offentlige tjenester. Når slike tjenester er vanskelig tilgjengelig, vil det å bestikke tjenestemenn for å oppnå den ønskede tjenesten framstå som et alternativ.
- Dårlig/mangelfull kontroll med de ansatte i skatteadministrasjonen (jfr avsnitt 3.2.2.3 og 3.2.2.4).
- Mangel på essensielle varer og tjenester gjorde at folk ikke så resultater av skattepengene og derfor unndro skatt. I tillegg måtte de ofte betale for å få tilgang til varen (jfr en nærmere utdyping i 7.2).

---

<sup>1</sup> Disse problemene er sannsynligvis en av årsakene til det kompliserte skattesystemet man har i Tanzania i dag.

- Usikkerhet om framtiden fikk mange til å gå nye veier for å sikre seg. Ifølge TCCIA (1995) er det ikke uvanlig at folk involverer seg i korrupsjon for å ha muligheten til å sette til side midler til sin egen og familiens framtid. Dette gjelder både for å stå rustet til å møte alderdommen, og i tilfelle sykdom, arbeidsledighet, osv.
- Manglende politisk vilje til å gjøre noe med problemet. En holdningsendring på dette området ser ut til å ha oppstått de siste par årene. I dag er mediene fulle av oppslag omkring korrupsjon, og både politikere og samfunnsstopper innrømmer at problemet er omfattende.

URT (1996) fastslår videre at korrupsjonsproblematikken har antatt en annen form i 1990-årene. Landet har vært preget av liberalisering og dereguleringer på 90-tallet. I tillegg har man vært vitne til omfattende endringer i politikken og i den rådende samfunnsfilosofien. Korrupsjon karakteriseres nå, ifølge URT (1996), av følgende faktorer:

- Nærhet mellom forretningsmenn og politiske ledere. Dette gjør det vanskelig å avsløre korrupte avtaler, siden de to partene sannsynligvis vil dekke hverandre. Avtalene fører også til at kjennskap og vennskap betyr mer for utfallet av en sak enn de faktiske forholdene.<sup>2</sup>
- Mangel på gjennomsiktighet i økonomien - systemene er lite oversiktlige. Dette er et argument som er svært relevant for skatteetaten, jfr avsnitt 3.2.2.2.
- Utnevnelser av korrupte ledere. I flere tilfeller hender det at ansatte får sparken eller at arbeidssøkere ikke får jobben nettopp fordi vedkommende ikke er korrupt.
- Utvanning av ledernes integritet. Når korrupsjonsforekomsten er høy og lite blir gjort, mister "vanlige folk" troen på ledere og politikere.

Ifølge andre kilder synes det imidlertid som om den "typiske" korrupsjonen på nittitallet har kommet i tillegg til de korrupsjonstypene som var vanlige på syttitallet, og ikke i stedet for dem. Blant andre støtter Fjeldstad (1996) og TCCIA (1995) opp om dette synet.

---

<sup>2</sup> Jfr diskusjonen om "en armlengdes avstand" i avsnitt 1.2.



## 7.2 Hvorfor er skattebetalerne korruperte? Etterspørselssiden

For enkelte av korrupsjonstypene i avsnitt 6.2.1, er det en forutsetning at det finnes skattebetalere som ønsker å inngå korruperte avtaler for å unngå eller redusere skatten. Det første jeg vil se på her er derfor hva som gjør at skattebetalerne velger å være korruperte. For å forenkle, klassifiserer jeg de ulike elementene som danner grunnlag for skattebetalernes beslutning i Tanzania i fire kategorier:

1. Det første argumentet er et rent **monetært argument**: desto mindre folk må betale i skatt, desto mer penger sitter de igjen med til privat forbruk eller som kapital i bedriften.
2. En annen, men like viktig årsak er det vi kan kalle et **resultatargument**: folk ser få resultater av de pengene de betaler i skatt til staten og/eller kommunen. Kvaliteten på de offentlige godene er heller ikke alltid like god. Når det i tillegg er "allment kjent" at det eksisterer mye korrupsjon i skatteetaten, sitter folk igjen med følelsen av å betale penger direkte i lomma til skatteinnkreverne. En annen måte å tolke dette argumentet på, er å si at de som ikke betaler den skatten de skal i Tanzania, gjør dette fordi de er rasjonelle. Det er jo sjelden i andre situasjoner at man betaler for en vare man ikke får.
3. Videre kan **sosiale normer** påvirke folk slik at de prøver å bestikke seg bort fra skatteforpliktelsene sine. Slike normer kan være framtreddende i landsbyer og andre små samfunn, eller blant grupper av (konkurrerende) næringslivsfolk. Nettverket mellom folk i små og/eller tette samfunn er ofte sterkt, slik at en rådende oppfatning om at man ikke bør betale skatt (f eks som en følge av argument 2 ovenfor) lett kan oppfattes nærmest som en retningslinje. Det er særlig to faktorer som er med på å bestemme hvordan denne normen blir seende ut, dvs om den gjeldende normen er å betale skatt eller om den er å unnlate å betale hele eller deler av skatten:
  - hvorvidt befolkningen i landsbyen får synlige beviser på at det kommer dem selv, deres familie og/eller bedriften til gode å betale skatt, altså hvorvidt de kan se resultater. Resultater som synes godt lokalt teller mer enn endringer nasjonalt.
  - i hvor stor grad det er synlig for folk flest at skatteinnkreveren må få ekstraintekter et annet sted fra for å kunne forklare sin økonomiske situasjon.

Den sosiale normen er altså avhengig av de andre mulige grunnene til at skattebetalere velger å være korruperte.

4. Siden staten og de kommunale myndighetene kun i begrenset grad er i stand til å framskaffe de offentlige tjenestene som blir etterspurt (eksempelvis skoler, helseomsorg, rent vann), organiserer folk seg i såkalte **selvhjelpsgrupper** (i privat regi) for å produsere disse godene. For å nyte godt av de tjenestene som tilbys, betaler folk en viss sum. Systemet viser at det både finnes betalingsvilje og betalingsevne hos befolkningen når de ser at de får noe igjen for pengene. Imidlertid fører ordningen til at det blir enda vanskeligere for folk å forstå poenget med å betale skatter - de får en følelse av å måtte betale dobbelt opp for en tjeneste.

### **7.3 ...og hvorfor er skatteinnkreverne korrupte? Tilbudssiden**

I avsnitt 3.2.2 ble blant annet lønn, overvåkning og potensiell korrupsjonsgevinst identifisert som viktige beslutningsvariabler for skatteinnkrevernes vurdering av deltakelse i korrupte aktiviteter. Også inflasjon, størrelsen på offentlig og uformell sektor og næringsgrunnlaget kan være av betydning (jfr avsnitt 5.1 og 5.2).

#### **7.3.1 Ugunstig utvalg: Skatteetatens rykte og renomme**

Som nevnt i avsnitt 3.2.1 er skatteetatens rykte vesentlig for hvilke individtyper som søker jobb der (strengt ærlige eller opportunistiske), og dermed for det faktiske korrupsjonsomfanget i etaten. Dersom  $\gamma^* > \gamma$ , er andelen opportunister i skatteetaten større enn andelen opportunister i økonomien, og vi står overfor ugunstig utvalg.

På lokalplan er det ikke usannsynlig at en har stor grad av ugunstig utvalg. Folk vet at det er store gevinster å hente ved korrupsjon ved å jobbe i skatteetaten, noe som gjerne får følger for hvem som søker jobb der. Samtidig er det en utbredt oppfatning at "alle" i skatteetaten er korrupte. Som jeg har argumentert for tidligere, har dette betydning for de ansattes oppfatning av hva som er akseptert atferd.

Det finnes flere indikasjoner på at  $\gamma^*$  er høy i skatteadministrasjonen i Tanzania. Følgende anekdote kan illustrere hvordan folk flest oppfatter tilstandene i flere offentlige etater, deriblant skatteetaten. Den kan også tjene som en indikasjon på at korrupsjonsproblemet er

utbredt i offentlig sektor i Tanzania. I en artikkel i tanzanianske *Daily News* (27.04.96), forteller journalisten hva som skjedde da han fortalte onkelen sin at han hadde begynt å studere journalistikk. Onkelen uttrykte vantro og skuffelse, "...and wondered why someone should waste three years learning only how to become a scribe. He asked why I hadn't become a policeman or an immigration officer or a customs official."

Dersom dette er en representativ holdning til skatteetaten, taler det for at  $\gamma^*$  er høy og at en stor del av de ansatte i skatteetaten, både lokalt og sentralt, er potensielt korrupte. Det er også en indikasjon på at  $\gamma^*$  sannsynligvis høyere enn  $\gamma$ , slik at man har et ugunstig utvalgsproblem i skatteetaten.<sup>3</sup>

### 7.3.2 Atferdsrisiko - opportunistenes handlingsvalg

I dette avsnittet skal jeg drøfte de faktorene som ble identifisert i avsnitt 3.2 som viktige for opportunistenes valg mellom den korrupte og ikke-korrupte strategien. Dette samsvarer med hvordan de ulike faktorene i Tanzania påvirker variabelen  $\alpha$  (andel av de opportunistiske innkreverne som velger å være korrupte) i figur 3.2.

Utgangspunktet for drøftingen er hvilke faktorer som bestemmer  $\alpha$ , og hvor stor  $\alpha$  sannsynligvis er i Tanzania. Ut fra figur 3.2, ble lønn, risiko (sannsynlighet for oppdagelse og størrelsen på straffen) og potensiell gevinst identifisert som momenter av betydning.

#### 7.3.2.1 Lønnsnivået

Det argumenteres ofte i økonomisk teori for at lav lønn er en årsak til korrupsjon, jfr avsnitt 3.2.2.1. Lønnsutviklingen i offentlig sektor Tanzania var sterkt negativ i de to foregående tiårene. Ifølge Fjeldstad (1996) opplevde offentlige tjenestemenn i Tanzania en betydelig erosjon i reallønna i løpet av 70- og 80-årene. Dette skyldtes blant annet at byene vokste raskt, noe som førte til at prisene på konsumvarer økte betydelig raskere enn reallønnene. Nasjonalregskapsstatistikk viser en gjennomsnittlig årlig nedgang i reelt BNP per capita på 0,5% i tidsrommet 1965-85, og i perioden 1985-90 var **inflasjonsraten** om lag 30% årlig

---

<sup>3</sup> Siden flere korrupsjonsbekjempende tiltak har blitt iverksatt i sentraladministrasjonen enn i den lokale skatteetaten, er problemet med ugunstig utvalg trolig noe større lokalt enn sentralt.

(Hydén og Karström, 1993). Selv om inflasjonsratene har gått noe ned (UNDP, 1996), er de likevel høye nok til å mer enn oppveie en eventuell (nominell) lønnsvekst i offentlig sektor.

Semboja og Therkildsen (1992) viser at reallønnsnedgangen har rammet de høytlønte relativt mer enn de lavtlønte. I forhold til lønnsnivået i 1969 hadde reallønnene for de best betalte offentlige tjenestemennene falt til 1/10 i 1984. Tilsvarende falt reallønnsnivået med omtrent 40% for de dårligst betalte i samme tidsrom. Denne reallønnsnedgangen fortsatte fram til 1988, da minimumslønna i reelle termer bare utgjorde 25% av samme lønn 20 år tidligere (Semboja og Therkildsen, 1992). Den gjennomsnittlige lønna på slutten av 80-tallet ga bare 1/5 av kjøpekraften 10-15 år tidligere.

Ifølge Mans (1994:378) dekker den gjennomsnittlige lønnspakken for offentlig ansatte under halvparten (om lag 40%) av utgiftene til en typisk tanzaniansk husholdning. Offentlig ansatte tvinges dermed til å skaffe tilveie penger utenom den faste jobben, og det er ikke uvanlig at folk har mer enn en jobb for å klare seg. Lønnsnivået for offentlige tjenestemenn, inkludert skatteinnskrevne, fastsettes av staten. URT (1996) konkluderer på samme måte som Mans, og hevder at den nåværende minimumslønna på 30.000 TSh per mnd ikke er tilstrekkelig til å dekke behovene for en gjennomsnittlig tjenestemann.

TCCIA (1995) anslår at en arbeider i Dar es Salaam trengte en inntekt på 35.000 TSh per måned for å klare seg i 1993. Til sammenligning var den månedlige offentlige minimumslønna på 6.000 TSh, dvs i overkant av 1/6 av det som ble antatt å være minimum.<sup>4</sup>

Imidlertid må en skille mellom lønnsnivået i skatteetaten sentralt (TRA) og i den lokale skatteadministrasjonen. Som nevnt i avsnitt 5.2.3 er minimumslønna i TRA, langt høyere enn andre steder i offentlig sektor, blant annet den lokale skatteadministrasjonen. Dette taler isolert sett for at korrupsjonsomfanget er høyere lokalt enn sentralt. Det er dermed ikke sikkert at lønnsnivået er en forklaringsfaktor for korrupsjon i TRA. Når det gjelder den lokale skatteadministrasjonen, er det derimot belegg for å hevde at lønna er så lav at dette kan være en faktor som forklarer det høye korrupsjonsnivået.

---

<sup>4</sup> Ulike måter å beregne lønnsnivået på, gir noe avvikende tall. I tillegg kan utvalgene gjennomsnittslønna er utregnet fra være lite representative. Dette kan ha sammenheng med de data- og informasjonsproblemene jeg nevnte i avsnitt 5.3.

### 7.3.2.2 Potensiell gevinst ved korrupsjon

Som nevnt i avsnitt 3.2.2.2 er (de oppfattede) korrupsjonsmulighetene av betydning for den potensielle gevinsten ved å gjennomføre en korrupt transaksjon. Det ble argumentert for at blant annet størrelsen på **offentlig sektor** kan påvirke den potensielle gevinsten. Et av de mest markante kjennetegnene ved den offentlige sektoren i Tanzania, er at den har vokst svært mye (jfr avsnitt 5.2). I perioden 1967 til 1976 ble tallet på arbeidsplasser i det offentlige nesten tredoblet, og den årlige utvidelsesraten lå i gjennomsnitt på 13.3% (Mukandala, 1983). Den omfangsrike offentlige sektoren kan dermed være en årsak til det høye korrupsjonsnivået.

Et **vanskelig tilgjengelig regelverk** vil i seg selv også ha denne virkningen (Fjeldstad, 1996). I denne sammenhengen vil også landets **næringsgrunnlag** være av betydning. Grunnen til dette er at næringsgrunnlaget kan påvirke hvor mye skattebetalerne vet om skattesystemet, og det kan dermed ha betydning for innkrevernes makt og forhandlingsstyrke overfor skattebetalerne. Jordbruket sysselsetter om lag 90% av befolkningen, noe som kan være en indikator på at befolkningen generelt ikke har inngående kunnskap om skattesystemet, slik at innkrevernes makt overfor den enkelte skattebetaler er stor. Utsiktene til fortjeneste gjennom korrupsjon og utpressing vil dermed være ikke ubetydelige.

Både størrelsen på offentlig sektor i Tanzania, næringsgrunnlaget og det vanskelig tilgjengelige skattesystemet, er faktorer som bidrar til høy  $\alpha$  og som dermed kan forklare det høye korrupsjonsomfanget.

### 7.3.2.3 Risiko

Som nevnt i avsnitt 3.2.2.3, består risikoelementet av de to komponentene avsløringssannsynlighet og straff. Når det gjelder sannsynligheten for avsløring, henger den nøye sammen med overvåkningsteknologien. Jeg har tidligere argumentert for at dårlig overvåkning, dvs høy  $q$ , kan gi opphav til korrupsjon.

I prinsippet utøves kontrollen med den kommunale skatteinnkrevingen gjennom flere mekanismer, ofte gruppert i interne og eksterne mekanismer (Fjeldstad, 1996).

Finansavdelingen (*Revenue Department*) i hver enkelt kommune er ansvarlig for det daglige overvåkningsarbeidet, inkludert kontroll av skatteinnkreverne. I tillegg foretas det ekstern kontroll av arbeidet i den lokale skatteinnkrevingen utenfra av kontoret til "*the Auditor General*" (tilsvarende Riksrevisjonen). På grunn av kapasitetsproblemer er den eksterne overvåkingen fra *Auditor General* svak.

I mange kommuner er også den interne overvåkingen mangelfull, eller den mangler helt. Ifølge Semboja (1995: 13) er dette blant annet tilfellet i kommunen Kilosa. En midlertidig ordning med en overvåker for flere kommuner i regionen er etablert, men den fungerer dårlig. Fjeldstad (1996) argumenterer for at situasjonen i Kilosa sannsynligvis er representativ for flere kommuner. Forøvrig finnes det lite materiale på overvåkingen i den lokale skatteadministrasjonen, men flere faktorer peker i retning av at den i beste fall er dårlig og i verste fall fraværende i de fleste kommuner.

Ved opprettelsen av TRA ble også overvåking og kontroll av de ansatte styrket. Dette taler for at  $q$  sentralt sannsynligvis er lavere enn lokalt. På grunn av skattesystemets organisering er det imidlertid vanskelig å tenke seg at de ansattes arbeidsutførelse kan kontrolleres fullt ut. Som en konklusjon, kan det derfor fastslås at overvåkingen i den lokale delen av skatteadministrasjonen i Tanzania er mangelfull, og at dette til en viss grad også gjelder sentralt.

Når  $q$  er lav, er også korrupsjonsutbredelsen blant overvåkerne, gitt ved  $s$ , av betydning (jfr figurene 3.3 og 3.4). Flere forhold tyder på at korrupsjon er utbredt også i høyere lag i hierarkiet, jfr diskusjonen i avsnitt 8.6. Det finnes altså indikasjoner på at variabelen  $s$  trolig er lav i Tanzania, noe som også tilsier mye korrupsjon. Både lav  $q$  og lav  $s$  er forhold som bidrar til høy  $\alpha$ , og som derfor kan være sannsynlige forklaringsfaktorer for det høye korrupsjonsomfanget.

Hvordan straffens størrelse oppfattes av den enkelte innkrever, avhenger naturligvis av størrelsen på boten eller antall dager i fengsel. Men også mulighetene for å få jobb dersom man blir oppsagt er av betydning, jfr argumentasjonen i avsnitt 3.2.2.3. Dette gjelder særlig dersom straffen i seg selv er lav. Størrelsen på **uformell sektor** i en økonomi er vesentlig i denne sammenhengen, og Bagachwa og Naho (1995) har som tidligere nevnt funnet at

størrelsen på uformell sektor i Tanzania er betydelig. Også Mans (1994) slår fast at den formelle sektoren, for eksempel gatehandelen, har vokst i omfang de siste ti årene, blant annet som en følge av det lave lønnsnivået.

Som en oppsummering kan man slå fast at selv om omfanget av aktiviteten i uformell sektor i Tanzania er usikkert, er uformell sektor sannsynligvis betydelig. Dette kan derfor også være en faktor som forklarer korrupsjonsomfanget i Tanzania, jfr avsnitt 5.2.

#### **7.3.2.4 Kostnader og risikoholdning**

Ifølge økonomisk teori vil lave kostnader forbundet med korrupsjon isolert sett medføre mye korrupsjon. I avsnitt 3.2.3 argumenterte jeg for at alle de tre kostnadstypene er avhengig av hvor mange i etaten som er korruperte: desto flere korruperte i skatteadministrasjonen, desto lavere er kostnadene forbundet med korrupert aktivitet og desto flere vil være korruperte. Dette kommer av at det vil være flere innkrevere som har kostnader,  $c_i$ , som er lavere enn den forventede gevinsten ved korrupsjon.

Empirisk materiale antyder at korrupsjonen i skatteetaten i Tanzania er svært utbredt. Dette taler for at kostnadene til hver enkelt innkrever er lave, og er dermed også en faktor som kan forklare det høye korrupsjonsnivået (jfr ligning (7')).

Når det gjelder betydningen av innkrevernes risikoholdning, er det naturlig å tenke seg at en risikonøytral aktør har lavere terskel for å involvere seg i korrupert aktivitet enn en risikoavers aktør. Sannsynligvis har aktørene i skatteetaten i Tanzania en viss risikoaversjon, men den risikoen de står overfor dersom de velger den korruperte strategien er så lav at den demper betydningen av dette argumentet.

### **7.4 Hvorfor varierer korrupsjonsnivået mellom etater og kommuner?**

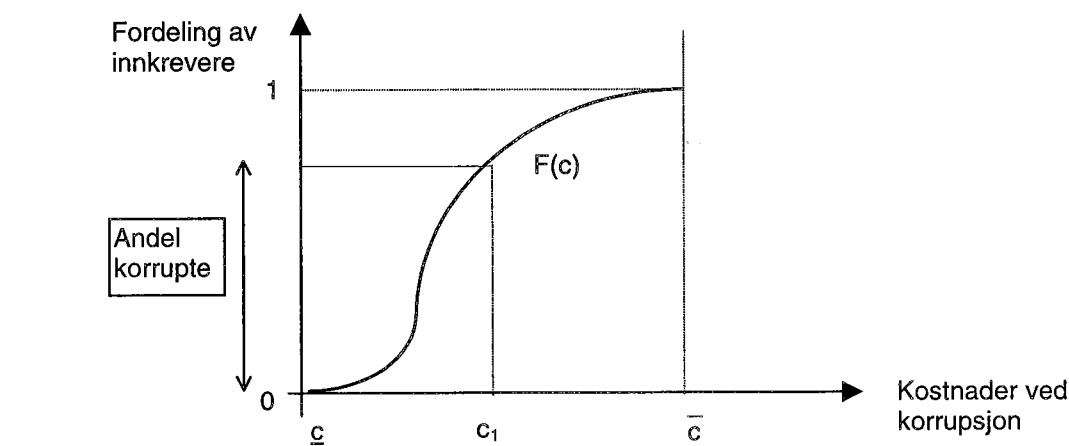
#### **7.4.1 Variasjoner i korrupsjonsnivå**

Ifølge Fjeldstad (1996) kan man observere signifikante variasjoner i innsamlingsrater mellom de ulike skattebasene og kommunene i Tanzania (jfr Semboja og Therkildsen, 1992). Den laveste innsamlingsraten i en kommune, målt i prosent av de potensielle skatteinntektene, ble i

1989 beregnet til 26,4%. Samtidig ble den høyeste innsamlingsraten estimert til 89,4%. Selv om det er betydelig usikkerhet knyttet til disse tallene, er det så stort sprik mellom dem at det er rimelig å anta at forskjellene i innsamlingsrater mellom kommunene i Tanzania er svært store. Fjeldstad peker videre på at det kan være flere grunner til at disse tallene varierer så mye. Både variasjoner i korrupsjons- og unndragelsesnivå vil spille inn, i tillegg til faktorer som ulikheter i administrativ kapasitet, kompetanse og lignende mellom kommunene.

Det viktigste resultatet Andvig og Moene (1990) kommer fram til i sin analyse, er som tidligere nevnt at eksistensen av korrupsjon i seg selv kan medvirke til et høyt korrupsjonsnivå (jfr kapittel 4.2).<sup>5</sup> Dette er et interessant resultat i Tanzanias tilfelle, siden skatteadministrasjonen der nettopp har rykte på seg for å være svært korrupt (jfr avsnittene 5.2, 6.3 og 6.4).

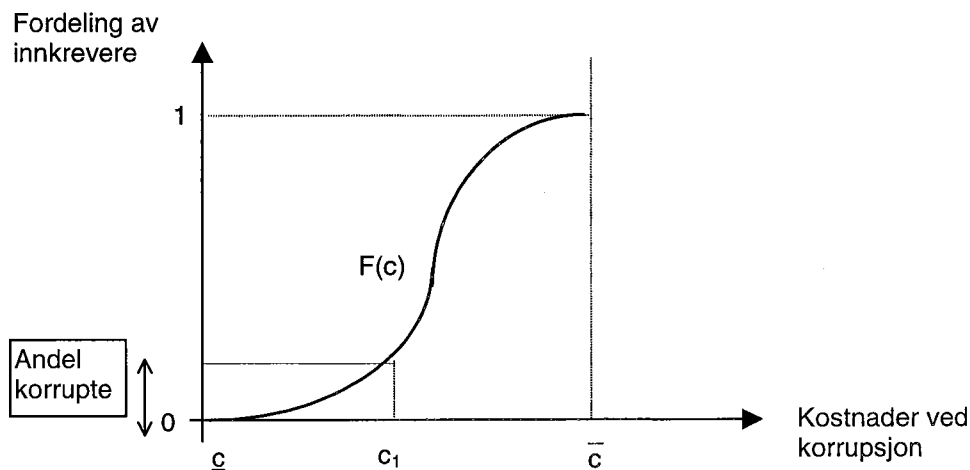
Det (antatt) høye korrupsjonsnivået i skatteetaten i Tanzania tilsier at de moralske og sosiale kostnadene ved korrupsjon er lave. Vi husker fra avsnitt 3.2.3 at korrupsjonsomfanget blant annet påvirkes av utgangsfordelingen av korrupte og ærlige byråkrater, dvs av formen på tetthetsfunksjonen  $F(c)$ , i modellen til Andvig og Moene (1990). For en gitt reserveringskostnad  $c_1$  som gir det samme nyttenivået som korrupt og ikke-korrupt, vil det altså være formen på  $F$ -funksjonen som avgjør hvor mange som er korrupte. Hvis  $F$ -funksjonen antar en av de to formene under, får vi vidt forskjellig resultat for gitt reserveringskostnad.



<sup>5</sup> Gitt fra artikkelens tittel, "How corruption may corrupt".



Figur 7.1 a



Figur 7.1 b

Innkrevere som har kostnader som er lavere enn  $c_1$ , vil velge å være korrupte (jfr avsnitt 3.2). Vi ser at dersom fordelingen av byråkratene er som i figur 7.1 a, så vil en mye større andel være korrupte enn hvis sammensetningen reflekteres av  $F$ -kurven i figur 7.1 b. Det finnes flere indikasjoner at det er stor grad av ugunstig utvalg i rekrutteringen til skatteadministrasjonen i Tanzania (jfr avsnitt 7.3.1). Det er derfor mer sannsynlig at fordelingen er som i figur a enn i figur b.

#### 7.4.2 Holdninger til skatteetaten

Av diskusjonen ovenfor og i avsnitt 3.3 går det fram at folks generelle oppfatning av tilstanden i skatteetaten er av betydning for rekrutteringen til etaten og dermed også for korrupsjonsomfanget. I URT (1996) framgår det at befolkningen anser korrupsjonsproblemet i Tanzania som svært stort. En av årsakene som blir nevnt er svak ledelse, noe som antas å gjelde både for politikere og administrative ledere. Det er naturlig å anta at også de øverste skattemyndighetene (jfr figur 2.1) inngår her. Dette kommer til uttrykk på følgende måte:

*“It has become evident that the greatest source of corruption in the country is not the poor economy and low salaries; although these too have played some part. The greatest source is the laxity of leadership in overseeing the implementation of established norms.”*

Hvordan dette problemet kan løses, kommer jeg tilbake til i neste kapittel.

I URT (1996) trekkes flere faktorer fram som problematiske for folk i forbindelse med korrupsjon i offentlige etater. Selv om man oppdager korrupsjon og rapporterer dette til ledelsen i skatteetaten, så blir ingenting gjort. Rapportøren sitter dermed igjen med en følelse av avmakt - det hjelper ikke å rapportere korrupsjon uansett. En rapportør står jo også overfor en risiko i og med at han kan bli utsatt for hevnaksjoner hvis han oppdages. Et eksempel på dette kan være at en skatteinnkrever ved en senere anledning kan prøve å lure skattebetaleren til å betale mer skatt enn han egentlig plikter. Dette er muliggjort av et komplisert skattesystem der det er vanskelig for vanlige folk å orientere seg om hvilke skatter de må betale, hvor mye de skal betale i hvert enkelt tilfelle og til hvem (jfr avsnitt 5.4, særlig 5.4.1). Altså får rapportøren økt risiko til ingen nytte, og ingen potensielle rapportører vil ha insentiver til å angi korrupte aktører. Dette bidrar til at færre vil synes at det er bryet verdt å melde fra om korrupsjon.

Både avmaktsfølelsen og frykten for represalier gjør at folk utenfor skatteetaten får inntrykk av at ledelsen lar korrupsjon gå upåaktet hen, og kanskje til og med støtter korrupsjon. Dette kan gi seg utslag i at skattebetalere tilbyr skatteinnkrevere bestikkelser "uten videre" for å forsikre seg om at de får en rettferdig behandling og blir avkrevd den skatten de faktisk er forpliktet til å betale. Dette er for såvidt et argument som også er relevant for andre typer tjenester skatteetaten måtte tilby, for eksempel råd og veiledning om skatterater, og som gjelder både for privatpersoner og for bedrifter og selskaper. Disse punktene understøttes av at politiske løfter om å gi korrupsjon topp prioritet ikke overholdes. Folk mister dermed også troen på politikerne og på at ting kan forandre seg.

#### 7.4.3 Antakelsen om opportunistiske individer

I avsnitt 3.4 drøftet jeg en antakelse i Andvig og Moene (1990) om at alle individene er opportunister. Problemstillingen var om det er realistisk å anta at ingen aktører er (strengt)

ærlige, dvs at de ikke foretar en avveining mellom kostnader og fordeler (jfr avsnitt 2.2). På den ene siden virker det usannsynlig at det ikke finnes noen som er helt ærlige. Som poengtert i TCCIA (1995), er det jo slik at nesten alle siviliserte nasjoner i verden fordømmer korrupsjon på bakgrunn av den oppfatning at korruperte handlinger er umoralske. Selv om slike grunnholdninger kan endres noe over tid, kan det likevel virke som en sterk antakelse å gå ut fra at absolutt ingen er 100% ærlige. Dette taler for at antakelsen i Andvig og Moene er urealistisk for Tanzania, og at resultatene i modellen derfor må modifiseres noe.

På den andre siden er det slik at det for mange skattebetalere i Tanzania ofte er snakk om manglende betalingsevne, ikke manglende betalingsvilje. Tilsvarende er det problematisk for skatteinnkreverne å leve av (og forsørge familien på) den regulære lønna (jfr avsnitt 7.1.2). Det kan derfor tenkes at skatteinnkrevende og skattebetalere i Tanzania ikke har noe reelt valg når det gjelder hvorvidt de skal involvere seg i korrupsjon eller ikke. De er nemlig avhengige av å få en ekstrainntekt, eller eventuelt en skattereduksjon, for i det hele tatt å klare seg. I Tanzania er det vanlig å få en slik ekstrainntekt fra en bijobb, eller ved å drive jordbruk eller husdyrhold, men det høye korrupsjonsomfanget taler for at det nok også er mange som anser korrupsjon som en løsning.

Hvorvidt det er mulig å finne en bijobb, avhenger blant annet av arbeidsledigheten i økonomien. Dersom arbeidsledigheten er høy er det vanskelig å finne ekstraarbeid, og korrupsjon kan framstå som eneste utvei. Som nevnt i avsnitt 5.2 ligger arbeidsledigheten i Tanzania mellom 30 og 40% av den totale arbeidsstyrken. Selv om tallene er noe usikre, også på bakgrunn av en vanskelig grensedragnning mellom arbeidsledighet og enkelte aktiviteter i uformell sektor, er det grunn til å anta at arbeidsledigheten i Tanzania er så høy at den medvirker til det høye korrupsjonsomfanget.

I tillegg er både intern og ekstern revisjon i offentlige etater svært svak, og tildels også korrupt (URT, 1996). Dette gjør at både straffen og sannsynligheten for å bli tatt er lav, noe som tilsier at risikoen for å bli avslørt ikke påvirker individenes handlingsmønster i vesentlig grad. Disse faktorene kan tale for at en forutsetning om opportunistiske individer, i stor grad kan være realistisk for Tanzanias vedkommende.

"The biggest national task henceforth is to ensure that the country is led by people who believe in and respect ethical standards."

*URT (1996)*



## **8. Hvordan løse korrupsjonsproblemet i Tanzania?**

### **8.1 Innledning**

Utgangspunktet for et ønske om korrupsjonsreduksjon i skatteadministrasjonen, er ofte manglende inntekter til statskassa. Sentraladministrasjonen i Tanzania opplever at inntektene ikke strekker til for å yte offentlig tjenester på en tilfredsstillende måte, og landet har store mørketall når det gjelder innsamlingsrater for skatt.

Når staten står overfor sviktende skatteinntekter, er det flere egnede måter å løse problemene på. Ett alternativ (det enkleste?) er å øke skattene. Problemet med denne løsningen er at for mange i Tanzania representerer skattene fra før av en så stor byrde at folk har vanskeligheter med å betale det de skal. Å øke skattesatsene kan dermed medføre både økt korrupsjonsforekomst og økt unndragelse, og de totale skatteinntektene til staten kan i verste fall bli lavere enn de var i utgangspunktet.

En annen faktor som taler mot en slik strategi, er at det kompliserte skattesystemet representerer et stort problem for mange. For "vanlige folk" er det derfor lett å miste oversikten over hva man egentlig skal betale og til hvem (lokale myndigheter eller staten). Mange betaler derfor allerede i utgangspunktet for mye skatt - delvis fordi det kan være vanskelig å regne ut den riktige skatten, og delvis på grunn av svindel fra skatteinnkrevernes side. Det er derfor ikke sikkert at økte skattesatser, eventuelt i kombinasjon med nye skatter eller avgifter, vil ha den ønskede virkning på de totale skatteinntektene.

Dette kapitlet starter med en gjennomgang av hvilke tiltak som har blitt gjennomført for å bekjempe korrupsjon i Tanzania. I den forbindelse vil jeg både nevne generelle tiltak som omfatter all statlig (og privat) virksomhet, og tiltak som har blitt iverksatt for å bekjempe korrupsjon i skatteetaten spesielt. Videre skal jeg se på alternative måter å heve nettoinntektene på, med utgangspunkt i de teoretiske framstillingene jeg gjennomgikk i kapittel 4.

## 8.2 Hva har blitt gjort?

Allerede under kolonitiden ble det innført en egen antikorrupsjonslov. Etter selvstendigheten viste det seg at loven fra 1958 ikke passet helt til den nye samfunnsstrukturen, og i 1971 fulgte derfor utvidelser og tilpasninger av den tretten år gamle loven. Blant annet ble det innført regler for gransking av personer man kunne mistenke for å ha ervervet eiendeler gjennom korrupsjon. Fire år senere ble Anti-Corruption Unit etablert, og i 1983 gjennomførte myndighetene en landsomfattende kampanje som blant annet rettet seg mot korrupte byråkrater i de nedre og midtre lag av hierarkiet. Etterhvert meldte det seg nye behov for reguleringer, og en lov om etikk og ledelse ("*The Law of Leadership Ethics*") ble opprettet. Denne loven spesifiserer hvilke etiske standarder offentlige ledere bør følge, og den praktiske oppfølgingen skjer gjennom et sekretariat som blant annet har mandat til å granske lederes atferd.

Det hittil siste framstøtet mot korrupsjonsproblemet, er opprettelsen av *The Anti-Corruption Committee* i januar 1996. Denne komiteen ble ledet av Joseph Warioba, og presenterte en omfattende rapport angående korrupsjonstilstanden i landet i november samme år (URT, 1996).

Et annet tiltak som har blitt gjennomført, og som det ble stilt store forventninger til, var en omorganisering av skatteetaten sentralt gjennom opprettelsen av TRA (omtalt i avsnitt 5.4.2). Siden 1. juli 1996 har TRA hatt det overordnede ansvaret for innsamlingen av skatter sentralt. Det som er interessant med TRA i denne konteksten, er de tiltakene som ble iverksatt ved opprettelsen og utformingen:<sup>1</sup>

- Myndighetene la stor vekt på nøye utvelging av skatteinnkrevere under rekrutteringsfasen, blant annet ved å innføre prøvetid;
- De ansatte har fått betydelig høyere lønn enn sine kollegaer ellers i statsapparatet;
- Overvåkingen og kontrollen med de ansatte er betydelig skjerpet i forhold til tidligere;
- De administrative rutinene er revidert, blant annet gjennom utarbeidelse av en ny og presumptivt enklere håndbok for skatt.

---

<sup>1</sup> Jfr blant andre Klitgaard (1988).

Til tross for disse tiltakene er det ting som tyder på at man likevel ikke har klart å bekjempe korrupsjonen i skatteetaten, og spesielt synes dette å være tilfelle i tollavdelingen i TRA. For å vurdere hva som kan være årsakene til dette, vil jeg drøfte de virkemidlene jeg gikk gjennom i kapittel 4; insentiver gjennom lønn (kombinert med straff), betydningen av risiko (overvåkning og størrelsen på straffen), samt virkningen av antikorrupsjonskampanjer.

### **8.3 Hvordan løse ugunstig utvalgsproblemet i skatteetaten?**

En strategi myndighetene kan benytte for å få bukt med korrupsjonsproblemet og heve skatteinntektene, er å sette av midler til holdningsendrende og -skapende arbeid. En måte å gjøre dette på er ved å iverksette antikorrupsjonskampanjer. Vi husker fra avsnitt 4.1 at effekten av slike kampanjer er omdiskutert.

For Tanzanias vedkommende er det også her interessant å se på opprettelsen av TRA. Når TRA ble startet fikk omtrent 1/4 av de ansatte sparken, eller de ble fjernet på annen måte (pensjonering, tilbudt ny stilling etc). De nye folkene som kom til fikk god opplæring og oppfølging. I tillegg ble overvåkingen innad i etaten kraftig skjerpet, slik at det ble mye vanskeligere enn før å inngå korruperte avtaler uten å bli oppdaget. Strafferammene ble også skjerpet, slik at den totale risikoen en korrupert arbeider sto overfor var betydelig større enn før (både størrelsen på straffen og sannsynligheten for å bli oppdaget gikk altså opp).

I forhold til Tirole (1996) sin modell kan dette ha medført at man har fått et brudd i kontinuiteten når det gjelder den suksessive utskiftningen av generasjoner. Når en etat får inn 25% nye folk, som i tillegg har gjennomgått god opplæring og fått nøye oppfølging, kan forutsetningen om at nye medlemmer i en gruppe automatisk arver de gamle medlemmenes holdninger bli svekket. Ved denne typen nyrekruttering kan man nettopp få inn også ærlige individer. Siden disse vil rapportere korrupsjon når de oppdager det, vil risikoen ved å være korrupert gå opp samtidig som korrupsjonsmulighetene for opportunistene går ned. Resultatet er at også lønnsomheten ved å være korrupert går ned, slik at færre vil velge å være korruperte. Innad i TRA kan det derfor hende at den tregheten en får i systemet når generasjonene overlapper hverandre, har blitt redusert. Dette igjen impliserer at en antikorrupsjonskampanje kan lykkes i en slik kontekst.



På den andre siden ble hele 75% av arbeidsstokken værende i skatteetaten. Størrelsen på denne andelen tilsier at problemene kan ha fortsatt, fordi det var tre ganger så mange "gamle" arbeidere som nye. Dette taler for at argumentet om at nye generasjoner arver de gamles holdninger og normer er riktig i Tanzania. I så fall vil det være vanskelig å få en antikorrupsjonskampanje til å fungere etter intensjonene, ifølge Tirole. Et annet argument som taler i samme retning, er at det kan være vanskelig å si noe om hvem som ble byttet ut - det var ikke nødvendigvis de mest korruperte! I en gjennomkorrupt etat er det jo ikke utenkelig at korruperte individer tilbyr overordnede bestillinger nettopp for å unngå at de er blant dem som blir skiftet ut. Det er vanskelig å konkludere noe ut fra argumentasjonen ovenfor. Imidlertid kan fortsatt korrupsjon i TRA være en indikasjon på at mekanismer av denne typen er tilstede.

Hvorvidt en antikorrupsjonskampanje vil lykkes er ifølge Andvig (1991) og Andvig og Moene (1990) avhengig av økonomiens utgangspunkt, det vil si hvilken likevekt økonomien har slått seg til ro i (jfr figur 3.7). Det som avgjør den initiale tilpasningen er, som nevnt i kapittel 3.2.3, sammensetningen av ærlige og opportunistiske arbeidere i skatteetaten.

I URT (1996) fastslås det at skatteetaten er en etat med stort korrupsjonsomfang. Det ser ut for at dette er en vanlig utbredt oppfatning blant folk, slik at skatteetaten trekker til seg potensielt korruperte arbeidere. Ut fra drøftingen i Andvig og Moene (1990) vil en antikorrupsjonskampanje måtte gå over et langt tidsrom og være svært intensiv når dette er tilfellet. De tanzanianske myndighetene kan dermed komme opp i en situasjon der kostnadene ved å gjennomføre en slik kampanje er større enn de økte skatteinntektene, slik at det ikke er lønnsomt å bekjempe korrupsjon på denne måten.

Som en sluttbemerkning ser det ut til at både modellen til Tirole (1996) og modellen til Andvig og Moene (1990) taler for at det ikke bør iversettes antikorrupsjonskampanjer i Tanzania uten videre. Ifølge Tirole må man først sørge for at kontinuiteten mellom generasjonene i skatteetaten brytes tilstrekkelig til at de nye kan ta med sine egne normer og regler inn i arbeidet. Måten rekrutteringen blir utført på, og også overvåkingen av selve rekrutteringsmekanismene, vil være svært sentrale for at man senere skal kunne lykkes med en antikorrupsjonskampanje. Resultatene fra modellen til Andvig og Moene tilsier at virkningene og kostnadene ved iverksetting av omfattende holdningsskapende arbeid må vurderes nøye før man eventuelt går igang med slikt arbeid.

## **8.4 Hvordan løse atferdsrisikoproblemet i skatteetaten?**

### **8.4.1 Lønnsinsentiver**

Det kan være problematisk å drøfte i hvor stor grad lønnsinsentiver kan bidra til å redusere korrupsjonen i Tanzania, pga det manglende statistiske datamaterialet. Det eksisterer ingen statistikker som kan vise eventuelle sammenhenger mellom korrupsjonsomfang og lønssystem. Jeg vil derfor vinkle gjennomgangen i dette avsnittet opp mot den modellen jeg gjennomgikk i avsnitt 4.2.2, for å drøfte i hvilken grad det systemet styresmaktene har valgt i Tanzania er overensstemmende med Besley og McLarens (1993) teoretiske "anbefalinger".

På lokalplan i skatteadministrasjonen har de ansatte en fastlønn som er svært lav (jfr avsnitt 7.3.2.1).<sup>2</sup> Overvåkingen og kontrollen av de ansattes arbeidsutførelse er tilnærmet fraværende. Alle faktorer ligger dermed tilrette for at en ansatt som er potensielt korrupt også vil velge å være det. I tillegg forekommer det ofte at innkreveren og skattebetaleren kjenner hverandre, noe som lett skaper problemer i forhold til håndhevingen av prinsippet om "en armlengdes avstand", jfr avsnitt 1.2. Denne typen kjennskap er særlig aktuell på landsbynivå, der skatteinnkreveren er en landsbybeboer som er utnevnt til sin stilling av landsbyregjeringen. Problemstillingen kan imidlertid også være aktuell f eks i tolletaten, der en toller kan etablere en langsiktig relasjon til en importør.<sup>3</sup> Når partene etablerer et forhold som dette, blir det lettere for dem å bli enige om en korrupt avtale.

I TRA har man, valgt et effektivitetslønnssystem, med en grunnlønn som er 7-10 ganger høyere enn i tilsvarende stillinger andre steder i offentlig sektor. Det er også innført særskilte mekanismer ved ansettelse og rekruttering, og overvåkingen av de ansatte er intensivert, både før og etter ansettelsen. Som gjennomgått i teoridelens kapittel 4 er dette en nødvendig forutsetning for at et effektivitetslønnssystem skal fungere.

Som nevnt i avsnitt 8.3 ble om lag en fjerdedel av arbeidsstokken byttet ut ved opprettelsen av TRA, og ansettelseskravene ble strengere. Jeg argumenterte ovenfor for hvilken betydning dette kan ha hatt for ugunstig utvalgsproblemet i skatteetaten. Det paradoksale er at dersom

---

<sup>2</sup> I 1997 ligger lønna i den lokale skatteadministrasjonen i området TSh 30.000-50.000 per måned.

problemet med ugunstig utvalg ble løst - dvs dersom man har klart å oppnå en "bedre" fordeling av arbeidstakere i den forstand at få er korrupte - så vil det ifølge Besley og McLaren (1993) lønne seg for staten å betale reservasjonslønn, og ikke effektivitetslønn. Grunnen til dette er at høyt motiverte arbeidere ikke trenger insentiver gjennom lønna. Det at reservasjonslønn er langt billigere for staten enn effektivitetslønn, tilsier at staten alltid vil tilstrebe å betale reservasjonslønn i en situasjon som denne (tilpasning i venstre halvdel av boksen i figur 4.1). Det er altså slik at dersom myndighetenes bestrebelser med å få bukt med korrupsjonen innad i TRA har hjulpet, så har de valgt feil lønnsstrategi! At et effektivitetslønnssystem er valgt i den sentrale skatteetaten i Tanzania kan derfor indikere at ugunstig utvalg fortsatt er et problem i skatteetaten, og at sammensetningen av arbeidsstokken er lite gunstig ( $\gamma^* \rightarrow 1$ ). Det kan likevel være grunn til å anta at andelen ærlige individer er større i staben sentralt enn lokalt, nettopp fordi utslingsmekanismene (i alle fall til en viss grad) vil avsløre noen individer som uærlige allerede før ansettelse.

For å oppsummere er det altså sannsynlig at for de ansatte i lokalskatteetaten vil lav lønn kombinert med dårlig overvåkning, gjøre korrupsjon til et godt alternativ sammenlignet med å ikke være korrupt. De ansatte her vil altså utvilsomt ha gode insentiver til å motta bestiktelser, og følgelig er korrupsjonsomfanget trolig høyt. Tilsvarende forsvinner noen av insentivene for de ansatte i sentraladministrasjonen, siden de har en mye høyere lønn. I tillegg gjør den intensiverte overvåkingen det også mer risikabelt å involvere seg i korrupt aktivitet. Konklusjonen er at myndighetene på sentralt plan har kommet et stykke på vei i korrupsjonsbekjempelsen, i alle fall ut fra et teoretisk synspunkt.

Et annet problem i Tanzania som ligger noe på siden av min problemstilling, er imidlertid at selv om en korrupt person blir oppdaget og stilt for retten er mulighetene store for at han også her kan bestikke seg ut av knipa.<sup>4</sup> Domstolene er også gjennomsyret av korrupsjon, slik at den preventive virkningen disse skal ha langt på vei er borte. Ifølge URT (1996) blir korrupte "... *offered to be given soft sentences, to reduce penalties, to withdraw charges, to give bail and Order Court Injunctions*". Dette er altså et problem man er klar over og som skal rettes på ved at en ny spesialdomstol kalt "Commercial Court" er planlagt. Denne domstolen skal ta seg av

---

<sup>3</sup> En måte å forhindre slike relasjoner på er jobbtrotasjon.

<sup>4</sup> Dette kommer ikke bare direkte av omfattende korrupsjon i rettsvesenet, men også fordi arbeidsmengden for domstolene har vært formidabel slik at de verken har tid eller ressurser til å behandle hver enkelt sak tilstrekkelig grundig.

alle saker som omhandler økonomisk kriminalitet. Det er en utbredt oppfatning at en slik spesialinstans kan avhjelpe problemet.

Når det gjelder den lokale skatteadministrasjonen har man, som nevnt i avsnitt 8.3, de samme problemene med ugunstig utvalg som sentralt, kanskje enda sterkere. Ifølge Besley og McLaren (1993) vil et reservasjonslønnsystem da være utelukket. I tillegg er overvåkingen tilnærmet fraværende noe som også gjør effektivitetslønn ulønnsomt. Hvis man følger Besley og McLarens terminologi kan det dermed tyde på at myndighetene i Tanzania på lokalt plan har valgt en kapitulasjonslønnsstrategi. Myndighetene innser her at problemet er tilstede, men har ikke de midlene som trengs hverken til en heving av lønnsnivået, eller til overvåking og kontroll. Når lønna er så lav og overvåkingen minimal, kan sterkt reduserte administrasjonskostnader veie opp for kostnadene forbundet med korrupsjon i etaten. På denne måten kan nettoinntektene bli maksimert i forhold til de gitte rammebetingelsene.

Det er naturligvis en sterk påstand å hevde at Tanzanias myndigheter har gitt opp å løse korrupsjonsproblemet i den kommunale skatteetaten. Mye kan imidlertid tyde på at det er kapitulasjonslønn som blir brukt i skatteadministrasjonen lokalt, og at myndighetene dermed foreløpig har gitt opp å løse korrupsjonsproblemet gjennom lønna. Men som vi skal se videre i dette kapittelet, finnes det andre måter å bekjempe korrupsjon på.

Andvig og Moene (1990) viser at høyere lønn og bedre overvåking er to måter å redusere korrupsjonsnivået i en etat på. At bedret overvåkingsteknologi kan virke hemmende på korrupsjonsforekomsten, er samsvarende med resultatene til Besley og McLaren (1993). Men drøftingen av hvorvidt lønna kan brukes som en disiplineringsfaktor har en noe ulik vinkling i de to framstillingene. Andvig og Moene fastslår at lønn er en selvstendig underliggende faktor som påvirker korrupsjonsomfanget i en etat, slik at det er mer korrupsjon desto lavere lønna er. Med andre ord skal høyere lønn alltid kunne ha en korrupsjonsreducerende virkning, alt annet likt. Besley og McLaren argumenterer for at dette ikke nødvendigvis er tilfellet, men at en lønnsøkning bare vil redusere korrupsjonen hvis overvåkingen er tilstrekkelig god. Uansett er resultatene fra de to artiklene samsvarende hvis de sentrale myndighetene både øker lønna og intensiverer overvåkingen samtidig. Det er nettopp dette som har blitt gjort ved opprettelsen av TRA. Ifølge de teoretiske framstillingene jeg har sett på, er det altså all grunn til optimisme når det gjelder hvilke konsekvenser opprettelsen av TRA i Tanzania vil

ha for korrupsjonsomfanget i skatteadministrasjonen. Det er imidlertid økte nettoinntekter som er suksessindikator i dette tilfellet. Dersom administrasjonskostnadene forbundet med systemet innad i TRA er høye, kan det hende at gevinsten ved økte skatteinntekter oppveies av de økte kostnadene.

#### 8.4.2 Økt risiko ved korrupsjon

Ett preventivt tiltak for å bekjempe korrupsjonen i Tanzania, er ifølge TCCIA (1995) å øke **overvåkingen og kontrollen** av skattebetalingene. Realiteten i Tanzania i dag er at den eneste skatten myndighetene kan kontrollere på en effektiv måte, er inntektsskatten til offentlig ansatte. Myndighetenes muligheter til å samle inn inntektsskatt fra privat sektor og forretningsfolk er svært begrenset med de systemene og mekanismene de har til rådighet i dag. Det anbefales derfor at man satser på å styrke og forbedre det eksisterende maskineriet og den ekspertisen som allerede finnes.

Sentralt foregår overvåkingen hovedsakelig gjennom TRA. Som tidligere nevnt har man her innført både kontrollrutiner før noen ansettes ("before-the-job-monitoring") og strengere overvåking av de ansatte etter ansettelsen ("on-the-job-monitoring"). Hvorvidt dette vil bidra til å redusere korrupsjonen i skatteetaten, er for tidlig å fastslå ennå. Når man eventuelt får bekreftet en korrupsjonsnedgang, kan det også være vanskelig å vite om denne kan tilskrives den skjerpede overvåkingen. I TRA har man også iverksatt andre anbefalte virkemidler som høyere lønn og nye rekrutteringsmekanismer.

Et annet tiltak som trekkes fram i TCCIA, er at myndighetene også bør overvåke og kontrollere inntekten og livsstilen til personer som har ansvar for områder som er (økonomisk) følsomme for korrupsjon - dvs på områder hvor korrupte avtaler både er lønnsomme og mulige å gjennomføre. I skatteetaten gjelder dette eksempelvis innkrevere som ofte har direkte tilgang til de innsamlede midlene.

Ifølge TCCIA (1995) er det videre viktig at myndighetene slår hardt ned på korrupte individer som avsløres, blant annet gjennom å **øke straffen** både for givere og mottakere av bestikkelser. Eksempelvis foreslås lange fengselsstraffer som en måte å innskjerpe

strafferammene på. Formålet med å øke straffene så betydelig, er å signalisere klart og tydelig at korrupsjon ikke lønner seg; at det ikke er verdt å påta seg risikoen.

TCCIA foreslår flere andre måter risikoen ved korrupsjon kan økes på. For det første bør det opprettes en **spesialinstitusjon** som har som sin primære oppgave å ta hånd om korrupsjonssaker, med andre ord en slags anti-korrupsjonsinstans. Formålet med dette er å distansere de som straffes fra dem som skal håndheve straffen, slik at korrupsjonsmulighetene begrenses. Dette er et tiltak som samsvarer med Tanzis (1995) prinsipp om "en armlengdes avstand" (jfr avsnitt 1.2).

Det anbefales videre at landets ledelse tar kontakt med **internasjonale organisasjoner** som forebygger og bekjemper kriminalitet, for å trekke på deres erfaringer og ekspertise. Et eksempel på en slik organisasjon er INTERPOL.

## **8.5 Hvilke ytterligere tiltak kan iverksettes?**

### 8.5.1 Betydningen av en ikke-korrupt ledelse

Særlig én enkeltfaktor blir framhevet i URT (1996) som vesentlig i det videre arbeidet for å bekjempe korrupsjonen i Tanzania. Følgende utsagn illustrerer betydningen av å først renske opp blant ledelsen i de offentlige etatene (side 17):

*"The Commission believes that in order to fight corruption, initial steps must concern leadership"*

Dårlig ledelse framholdes altså som en årsak til det høye korrupsjonsnivået i Tanzania, og for å bekjempe korrupsjon er det viktig å begynne med den øverste ledelsen. En mulig måte å gjennomføre dette på, er ifølge URT (1996) å etablere en "**Truth Commission**" som skal ha følgende fire viktige funksjoner:

1. Å utarbeide en "*code of ethics*" for ledere, samt prinsipper for ansvar og konsekvenser hvis man ikke klarer å følge disse reglene.
2. Administrere og gjennomføre kontroll med hvilke eiendeler de statlige lederne besitter, hvordan de har skaffet seg dem og hvor de befinner seg.

3. Å verifisere om lederne snakker sant mht hva de oppgir at de besitter.
4. Gjennomføre legale sanksjoner mot de lederne som har avgitt falske forklaringer.

Ifølge URT (1996) er det viktig at tiltak blir iverksatt snarest for å bekjempe korrupsjon på høyt nivå i statsadministrasjonen og regjeringen, slik at man kan gjenopprette respekten for og troen på ledelsen. Bekymringen knyttet til den økende korrupsjonen er særlig knyttet til landets vanskelige økonomiske situasjon. Dette er et poeng som også understrekes i TCCIA (1995), der det fastslås at det er nødvendig å redusere korrupsjonen i samfunnet for å kunne oppnå økonomisk vekst.

### 8.5.2 Lønn og sosiale goder

Det fastslås i TCCIA (1995) at korrupsjonsforekomsten i Tanzania må ses i sammenheng med det (generelt) lave lønnsnivået, kombinert med høye levekostnader. Det blir antydnet at det er disse to som er *hovedårsakene* til korrupsjonen. Det foreslås blant annet at myndighetene bør gjennomføre en grundig gjennomgang av det eksisterende lønnsnivået i landet, for å finne ut hvordan det er mest hensiktsmessig å forbedre vilkårene. På grunn av mangelfulle sosiale støtteordninger, er folk i dag bekymret for framtida - både for seg selv og for familien. Usikkerheten omkring framtidige levekår, gjør at folk ønsker å sette litt penger til side som sikkerhet. Som en følge av dette bør pensjonsordningene og ulike sosiale støtteordninger forbedres. Med det lønnsnivået en vanlig arbeider har i dag, har man hverken muligheter til å spare til egen alderdom eller til å sikre barna en utdanning.

### 8.5.3 Rapporteringsmuligheter og informasjon

En annen mulig innfallsvinkel for å få bukt med korrupsjonen, er å starte med å avhjelpe befolkningens frustrasjon og følelse av maktesløshet. Fjeldstad (1996) viser til en "hotline"-telefon i Uganda dit folk kan ringe for å rapportere korrupsjon. Som belønning for tipsene får de 10% av den skatten som eventuelt kommer til rette igjen som en følge av rapporteringen. Publikum får dermed insentiver til å angi korrupte skatteinnkrevere. Dette gjelder særlig dersom innkreverne plager skattebetalerne med skremser og trusler, eller sørger for at skattebetalerne uvitenhet fører til at de betaler for mye i skatt. Også en nabo, venn eller familiemedlem som ikke selv er involvert i korrupsjonen vil på denne måten kunne tjene

ekstra på å rapportere korrupsjon (jfr Klitgaard, 1988 s 86). Et slikt tiltak vil både øke risikoen for korruperte aktører, samtidig som det gir skatteinnehavere mindre makt over skattebetalerne, og dermed disinsentiver til å lure eller trakassere dem.

Også medias rolle som opplyser vektlegges i URT (1996), og det foreslås at mediene blir brukt på en bevisst måte. På den ene siden har mediene en unik mulighet til å avhjelpe folks manglende kunnskaper om sine rettigheter og plikter i forhold til skattelovgivningen. En bevisst bruk av TV, radio og dagspresse vil kunne nå ut med informasjon til mange, og sette søkelyset på de store problemene landet påføres som følge av korrupsjonen. På den andre siden kan det tenkes at økt mediefokus vil føre til at ikke-korruperte blir frustrerte over korrupsjonsomfanget, og bestemmer seg for å få sin del av kaka. Med andre ord kan det altså tenkes at økt fokus på problematikken i media kan bidra til at omfanget av korrupsjon øker.

#### 8.5.4 Avsluttende bemerkninger

Som nevnt i avsnitt 7.1, er det også et stort problem at selv om folk er klar over rettighetene sine, så resignerer de når det viser seg at ledere som de har stolt på er korruperte. Det er derfor svært viktig å evaluere dagens rekruttering av ledere, og iverksette konkrete tiltak for å forbedre dagens metoder. I URT (1996) påpekes først betydningen av å ha et gjennomregulert regelverk som både presiserer hvilke etiske standarder ledere forventes å følge, hvilken straff man skal få for å bryte disse reglene og hvem som har ansvaret for å foreta undersøkelser og iverksette straffetiltakene. Når det gjelder ledelsen i byråkratiet, blir det framhevet at den viktigste årsaken til spredningen av korrupsjon her er de høye levekostnadene og mangelen på godt arbeidsutstyr (eks datamaskiner). For å bekjempe korrupsjonen i byråkratiet anbefales det i rapporten at lønnene til lederne må heves, og at budsjettene for innkjøp av hjelpemidler må bli større.

Dette er et interessant utspill, siden det også gjelder de øverste skattemyndighetene. Disse antas jo ærlige i alle de teoretiske arbeidene jeg har sett på. Anbefalingene i URT (1996) kan derfor indikere at forutsetningene om at prinsipalen i modellene er ærlig, ikke er realistisk for Tanzanias vedkommende. Hvis de øverste skattemyndighetene er bestikkelige, vil risikoen for både korruperte skattebetalere, innkrevere og overvåkere gå ned, og det kan forventes at det generelle korrupsjonsnivået vil gå opp. I tillegg vil dette være en faktor som også kan senke de



moralske og sosiale kostnadene forbundet med å være korrupt. Dette vil ytterligere føre til en heving av korrupsjonsnivået i forhold til resultatene i modellene.

Som en oppsummering over hvilke tiltak myndighetene bør satse på videre, er det særlig to sentrale faktorer som peker seg ut for skatteetaten. Den første er bekjempelse av korrupsjon i ledersjiktet, slik at de teoretiske forutsetningen om ærlig prinsipal kan holde. Den andre faktoren er å sette inn midler i rekrutteringsarbeidet til skatteetaten. For å "ta ondet ved roten" må man hindre de potensielt korrupte å komme innenfor skatteetaten, ikke bare konsentrere seg om å gi de riktige insentivene til dem som allerede har kommet seg innenfor. Dersom korrupsjonen skal bekjempes ved hjelp av høyere lønn, må myndighetene også bevilge midler til god overvåkning og intern oppfølging, og dersom man velger å satse på antikorrupsjonskampanjer, kan det lønne seg å bruke tid og ressurser på mer generelt holdningsskapende arbeid først.

## 9. Sammendrag

### 9.1 Korrupsjonsproblemet

I denne oppgaven har jeg gått gjennom teoretisk bakgrunnsmateriale for å belyse noen sider ved korrupsjonsproblematikken i skatteetaten i Tanzania. I teoridelen pekte jeg på at de fleste teoretikere i dag mener at de negative virkningene av korrupsjon langt overstiger de eventuelle positive effektene. Økte skatteinntekter gjennom korrupsjonsbekjempelse bør derfor stå på ethvert lands agenda - særlig i utviklingsland.

De tapte inntektene for den tanzanianske staten som følge av korrupsjon, ble i avsnitt 6.3 vurdert som betydelige. På grunn av manglende statistisk materiale er det imidlertid vanskelig å komme fram til klare, entydige estimater på korrupsjonsomfanget. Likevel er indikasjonene tydelige nok til å fastslå at omfanget er stort både i den lokale og den sentrale i skatteadministrasjonen i Tanzania.

### 9.2 Årsaker til korrupsjon

Før man kan identifisere de mest hensiktsmessige virkemidlene for korrupsjonsbekjempelse, er det formålstjenlig å finne årsakene til at korrupsjonsnivået er så høyt. For å få istand korruperte transaksjoner, må skattebetalere og/eller en skatteinnkrever (og/eller en overvåker) ønske å være korrupert. Problemet kan altså dekomponeres til hvorfor skattebetalere er korruperte og hvorfor innkrevere er korruperte. Enkelte korruperte transaksjoner krever tilslutning fra begge to, og i disse tilfellene vil årsakene til en viss grad henge sammen.

Det er skatteinnkrevernes (og overvåkerens) valg som har vært hovedtema for denne framstillingen. Opportunistiske innkrevere og overvåkere veier forventet nettonytte som korrupert og ikke-korrupert opp mot hverandre, og velger strategi i henhold til denne avveiningen.

Sett fra myndighetenes side kan korrupsjonsproblemet videre dekomponeres i et *ugunstig utvalgproblem* og et *atferdsrisikoproblem*. Faktorer som er av betydning for ugunstig utvalg er hvilke utsilingsmekanismer myndighetene har til rådighet, og skatteetatens rykte i samfunnet. Når det gjelder atferdsrisiko, identifiserte jeg flere forklaringsfaktorer som har blitt framhevet i teorien. Blant annet så vi at lønn, (forventet) risiko og potensiell gevinst ved

korrupsjon er av betydning for aktørens handlingsvalg. I tillegg vil samfunnets normer og moral være viktige faktorer fordi dette påvirker hver enkelt aktørs kostnader ved å involvere seg i korrupsjon.

Det kan være vanskelig å identifisere årsakene til korrupsjonen i skatteetaten i Tanzania, fordi de fleste av faktorene ovenfor trekker i retning av høyt korrupsjonsnivå. Det man kan slå fast, er imidlertid at det er grunn til å tro at den lokale skatteetaten har stor grad av ugunstig utvalg, mens skatteetaten sentralt har et noe mindre ugunstig utvalgsproblem. Sannsynligvis er hovedtrekkene de samme for atferdsrisikoproblemet - problemet er stort i den lokale skatteadministrasjonen og noe mer begrenset sentralt.

I noen sammenhenger kan man videre observere at etater eller kommuner med lik struktur har svært ulikt korrupsjonsomfang. Sannsynligvis kan slike variasjoner forklares med at det finnes flere ulike likevekker i en korrupt økonomi, og at ulikhetene gjenspeiler tilpasninger i forskjellige likevekker. Det finnes indikasjoner på at dette kan være tilfellet for ulike kommuner i Tanzania.

### **9.3 Korrupsjonsbekjempelse**

I kapittel 4 gjennomgikk jeg ulike teoretiske anbefalinger for å bekjempe korrupsjon. Disse henger naturlig nok sammen med forklaringsfaktorene skissert i forrige avsnitt. For å få bukt med *ugunstig utvalgsproblemet*, har vi sett at myndighetene må prøve å avsløre opporunistiske innkrevere og overvåkere allerede før ansettelse. Dette kan gjennomføres ved ulike rekrutteringsmekanismer (f.eks. intervjuer og prøvetid) eller ved holdningsskapende arbeid. Myndighetene kan også vurdere å iverksette såkalte antikorrupsjonskampanjer, men virkningen av disse er omdiskutert.

Når det gjelder *atferdsrisiko*, kan problemene løses ved at myndighetene gir de ansatte insentiver til å velge den ikke-korruperte strategien. Med andre ord må forventet nettofortjeneste ved å opptre ærlig overstige mulig gevinst ved korrupsjon. Dette kan gjøres ved å øke risikoen og/eller kostnadene ved korrupsjon, eller ved å redusere den potensielle gevinsten forbundet med korrupsjon. I tillegg kan det i enkelte sammenhenger være en god strategi fra

myndighetenes side å heve lønnsnivået. Imidlertid er dette avhengig av hvordan arbeidsstyrken er sammensatt (andel ærlige og opportunist) og hvor god overvåkingen er.

Tanzanianske myndigheter har gjennomført deler av disse anbefalingene i den sentrale skatteadministrasjonen. På sikt kan man derfor vente en nedgang i korrupsjonsomfanget og en tilhørende oppgang i skatteinntektene her. Dette forutsetter imidlertid at antakelsene i de teoretiske modellene er riktige, blant annet at prinsipalen er strengt ærlig. Nettopp dette kan være et vesentlig punkt i Tanzanias tilfelle, fordi man antar at korrupsjonen går til topps i hierarkiene. Brudd på denne forutsetningen krever at modellene justeres for at teori og realitet skal stemme overens.

Når det gjelder de lokale myndighetene finnes det indikasjoner på at myndighetene her indirekte har gitt opp å løse korrupsjonsproblemet. I alle fall er få (om noen) av tiltakene foreslått i teorien iverksatt her, og alle forklaringsfaktorene nevnt i kapittel tre er til stede.

## Referanseliste

Akerlof, George A. 1980. "A theory of social custom, of which unemployment may be one consequence." *Quarterly Journal of Economics*, s 749-775.

Andvig, Jens. 1993. "Economic analysis of corruption", in Arve Ofstad and Arne Wiig (red) *Development theory: Recent trends. Proceedings of the NFU annual Conference 1992*. Bergen: Chr. Michelsen Institute, Rapport 1993:6, s 228-253.

Andvig, Jens og Kalle Moene. 1990. "How corruption may corrupt", *Journal of Economic Behaviour and Organization*, Vol 13, nr 1, s 63-76.

Aschehoug og Gyldendals Store Norske Leksikon. 1997. Oslo: Kunnskapsforlaget

Bagachwa, M.S.D. og A. Naho. 1995. "Estimating the second economy in Tanzania." *World Development*, Vol23, nr 8, s 1387-1399.

Bank of Tanzania. 1993. *Economic and operations report for the year ended 30<sup>th</sup> June, 1993*. Dar es Salaam es Salaam.

Besley, Timothy. 1993. "Targeting taxes and transfers: Administrative costs and policy design in developing economies", i K. Hoff, A. Braverman og J.E. Stiglitz (red) *The economics of rural organization. Theory, practice, and policy*. London/New York: Oxford University Press for Verdensbanken, s 374-405.

Besley, Timothy og John McLaren. 1993. "Taxes and bribery: The role of wage incentives". *Economic Journal*, Vol 103, s 119-141.

Besley, Timothy og John McLaren. 1990. "Monitoring and wage incentives: capitulation versus efficiency wages". John M. Olin Discussion Paper nr 70, Princeton University.

Bird, Richard. 1992. *Tax policy and economic development*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.

Bird, Richard. 1990. "Expenditures, administration and tax reform in developing countries". *International Bureau of Fiscal Documentation: Bulletin*. Juni 1990, s 263-267.

Bokmålsordboka. 1993. Oslo: Universitetsforlaget.

Ferreira, M. 1993. "Tanzania: A poverty profile." Southern Africa Region. Washington D.C: World Bank.

Fjeldstad, Odd-Helge. 1998. "Controlling fiscal corruption. The case of customs in Tanzania." Bergen: Chr. Michelsen Institute (Upublisert).

Fjeldstad, Odd-Helge. 1996. "Tax Evasion and Corruption in Local Governments in Tanzania: Alternative Economic Approaches." Bergen: Chr. Michelsen Institute, Working Paper 1996:14.

Fjeldstad, Odd-Helge. 1995. "Taxation and Tax Reforms in Tanzania: A Survey." Bergen: Chr. Michelsen Institute, Working Paper 1995:4.

Galtung, Fredrik. 1995. *Current strategies for combating corruption: A study of corruption in the tax administration*. Berlin: Transparency International, Occasional Working Paper nr 8 (1995).

Gould, D. og J. Amaro-Reyes. 1983. *The effects of corruption on administrative performance: Illustrations from developing countries*. Washington D.C: World Bank, Staff Working Paper nr 580.

Hydén, Göran og Bo Karlström. 1993. "Structural Adjustment as a Policy Process: The Case of Tanzania." *World Development*, Vol 21, nr 9, s 1395-1404.

Klitgaard, Robert. 1994. *A framework for a country program against corruption*. Berlin: Transparency International, Occasional Working Paper nr 4 (1994).

Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling corruption*. Berkeley/London: University of California Press.

Länder i Fickformat. 1995. *Tanzania*. Stockholm: Utrikespolitiska Institutet.

Leff, Nathaniel H. 1964. "Economic Development Through Bureaucratic Corruption", *The American Behavioral Scientist*, s 8-14.

Low, Patrick. 1995. "Preshipment inspection services". Washington D.C: *World Bank Discussion Paper 278*.

Mans, Darius. 1994. "Tanzania: resolute action." s 352-426 i I. Hussain og R. Faruquee (red) *Adjustment in Africa*. Washington D.C: World Bank.

Mookherjee, D. og I.P.L. Png. 1995. "Corruptible law enforcers: How should they be compensated?" *Economic Journal*, Vol 105, s 145-159.

Mukandala, R. 1983. "Trends in civil service size and income in Tanzania, 1967-1982". *Canadian Journal of African Studies*, Vol 17, nr 2, s 253-263.

Mutahaba, Gelase. 1975. "The Effect of Changes in the Tanzania Public Service System Upon Administrative Productivity, 1961-1972." *African Review* 5, 2 (1975), s 206.

Myrdal, Gunnar. 1968. *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, Vol II. New York: Random House Inc.

Naustdalslid, J. og B. Aasen. 1995. "Rural Development and Local Government in Tanzania." Ministry of Foreign Affairs, Oslo. Evaluation Report.

Palmier, L. 1983. "Bureaucratic corruption and its remedies", i Michael Clark (red) *Corruption, causes, consequences and control*. New York: St Martin's Press.

Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.

Rødseth, Asbjørn. 1992. *Konsumentteori*. Oslo: Universitetsforlaget.

Schelling, Thomas. 1973. "Hockey helmets, concealed weapons, and daylight saving: A study of binary choices with externalities", *Journal of Conflict Resolution*, s 381-428.

Semboja, Joseph. 1995. "District council financing, integration and institution strengthening." I Joe Mullen et al. *Kilosa District Rural Development Programme, Tanzania. Review of activities, 1991-1995*. Dublin: Irish Aid, Department of Foreign Affairs.

Semboja, Joseph og Ole Therkildsen. 1992. "Short-term mobilization for recurrent financing of rural local governments in Tanzania", *World Development*, Vol 20, nr 8, s 1101-1113.

Semboja, Joseph og Ole Therkildsen. 1991. *Handbook on District Level Administration in Tanzania*. Ministry for Regional Administration and Local Government.

Shapiro, Carl og Joseph E. Stiglitz. 1984. "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device". *American Economic Review*, Vol 74, s 433-44.

Shleifer, Andrei og Robert W. Vishny. 1993. "Corruption". *Quarterly Journal of Economics*, Vol 108, s 599-617.

Tanzi, Vito. 1995. "Corruption: arm's-length relationships and markets", i Gianluca Fiorentini og Sam Peltzman (red) *The economics of organised crime*. Cambridge: Cambridge University press, s 161-180.

Tanzania Chamber of Commerce, Industry and Agriculture (TCCIA). 1995. "Corruption and Drug Trafficking in Tanzania." Dar es Salaam es Salaam: Popular Publications Ltd.

Tirole, Jean. 1996. "A Theory of Collective Reputations (with the applications to the persistence of corruption and to firm quality." *Review of Economic Studies*, Vol 63, 2 1-22.



United Nations Development Programme (UNDP). 1996. *Quarterly Economic brief: Tanzania, First Quarter FY 1996/97 (July - September)*.

United Republic of Tanzania (URT). 1996. "Report on the Commission on Corruption." Dar es Salaam.

Weiss, A. 1980. "Job queues and layoffs in markets with flexible wages." *Journal of Political Economy*, Vol 88, nr 3, s 526-38.

World Bank. 1992. *Tanzania. An agenda for tax reform*. Public Economics Division. Washington D.C.

World Bank. 1995. *World Development Report 1995: Workers in an integrating world*. London/New York: Oxford University Press.

Yeats, A. J. 1990. "On the accuracy of economic observations: Do sub-Saharan trade statistics mean anything?" *The World Bank Economic Review*, Vol 4, nr 2, s 135-156.