

TEKNA
15. mai 2014

Nulltoleranse for korrupsjon –
Fungerer det i praksis?

Av

Stein Hansen

Samfunnsøkonom

Partner, Nordic Consulting Group AS

Ulovlige transaksjoner fra U-land

- I følge Global Financial Integrity rapporten fra The Center for International Policy, Washington D.C., ble ulovlige transaksjoner fra U-land fordoblet fra ca USD 500 milliarder i 2001 til ca USD 1.000 milliarder (ca NOK 6.000 milliarder) i 2010.
- Det er verd å merke seg at dette er meget konservative anslag på ulovlig utførte verdier fra fattige lands felleskasse.
- I samme periode økte verdensøkonomien vesentlig svakere.

Ulovlige transaksjoner fra U-land

- Kinesere stod for ca halvparten totalen.
- Land som eksporterer naturressurser er sterkt representert i denne statistikken.
- Årlige tyverier av verdier fra u-land utgjør om lag seks ganger samlet årlig global u-hjelp, eller mer enn 200 X samlet norsk bistand i 2010,
- Multinasjonale selskapers lovlige tiltak for å slippe skatt til u-land bidrar til ytterligere tap av midler fra u-lands budsjetter.

Bistand i prosent av hva som stjeles fra u-land av deres egen elite

- Det samlede bistandsvolumet fra verdens rike land til verdens fattige land utgjør bare en liten prosent av de NOK 6000 milliardene som mottakerlandenes ledende familier og deres forretningsforbindelser årlig tilegner seg ulovlig og plasserer på deres utenlandske konti og som investeringer i utlandet.
- FN's økonomiske kommisjon for Afrika anslår at ca. 50 % av skatteinntektene i afrikanske land stjeles på ulike korruperte måter fra utviklingstiltak.

Hvorfor fokus på bistand og korrupsjon?

- Norske bistandsland lekker milliarder:
- 15 u-land mottar 5,6 milliarder kroner i bistand fra Norge. De samme landene tappes for mer enn 100 milliarder i ulovlige pengestrømmer som havner på egne rike borgeres konti i skatteparadis.
- Årlig unndras det nær NOK 100 milliarder fra beskatning på Filippinene. Samtidig har FN bedt om NOK 0.3 milliarder til ofrene etter tyfonen Haiyan i oktober.
- Altså småpenger i forhold til det landets egne rikfolk stjeler fra fellesskapet.

Hvorfor fokus på bistand og korrupsjon?

Det er derfor betimelig å spørre om det kan være slik at bistand har:

- Bidratt til mer korrupsjon?
- Forsinket eller hindret nødvendige sosiale og økonomiske reformer?
- Erstattet skatteinntekter (som forsvinner i private lommer)?
- Muliggjort økte militærutgifter?

Hva menes med korrupsjon?

- Det varierer fra land til land hva som er definert som kriminell og straffbar korrupsjon, og hva som er korrupsjon men ikke straffbart.
- Stadig nye typer økonomisk, administrativ og politisk adferd tas med i nasjonale og internasjonale organisasjoners definisjoner.

Hva menes med korrupsjon?

Norad: *Korrupsjon er enhver transaksjon mellom offentlige og private aktører der offentlige goder ulovlig omgjøres til private fordeler.*

TI: *Korrupsjon er misbruk av makt i betrodde stillinger for personlig gevinst. Dette inkluderer nepotisme som betegner favorisering av slektninger, ektefeller, venner eller partifeller, og det å sette kjennskap foran kompetanse i forbindelse med utnevnelser.*

Kultur, styresett og korrupsjon

Vidt forskjellige kulturer har høyst ulike måter å ta vare på sine nærmeste på.

- I vestlige sosialdemokratier har man overført stadig mer av ansvaret for helse-, utdannings- og sosiale tjenester samt pensjons- og trygdeutbetalinger fra familien til offentlige myndigheter, slik at den enkelte husholdning betaler for dette over skatteseddelen.

Kultur, styresett og korrupsjon

- Alternativet er uformelle ordninger i den utvidede familie. De som tar utdanning og tjener mer enn andre forventes å dele med slektninger og andre nære bekjente. Noen ganger kan ordningene omfatte så å si hele landsbyen.
- *Overføringene fra de som tjener mest til de som er langt mindre bemidlet kan vi tenke på som en implisitt skatt, og virker som en slags forsikringspool for de fattige innenfor systemet.*

Kultur, styresett og korrupsjon

- Slik uformell beskatning kan utgjøre betydelige overføringer.
- Mye av dette har lange tradisjoner og skjer i full åpenhet, mens det hos oss blir sett på med skepsis og raskt betegnes som nepotisme og bestikkelser.
- Kunnskap om slike kulturelle forskjeller er viktig for å kunne foreta meningsfylte sammenligninger av korrupsjon, og for å iverksette effektive tiltak mot korrupsjon.

Hverdagskorrupsjon: Bestikkelser og forskjellsbehandling

- Betale for å snike i køer og på ventelister
- Betale for signere tillatelser, attester, etc
- Kjøpe eksamenspapirer
- Bestikke i stedet for å betale bøter, bompenger, toll og avgifter
- Bestikke rettsbetjenter og dommere for å få en sak fremmet i rettssystemet

De brune bistandsfinansierte konvoluttene

- Betale dag- og deltakelsespenger til lokale politikere og offentlig ansatte for at de overhodet skal møte opp.
- Satsene er gjerne langt over daglønnen
- Ordningen har skeiet fullstendig ut
- Pådrivere er bistandsorganisasjoner og særlig FN som vil rapportere om god oppslutning om sine møter og seminarer på luksushoteller.

De brune konvoluttene

Praksisen stimulerer nepotisme:

- Ledere påmelder underordnede mot at den underordnede avgir noe av dagpengene til lederen
- Lokal arrangør avtaler overfakturering med hotellet og så deles profitten
- Folk møter opp og hever dagpenger for hele kurset første dag, og drar videre til neste kurs og gjør det samme der

De brune konvoluttene

- FN-organisasjoner støttet av Norge hemmeligholder dagpengesatser for å ikke bli utkonkurrert på «kursmarkedet» med dagpengene fra bistandsfinansierte NGO-kurs, arrangert av f. eks Kirkens Nødhjelp!
- FN-programmer måler kurs-suksess med antall deltakere som har møtt opp og fått utbetalt romslige dagpenger, og ikke med indikatorer på hva deltakerne har tilegnet seg av ny og nyttig kunnskap!

Forbedringspotensialet i FN-systemet

- Norske krav om innsyn i hvordan titalls milliarder av norske bistandskroner gjennom FN's mange organisasjoner og programmer forvaltes har så langt vært fraværende,
- FN bidrar ikke til åpenhet om sine regnskaper og utviklingseffekten av sine programmer.
- Norge stiller helt andre rapporteringskrav til, og praktiserer mye strengere represalier overfor norske NGO-er og norsk næringsliv.
- Skal vi da tro på at Norge har null-toleranse for bistandsrelatert korrupsjon?

Jo større fattigdom, desto mer korrupsjon

- Den største utbredelsen av korrupsjon er å finne i de fattigste landene.
- Disse landene har samtidig de mest mangelfulle styresettene og mest begrenset innsyn i hva offentlig sektor foretar seg.
- Paradoksalt nok har disse landene også mest detaljregulering i form av omfattende og arbeidskrevende krav om offentlige tillatelser av ulike slag for personlige- og næringslivsgjøremål.
- Dette gir god grobunn for offentlig ansatte til å drive urettmessig utpressing.

Øker korrupsjon med økt bistand?

- Empiriske studier har vist at *stater med et svært høyt nivå på mottatt bistand står i mye større fare for å ha korrupsjon enn land som mottar lite eller ingen bistand.*
- Omfattende korrupsjon er utbredte kjennetegn ved Norges viktigste mottakerland.
- For Norge medfører dette meget store kontroll- og etterprøvingsutfordringer for å håndheve null-toleranse for korrupsjon.
- Nye studier viser hvor alvorlig korrupsjon i ulike former vanskeliggjør fattigdomsbekjempelse og innføring av bedre og åpnere styresett.

Mektige politikere og forretningsfolk beriker seg mest

Bistand har gitt u-landseliter mulighet til å bli veldig rike. Ikke først og fremst ved at de har tatt bistandsmidler direkte, men fordi bistand har «etterfylt» disse landenes utsultede statsbudsjett etter at landets egen elite har forsynt seg av det som skulle være fellesskapets midler.

Bistand erstatter lokale skatter

- Tilvenning til bistand skaper en avhengighet av gaver, og fjerner incentivet til å utskrive skatter slik at folk skal bli selvhjulpne med grunnleggende offentlige tjenester
- Effektiv skatteutskrivning og -innkreving kan finansiere bygging og drift av skoler, helsevesen og infrastruktur, og dette gir varig velstandsutvikling.

Bistand hindrer sosiale reformer

- Ved å redusere behovet for å løse innenlandske problemer med egne skatteinntekter har bistand bremset innføring av nødvendige levedyktige sosiale og økonomiske reformer, og dermed også hemmet bekjempelsen av fattigdom.
- Paradoksalt kan bistand slik ha hemmet bærekraftig utvikling, og reell selvstendighetsutvikling.

Erfaringer fra kampen mot korrupsjon: Hva virker?

- Markedsbaserte offentlige lønninger
- Håndhevelse av pressefrihet og åpenhet
- Reell varslerbeskyttelse
- Fjern mange offentlige tillatelser og lisenser
- Styrk mottakeres riksrevisjon
- Mer av «skatt for utviklingsbistand»
- Uavhengig og effektivt rettsapparat
- Nettsider for korrupsjonsrapportering
- Samordne tiltak med andre donorer
- Et regime som aktivt bekjemper korrupsjon (Rwanda)

Er korrupsjonsfri fattigdomsrettet norsk bistand mulig?

- Norge sprer bistand til mer enn 100 land.
- I lys av valget av at land vi gir bistand til er blant de mest korruperte, og med de meget beskjedne ressursene (personell og arbeidstid) Norge inntil helt nylig har bevilget til kontroll med og reell bekjempelse av korrupsjon, er det vanskelig å ta den erklærte nulltoleransen for korrupsjon på alvor.
- Konsentrer bistand innrettet mot bedre styresett på et begrenset utvalg land.

Behov for ny langsiktig bistandsstrategi:

- Det lokale inntekspotensialet for offentlig sektor er meget stort selv i de fleste fattige land; f eks Rwanda
- Vilje til å betale skatt avhenger av tillit til at skattepenger brukes som lovet; Rwanda
- Med bistand fokusert på effektiv beskatning og antikorrupsjon kan langt mer av landets egne midler kommer folkeflertallet til gode i form av bl a bedre fellesgoder; Rwanda
- Men da må norsk nulltoleranse for bistandskorrupsjon ikke bare være tema i vakre taler, men praktiseres konsekvent

Norsk prinsipløshet hindrer korrupsjonsbekjempelse

- Norske myndigheter er ofte ettergivende i korrupsjonssaker overfor myndighetene i Norges tradisjonelle samarbeidsland, der det er viktig for det offisielle Norge å oppleve seg behandlet som «stormakt» fordi vi er så rundhåndet med bistandsmidler.
- Behagelige diplomatiske relasjoner til mottakermyndighetene synes å telle mer enn nulltoleranse for korrupsjon.
- Hva med nulltoleranse for korrupsjon når Norge søker å oppnå viktige posisjoner og vedtak internasjonalt?