

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

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

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUKSJON | 1 |
| 1.1 Bakgrunn og motivasjon | 1 |
| 1.2 Definisjoner og begrepsavklaringer | 1 |
| 1.3 Oversikt over kapitlene | 4 |
| | |
| 2. PRESISERING AV PROBLEMSTILLINGEN | 6 |
| 2.1 Kort innføring i problematikken | 6 |
| 2.2 Individtyper og struktur i skatteetaten | 7 |
| | |
| 3. FORKLARINGSFAKTORER FOR KORRUPSJON | 12 |
| 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 |
| | |
| 4. HVORDAN BEKJEMPE KORRUPSJON? | 35 |
| 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

| | |
|--|-----------|
| 5. INTRODUKSJON TIL ANALYSEDELEN | 52 |
| 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 |
| 6. KORRUPSJONSTILSTANDEN I LANDET | 62 |
| 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 |
| 7. FAKTORER SOM KAN FORKLARE KORRUPSJONEN I SKATTEETATEN I TANZANIA | 70 |
| 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 |
| 8. | HVORDAN LØSE KORRUPSJONSPROBLEMET I TANZANIA? | 83 |
| 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 |
| 9. | SAMMENDRAG | 95 |
| 9.1 | Korrupsjonsproblemet | 95 |
| 9.2 | Forklaring på det høye korrupsjonsnivået | 95 |
| 9.3 | Korrupsjonsbekjempelse | 96 |
| | Referanseliste | 98 |

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 framtreddende 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 skattebetalere¹:

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.²
2. En skattebetaler er korrupert 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 korrupert 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

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

² 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.³ 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.⁴ 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.

³ 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.

⁴ Dette gjelder ikke minst for skattemåling.

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 fordelen 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.¹ 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.² 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

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

² 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.³ 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.⁴ 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 korrupt

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

atferd blant skatteinnkreverne (jfr Mookherjee og Png, 1995).⁵ 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.⁶

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.

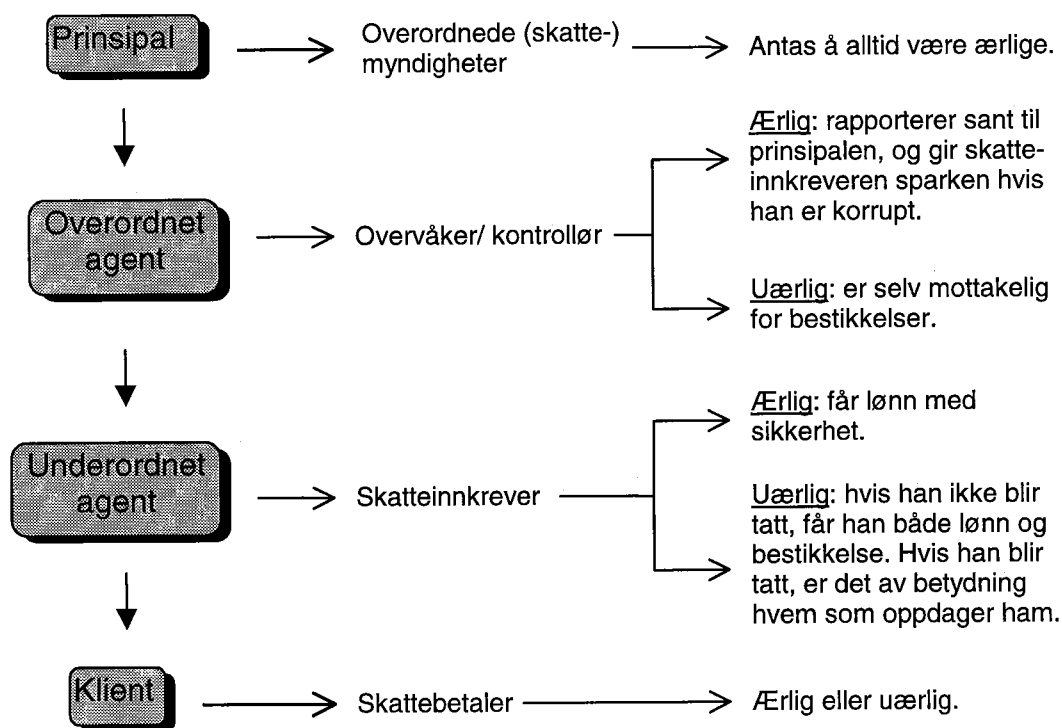
Siden strengt ærlige individer aldri vil innlate seg på korrupsjon, er de mindre interessante i denne sammenhengen. Den videre framstillingen vil derfor *i hovedsak* konsentreres om de opportunistiske individene.

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

⁴ Som nevnt i kapittel 1, omfatter "skattebetaler" både privatpersoner og bedrifter.

⁵ 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.⁷ 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.

⁶ 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.

⁷ 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 |
|------------------------|------------------------|--------------------|------------------------------------|---|
| Skattebetaler | oppnå skatte-reduksjon | betale bestikkelse | risiko for å bli avslørt + kostnad | må betale tilbake unndratt skatt + evt straffeskatt |
| Skatteinnkrever | 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 korrupt 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 |
|------------------------|---|----------------------------------|-------------------------------------|---|
| Skatteinnkrever | 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 |
| Overvåker | heve den totale inntekten | motta bestikkelse | risiko for å bli oppdaget + kostnad | må betale tilbake bestikkelsen + mister jobben ⁸ |

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

⁸ 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.¹ 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.² Dette gjelder særlig når den imperfekte informasjonen er asymmetrisk fordelt mellom aktørene.³ 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

¹ Forutsatt at normen er at det er "riktig" å ikke være korrupt.

² 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.

³ 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.⁴ Både korrupte og ikke-korrupte 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.⁵ 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.⁶

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 korrupt 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-korrupte strategien (dvs hvordan løse atferdsrisikoproblemet)?

⁴ 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 skatteinnkretingsprosessen. 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.

⁵ Kontraktsinngåelse defineres her som ansettelse.

⁶ 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.

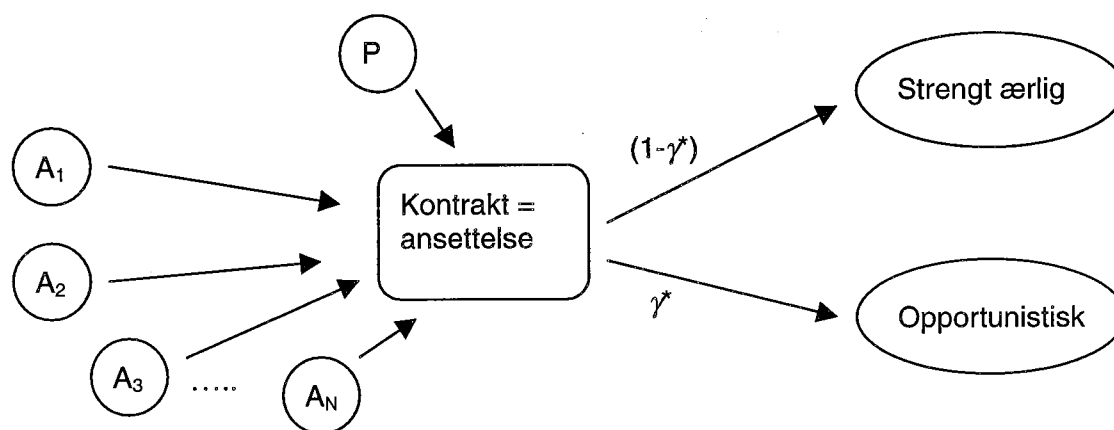
Sentralt for spørsmål 1 er rekrutteringsmekanismene i skatteetaten, mens spørsmål 2 må besvares gjennom en vurdering av hvordan opportunistene foretar sine handlingsvalg. Det som er av interesse er altså hvilke faktorer som påvirker opportunistenes atferd, og i hvilken grad myndighetene kan påvirke handlingsvalget 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 γ 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 , $i = 1, 2, \dots, N$
- γ = sannsynligheten for at en potensiell skatteinnkrever, A_i , er opportunistisk, $0 \leq \gamma \leq 1$
- γ^* = 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 γ^* . P kan vite størrelsen på γ , 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 γ^* 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 korrupt, er det naturlig å tenke seg at potensielt korrupte individer vil søke seg dit fordi de antar at fortjenestemulighetene ved å være korrupt 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 (γ^*) har så høye kostnader eller så stor risikoaversjon at de til en gitt kontrakt vil velge å ikke være korrupte. Tilsvarende vil en andel α 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

