

Artikkelsamling

Finansiell åpenhet: Grep for å styrke demokrati og rettferdig fordeling

Forslag fra samarbeidspartnere til Dialogprosjektet
kapital for utvikling



UTENRIKSDEPARTEMENTET

Artikkelsamling

Finansiell åpenhet: Grep for å styrke demokrati og rettferdig fordeling

Forslag fra samarbeidspartnere til Dialogprosjektet
kapital for utvikling



UTENRIKSDEPARTEMENTET

Innhold

Forord	6
<i>Av Erik Solheim</i>	
Kjære leser!	8
Transparency to the Rescue	9
<i>By Raymond W. Baker, Director of Global Financial Integrity</i>	
Utvinningsindustrien og de sju sekrettesmekanismene – Hvorfor vi trenger en land-for-land rapportering	13
<i>Av Mona Thowsen, PWYP Norge</i>	
1. Utvinningsindustri og mangel på utvikling	14
2. Fra storkorrupsjon til skattetapping	16
3. Den første sekrettesmekanismen: Lite informative regnskapsregler	16
4. Den andre sekrettesmekanismen: Intensiv bruk av strengt lukkede jurisdiksjoner	18
5. Den tredje sekrettesmekanismen: Fiksjonsindustrien	20
6. Den fjerde sekrettesmekanismen: Advokatprivilegiet	21
7. Den femte sekrettesmekanismen: Menneskerettighetene	22
8. Den sjette sekrettesmekanismen: Kontroll av medias muligheter for innsyn	23
9. Den sjuende sekrettesmekanismen: Kriminalisering av sosiale protester	24
10. Hva er en land-for-land rapportering?	24
11. Det enkle er ofte det beste: en utvidet land-for-land rapportering	25
12. Hva bør Norge gjøre?	27
The Financial Transactions Tax: A Popular Source for Innovative Financing	28
<i>By Petter Håndlykken and Ingerid S. Straume, Attac Norway.</i>	
1. Financial Taxation in the Context of Innovative Financing	28
2. History and Recent Developments of the FTT	29
3. What is the FTT, and how does it work?	30
4. The Proposal by the European Commission for an FTT	31
5. Effects of the FTT on Financial Markets	32
6. Common Arguments against the FTT – and their Limited Relevance	32
7. Administrative feasibility of the FTT	33
8. Who will have to pay for the tax?	34
9. Tax revenue from the FTT	35
10. Conclusion	35
References:	36
Broadening the tax base: Reflections on taxation and state-building in Africa	37
<i>By Odd-Helge Fjeldstad, Chr. Michelsen Institute (CMI) & International Centre for Tax and Development (ICTD)</i>	
1. Summary	37
2. Introduction	37

3.	Financing the state: domestic revenue generation and foreign aid	38
3.1.	Foreign aid.....	40
3.2.	Does foreign aid crowd out domestic revenue generation?	40
4.	Tax reforms: achievements.....	41
4.1.	Simplification.....	41
4.2.	Tax administrative reforms	41
4.3.	Value Added Tax	42
5.	Tax reforms: challenges	43
5.1.	Broadening the tax base	43
5.2.	Taxing the informal sector	43
5.3.	Tax exemptions	45
5.4.	Tax evasion and capital flight	46
6.	Concluding remarks and some implications for policy	47
	References.....	48
	U-landsgjeld: Hvordan sette regjeringens gjeldspolitikk ut i praksis?	51
	<i>Av Line Madsen Simenstad, Slett U-landsgjelda (SLUG)</i>	
1.	Introduksjon	51
2.	Gjeld – en innføring	52
2.1.	Illegitim gjeld.....	52
2.2.	Ubetalbar gjeld.....	52
2.3.	Hvem skylder hva til hvem?	52
3.	Internasjonal gjeldsslettemekanisme	54
3.1.	Noen modeller	55
3.2.	Prinsipper for internasjonal gjeldsslettemekanisme	56
4.	Ansvarlig finansiering	57
5.	Gjeldsrevisjon.....	59
6.	Konklusjon.....	60
	Referanser:.....	61
	Kampen om Afrikas jord	62
	<i>Av Bibiana Dalhe Piene og Liv Bjergene</i>	
1.	Prissjokket som vekket verden.....	62
2.	Enormt omfang	63
3.	Skrikende investeringsbehov	63
4.	De lokale taperne	65
5.	Stor versus liten	66
6.	Mangel på eiendomsrett	66
7.	Paradokser.....	67
8.	Etiske retningslinjer.....	67
9.	Mer kunnskap nødvendig	67
10.	Korrupte politikere	68
11.	Svake kontrakter.....	68
12.	Kampen om vannet	69
13.	Uventet slagside.....	69
	Referanser:	70

Inequality and development: The use of living condition surveys as policy tools..... 71
By Hedda Flatø and Amsale K. Temesgen, Fafo

1. Introduction..... 71
2. Income inequality and development..... 71
3. Studying inequality with Living Conditions Surveys..... 73
4. The case of a living conditions survey in China 75
 - 4.1. Income 75
 - 4.2. Education..... 76
 - 4.3. Health..... 77
 - 4.4. Employment and working conditions..... 78
 - 4.5. Access to credit..... 79
5. Access to credit 80
6. Living conditions surveys as political tools 80
7. Concluding remarks..... 81

References..... 82

Forord

Av Erik Solheim

Denne artikkelsamlingen er et ledd i Dialogprosjektet kapital for utvikling som jeg etablerte i oktober 2010. Jeg mente det var et behov for å øke kunnskapen om kapitalstrømmer inn og ut av utviklingsland, og peke på hvilken betydning dette har for fattigdomsbekjempelse. Bistand er viktig, men flere kapitalstrømmer har større betydning for utvikling, slik som utenlandske investeringer og handel. Også den ulovlige kapitalflyten ut av utviklingsland er mange ganger større enn bistanden. Den består av penger fra korrupsjon, kriminalitet og skatteunndragelser. Hvis deler av denne strømmen stanses, ville det kunne redusere fattigdommen drastisk forusatt at midlene fordeles rettfærdig. Derfor har jeg har invitert samarbeidspartnere i Dialogprosjektet til å skrive om ulike tema som har med kapital inn og ut av utviklingsland å gjøre. Jeg ønsker å takke alle som har bidratt og håper denne artikkelsamlingen vil stimulere nødvendige debatter om disse svært viktige temaene. Artiklene står for den enkelte forfatters regning, og er ikke nødvendigvis uttrykk for Utenriksdepartementets syn.



Erik Solheim Foto: Scanpix

I artikkelen til Petter Håndlykken og Ingerid S. Straume fra Attac Norge, argumenteres det for innføring av finansransaksjonsskatt for finansiering av tiltak mot fattigdom og klimaforandringer. Finansbransjen har tjent stort på globaliseringen og en avgift kan sees på som næringens bidrag til en bærekraftig utvikling. Det er derfor Regjeringen arbeider internasjonalt for å få gjenomslog for en valutaavgift til inntekt for utvikling og klimatiltak.

Odd-Helge Fjeldstad ved Chr. Michelsen Institute (CMI) & International Centre for Tax and Development (ICTD) fremhever i sin artikkel hvor viktig et fungerende skattesystem er for demokratisering og statsbygging. "No taxation without representation" var slagordet til den opprinnelige Tea Party-bevegelsen i USA, men det er et tidløst kamprop, uansett ideologi og geografi. Det økte fokuset på skatt i utviklingspolitikken var bakgrunnen for at jeg i 2011 opprettet programmet Skatt for Utvikling. Fra før har vi "Olje for Utvikling" som er blant de mest etterspurte programmene i våre samarbeidsland.

Artiklene til Raymond Baker fra Global Financial Integrity og Mona Thowsen fra Publish What You Pay Norge tar for seg problemene med ulovlig kapitalflyt. De mener at hovedårsaken til dette ligger i det globale finanssystemet med skatteparadis, stråselkap og skjulte eierinteresser. Løsningen de foreskriver er finansiell åpenhet gjennom tiltak som land for land-rapportering for flernasjonale selskaper. Dette er forslag jeg helhjertet støtter.

Line Madsen Simenstad, Slett U-landsgjelda (SLUG) er positiv i sin omtale av norsk gjeldspolitik overfor utviklingsland. I sin artikkel tar hun opp sentrale spørsmål for det videre gjeldsarbeidet, som etablering av en internasjonal gjelds-slettemekanisme og gjennomføring av en norsk gjeldsrevisjon. Dette er saker vi jobber vi aktivt med, og der vi er avhengige av støtte og påtrykk fra den internasjonale gjeldsbevegelsen.

I artikkelen "Kampen om Afrikas jord" retter artikkelforfatterne Bibiana Dalhe Piene og Liv Bjergene oppmerksomheten på utfordringene utenlandsk oppkjøp av landbruksjord skaper. Vi følger disse problemstillingene tett. Afrika er i en brytningstid der flere land opplever formidabel økonomisk vekst, og store investeringer. Min holdning er at vi må fremme investeringer i Afrika med full kraft, men at vi må være årvåken og forsøke å minimere de negative virkningene som kan oppstå. Her bidrar artikkelen med verdifulle perspektiver.

Artikkelen fra Hedda Flatø og Amsale K. Temesgen, Fafo, viser hvordan levekårsundersøkelser i Kina kan brukes til å utjevne sosiale og økonomiske forskjeller. Kina har de siste ti årene fått til den største fattigdomsreduksjonen i historien. I en tid der verden står overfor en gryende ulikhetskrise av helt nye dimensjoner, så kan mye lærdom trekkes av disse forfatternes erfaringer.

Den arabiske våren, finanskrisen og de mange protestbevegelsene som har oppstått i kjølvannet av den har det til felles at de peker på mangel på åpenhet, demokrati og fordeling. Jeg er overbevist om at økt åpenhet om økonomiske og finansielle forhold styrker demokratiet og rettferdig fordeling. Dette er også gjennomgangstema i artikkelsamlingen. Arbeidet med finansiell åpenhet vil derfor stå høyt på Regjeringens dagsorden fremover.

Kjære leser!

Formålet med Dialogprosjektet kapital for utvikling har vært å bidra til en diskusjon om, øke kunnskapen om og fremme felles forståelse for hvilken betydning ulike pengestrømmer ut og inn av fattige land har for utvikling og fattigdomsbekjempelse.

Prosjektet skal bidra til å utvikle politikk og norske posisjoner, og stimulere til at Norge tar initiativ internasjonalt med positiv betydning for fattige land.

Temaet kapital og utvikling omfatter spørsmål med tilknytning til ulovlig kapitalflyt, innovativ finansiering, gjeld, investeringer, handel og skatt. Norge har vært med på å reise disse spørsmålene internasjonalt, og med finanskrisen er det skapt et rom for å få til endringer i positiv retning.

Prioriteringsliste for Dialogprosjektet kapital for utvikling:

1. Ulovlig kapitalflyt
Klargjøre om og hvordan Norge skal arbeide med og samle internasjonal støtte for en konvensjon mot ulovlig kapitalflyt.

Initiere diskusjon om land-for-landrapportering skal inkluderes i selskapers samfunnsansvar.

2. Innovativ finansiering
I internasjonale fora fremme forslaget og arbeide for å øke støtten for en valutaavgift til inntekt for globale fellesgoder.
3. Skatt
I bilaterale og multinasjonale sammenhenger fremme konkrete forslag om hvordan fattige land kan øke sine skatteinntekter.
4. Gjeld
Ferdigstille rammeverket for en norsk gjeldsrevisjon.

5. Investeringer
Konkretisere tiltak som kan bidra til å øke offentlige og private investeringer i fattige land.
6. Handel
Foreslå konkrete tiltak som reelt kan øke Norges handel med fattige land.

Gjennom møter, seminarer, stipendier og denne artikkelsamlingen ønsker vi å stimulere interesse for disse problemstillingene.

Denne artikkelsamlingen består av bidrag fra flere organisasjoner og enkeltpersoner som har vært nære samarbeidspartnere under Dialogprosjektet kapital for utvikling. Felles for alle bidragene er at synspunkter og vurderinger står fullt ut for forfatterens regning.

Noe av hensikten med Dialogprosjektet har vært å løfte frem disse sentrale temaene og skape debatt, og artikkelsamlingen vil speile noe av denne debatten. Publiseringen av materialet er et viktig element i Regjeringens inviterende grep i utviklingspolitikken.



Transparency to the Rescue

By Raymond W. Baker, Director of Global Financial Integrity

The term “illicit financial flows” was not in the political-economy lexicon as recently as five years ago. Corruption, money laundering, drug trafficking, terrorist financing, and tax evasion - these are terms that we understood well. But what we did not understand well until recently is that all these forms of illegal dealings are essentially the same. Or, to put it more accurately, they use the same mechanisms to shift money around the world. We now speak of these under the same umbrella - illicit financial flows - because we have come to realize that curtailing any one of these require us to curtail all of them. And to do this we must address the global shadow financial system that is the facilitating mechanism.

Illicit money is money that is illegally earned, transferred, or utilized. If it breaks laws in its origin, movement, or use it merits the label.

It comes in three forms. The corrupt component is the proceeds of bribery and theft by government officials. The criminal component comes from drug trading, racketeering, counterfeiting, terrorist financing, and more. The commercial component stems from tax evasion. All three forms of illicit money use exactly the same mechanisms to move through the global economy.

Global Financial Integrity (GFI) has produced an estimate of \$1.2 trillion of illicit money shifted out of developing countries in 2008, up from the level for 2006, and we believe 2009 will be higher yet. This estimate is derived from economic models and data sources that have been used for years in making calculations of flight capital out of poorer countries, namely, the World Bank Residual Method and IMF Direction of Trade Statistics. We were simply the first to apply these models to data filed by all developing countries reporting to the IMF and to data of all their trading

partner countries globally. GFI regards its estimates as quite conservative, since they do not include smuggling, some forms of trade mispricing, and the whole of trade in services. Having said this, we do not ask others to accept our numbers but instead urge other researchers to produce their own numbers.

Compare this to official development assistance. ODA has been running about \$120 billion annually in the most recent years. So for every \$1 of foreign aid going into developing countries, our estimate is that some \$10 comes back out of the poorer countries into western economies. We see no way to do the calculations of illicit financial flows without coming up with a level of outflows from developing countries that is a multiple of foreign aid inflows. Thus, the curtailment of such flows is in the interest of both developing countries and donor nations.

Many people think that this problem is all about corruption in those countries over there. On the contrary, in the cross border flow of illicit money the corrupt component appears to be very much the smallest, the criminal component is next, and the commercially tax evading component, in which western interests are deeply involved, is by far the largest at somewhere between half and two-thirds of the global total.

The outflow of illicit money from developing countries has accumulated to trillions of dollars shifted permanently abroad. This is the most damaging economic condition hurting the global poor. It drains hard currency reserves, heightens inflation, reduces tax collection, cancels investment, and undermines free trade. It has its most pernicious impact on the global poor.

Free-market economics seems to work reasonably well where income inequality is not excessive. Analyzing this in terms of quintiles - 20 percent

population groupings - this means that the ratio of the richest quintile to the poorest quintile should be within a range of perhaps 10 to 1. Japan is around 3.5 to 1. Most European countries are around 5.5 to 7.5 to 1. The United States is about 8.5 to 1. China and Russia, with the fastest separations between rich and poor ever seen, have moved well past the United States in income disparity.

Globally, the ratio between the richest and poorest quintiles is 30 to 1. We are trying to plant a capitalist system that works at reasonably constrained levels of income disparity onto a global reality of extreme income disparity.

Some analysts explain the movement of illicit money from poor countries into rich countries as an exercise in portfolio diversification, or protection against inflation or confiscation, or simply tax evasion. While all these explain some of the phenomenon, they miss the most basic motivation - accumulating wealth in a hidden manner. This process is all about getting rich secretly and avoiding distributions locally. In other words, the driving motivation is the shift of money from poor to rich, and it is a shift that has been going on for decades.

How? How are these illicit trillions of dollars of corrupt, criminal, and commercially tax evading money transferred out of some countries into other countries? Quite simply; the flow is facilitated by a global shadow financial system which was created in the West for precisely this purpose, a function which it performs with great efficiency.

The system comprises tax havens, now more than 60 in number around the world; secrecy jurisdictions, where commercial entities can be set up behind nominees and trustees such that no one knows who are the real owners and managers; shell corporations in the millions; anonymous trust accounts; fake foundations; falsified pricing of imports and exports; money laundering techniques; and holes left in the laws of western countries to enable the inflow of illicit money through the shadow financial system and ultimately into western coffers.

The development of this system took off in the 1960s. There were a few tax havens before then and falsified pricing was already in use, but the '60s marked the acceleration of the system for two reasons. First, it was the decade of independence. Between the late 1950s and the end of the 1960s, 48 countries gained their independence from colonial powers. Some of the economic and political elites in these new countries wanted to get their money out by any means possible, and this desire was well serviced by western financial institutions. Second, the '60s was the period when multinational corporations began spreading their flags all across the planet. There were a handful of international companies operating before then, with operations in perhaps 12 or 15 countries. But, with the post-World War II recovery largely accomplished, corporations took advantage of the improving global environment to expand around the world. Many multinationals made use of trade mispricing techniques and secrecy jurisdictions to shift profits across borders and avoid taxes at will.

In the late 1960s and 1970s, drug dealers stepped into the shadow financial system to move their profits around the world. In the 1980s and 1990s other criminal gangs, seeing how easy it was for the drug dealers, stepped into these same opportunities for moving their money around the world. In the 1990s and the first decade of this new century, terrorist financiers, seeing how easy it was for drug dealers and other criminals, likewise stepped into these same opportunities to move their illicit money. Drug dealers, criminal syndicate heads, and terrorist masterminds did not invent any new ways of shifting illicit money across borders. They simply stepped into the system created in the West originally for shifting flight capital and tax evading money across borders.

Many nations have been deeply involved in the fight against illegal drugs for decades. Progress is inadequate; supply is hardly constrained and prices are generally stable. Across these decades other forms of cross-border crime have exploded - human trafficking, illegal arms dealing, counterfeiting, contraband, and more. Money laundering has skyrocketed. And we should be honest about corruption. While it has been reduced in many

countries, the global flow of illicitly attained proceeds from government officials is probably at the highest levels ever, with enormous sums coming out of China and Russia.

The key fallacy in the global fight against laundered money is the idea that the West can hold on to its use of the shadow financial system for shifting tax evading proceeds, while making others give up their use of the shadow financial system for shifting criminal and corrupt proceeds. This is not possible. We must be prepared to address all forms of illicit money if we are to succeed in minimizing any forms of illicit money.

So what is the answer to this global problem? Before turning to solutions, two points should be made. First, the goal is to curtail illicit financial flows, not to try to stop them altogether, which would require draconian procedures. Second, solving this problem is a two-way street, where financial institutions and government officials in countries out of which money comes must be equally involved with financial institutions and government officials in countries into which the money arrives. Both the supply side and the demand side of this issue must be addressed.

The overarching answer to this problem is transparency. Greater economic and financial transparency is the route toward a more effectively functioning free-market system and a more orderly, legal, and equitable world.

Transparency is a nice word, but what does it mean in practice? The Task Force on Financial Integrity and Economic Development, a consortium of governments, civil society organizations, and foundations fostered and supported by Norway, has five recommendations aimed at achieving greater global financial transparency. Each recommendation builds off of efforts already in place. Each extends these efforts to their logical conclusion.

First, beneficial ownership, that is, knowing who owns and controls entities existing in each country. This should be a no-brainer. Every nation and every financial institution should know with whom it is doing business. A Wall Street banker recently

asked, “Do you have any idea how much it would cost us to determine the beneficial owners of all our accounts?” The answer is, it costs nothing. You put the shoe on the other foot. You send a letter to all your non-personalized account holders stating that you must be informed within six months who are the natural persons owning the account, you advise of penalties for making a false statement to the bank, and you further advise that if in the future it is found that the information provided is incorrect the bank will freeze the account and alert appropriate authorities. Presto, the bank will get the correct information on 99-plus percent of its accounts, and those that do not want to give such information are hopefully the customers the bank would prefer not to have anyway. Knowledge of beneficial ownership, as already recommended by the Financial Action Task Force in Paris, the global anti-money laundering standard setter, is a necessary step toward transparency in the global financial system.

Second, country-by-country reporting should be required of all multinational corporations, that is, fully reporting sales, profits, and taxes paid in each jurisdiction where they are established. This is not the case today, with multinationals usually offering only global results. Were country-by-country to be required immediately, we would find that many corporations fictionalize losses in many countries around the world, especially developing countries, and fictionalize huge profits in tax havens and secrecy jurisdictions where they have no investment, staff or facilities. Few corporations could bear the attendant reputational risk. The sheer fact of reporting such anomalies would lead to change. This step is a logical extension of the Publish What You Pay movement requiring extractive industries to report what they pay to governments. Mona Thowsen has a comprehensive article herein addressing this step on the road toward a more transparent economic order.

Third, the Task Force recommends the automatic exchange of tax information between countries. This is the European Union Savings Tax Directive expanded. Currently the EUSTD requires exchange of information on interest earned on personal bank accounts and some other forms of personal emoluments. The United States and

Canada have a somewhat comparable arrangement. Mexico has requested of the United States a similar arrangement. Within the EU, consideration is being given to extending automatic exchange to encompass corporate, trust fund, and foundation income and tax information. The argument is sometimes made that developing countries cannot deal with such a flood of information. Not correct; any country can examine the top 50 or 250 tax evaders based on incoming data. Automatic exchange of tax information should become the global standard, and the EUSTD is the model for moving in this direction.

Fourth, abusive transfer pricing simply must be curtailed. This mechanism for tax evasion has become normalized in international business, moving more illicit money across borders than all other mechanisms combined. The arms-length principle - asking corporations to price their intra-company transactions as though their entities were unrelated - is not working. Abusive transfer pricing is the key to shifting profits into tax havens. No country is effectively curbing this reality through pricing formulas and regulations. A new approach is needed to this problem. The power of the signature is one such step, requiring both importers and exporters to confirm on commercial documents that there is "no trade mispricing for the purpose of manipulating customs duties, VAT taxes, excise taxes, or income taxes, and there is no violation of exchange control regulations, banking statutes, anti-money laundering laws, or terrorist financing prohibitions in the country of export or the country of import." Few multinational corporations will ask their staffs to manipulate prices in cross-border transactions and then sign a document saying they did no such thing. Another step toward curtailing abusive transfer pricing is wider exchange of trade pricing information among countries. For the first time trade data bases are arising with such data available on desk top or hand held computers by commodity classifications. Customs authorities and ports officials can instantly check to see if pricing is within world market norms. These advances on the arms-length principle are essential to curtailing this most aggressive form of shifting illicit money.

Fifth, tax evasion needs to be made a criminal offense. In many countries it is a civil offense, and often the proceeds of foreign tax evasion are treated differently than the proceeds of domestic tax evasion. The Financial Action Task Force is considering establishing a standard that will make tax evasion a predicate offense for a money laundering charge.

The next logical step is to make tax evasion a criminal offense under any circumstances, whether connected to a money laundering scheme or whether handling proceeds domestically or from abroad. The purpose here is not to fill up the courts with tax evasion cases. The purpose is to change the normative behavior of bankers, lawyers, and accountants who so often facilitate tax evasion. Until this behavior is altered, the loss of tax revenues by governments cannot be effectively curtailed.

None of these steps are technically difficult. All build off of measures already in place. What is required to produce the needed changes is political will.

On this issue of illicit financial flows and the harm they do to rich and poor countries alike, greater transparency in the global financial system can move the world forward.

Utvinningsindustrien og de sju sekretessmekanismene – Hvorfor vi trenger en land-for-land rapportering

Av Mona Thowsen, PWYP Norge

”Vi ville vite hvor pengene fra naturressursene våre tok veien og kom over det som så ut til å være landets største korrupsjonsskandale som involverte oljekontrakter, statseide selskap og at alle spor forsvant inn i et skatteparadis. Da ble vi saksøkt av presidenten vår, Rafael Correa, for 10 000 000 amerikanske dollar. Hensikt er tydelig; å bli kvitt alle brysomme spørsmål gjennom drapstrusler og politiserte rettssaker. Hvordan skal vi få tilgang til informasjon?”

– Christian Zurita Rón, journalist,
Quito, Ecuador¹

”Pressefriheten trues av presidenten som raser mot de mediene han ikke kontrollerer”.

– Overskrift i *the Guardian*,
9. Nov. 2011²

Utvinningsindustrien er sett på som en av verdens mektigste, rikeste og mest lukkede industrier. For Afrika tilsvarte eksport av olje, gass og mineraler alene ca. ni ganger verdien av internasjonal bistand i 2008.³ Eksport av olje i OPEC landene er anslått til å gi inntekter på rundt 847 milliarder dollar bare i år.⁴ For fattige land er uttak av naturressurser kanskje den største kilden de har til å

mobilisere egenkapital som kan reinvesteres i en bærekraftig utvikling og gi mennesker muligheter til å komme seg ut av fattigdom. Bistand og investeringer vil aldri komme opp i en slik størrelsesorden; det første på grunn av at det skaper avhengighet og er dermed uønsket, det andre på grunn av at investeringer i annet enn naturressurser fordrer at landene har investert skatteinntekter og bistand i utdanning.

Utvinning av og handel med ikke fornybare og begrensede naturressurser som olje, gass og mineraler forutsetter kostbare, og ofte risikofylte, kontroversielle og irreversible inngrep i naturen. Vi vet at 2/3 av verdens fattigste mennesker, om lag en milliard mennesker, bor i de mest ressursrike landene i verden og at det å utvinne naturressurser ikke har gitt dem et økonomisk grunnlag som har bidratt til å hjelpe dem ut av fattigdom.⁵ Borgere har liten eller ingen mulighet til innsyn i hvordan selskapene forvalter ressursene og om landet får sine rettmessige inntekter. Mangel på internasjonal regulering har bidratt til at utvinningsindustrien i tiår har kunnet frarøve generasjoner av borgere i ressursrike utviklingsland det økonomiske grunnlaget som kunne ha bidratt i en samfunnsutvikling. Enorme økonomiske verdier genereres gjennom uttak i råvarelandet, men profitten ender ofte opp et annet sted. For hver dollar som investeres i utviklingsland så tar vi ti dollar tilbake gjennom dette tappesystemet.⁶ Det stopper imidlertid ikke der, fordi også mange industriland opplever at skattegrunnlaget forvitrer etter hvert som en større og større andel av utvinningsindustriens inntekter fra utviklingsland kanaliseres via skatteparadiser og

1 Intervju med Christian Zurita Ron, Quito, Ecuador, 2. oktober 2011. Deltaer i PWYP Norge sitt kapasitetsbyggingprogram TRACE, og underøkende journalist i avisa El Universo, Quito, Ecuador.

2 <http://www.guardian.co.uk/media/greenslade/2011/nov/09/press-freedom-ecuador>

3 For eksport av olje, gass og mineraler og agriskulturproduksjon fra Afrika, se: WTO, “*International Trade Statistics*”, 2009, p42. http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2009_e/its09_merch_trade_product_e.pdf For tall fra 2008 for Afrika, se: OECD “*Development Aid at a Glance 2011 – Statistics by Region*”. <http://www.oecd.org/dataoecd/40/27/42139250.pdf>

4 http://www.eia.gov/cabs/OPEC_Revenues/Factsheet.html

5 Collier, Paul (2007): *The bottom billion, Why the poorest countries are failing and what can be done about it*, Oxford University Press.

6 NOU 2009:19, Skatteparadis og utvikling, Tilstand, analyser og tiltak. <http://www.regjeringen.no/pages/2222786/PDFS/NOU200920090019000DDDDPDFS.pdf>

derfra inn i nye investeringer uten at eierlandene får særlig nytte av kapitalen.

Over 650 sivilsamfunnsorganisasjoner fra over 50 land i verden, de fleste fra Sør, har forent seg i Publish What You Pay (PWYP) - nettverket med krav om innsyn i hvor pengene blir av før naturressursene er borte. Organisasjonene krever at utvinningsselskapene må oppgi finansiell informasjon for hvert land der de er registrert. Det grunnleggende synet er at det er viktig å få tilgang til informasjonen for å ta informerte og gode beslutninger om hva som må til for å utvikle gode samfunn.

Dessverre benytter utvinningsselskapene seg av en rekke mekanismer som hindrer innsyn og dermed tilgang til verdifull informasjon. Det er foreløpig ikke publisert en systematisk oversikt over hvilke mekanismer selskaper benytter seg av for å hindre innsyn. Intensjonen her er å bruke et tverrfaglig ståsted til å forsøke å skape en oversikt som sammenstiller sju av de kanskje viktigste sekrettesmekanismene utvinningsindustrien benytter seg av og å si litt om hvordan disse virker sammen på en systematisk måte som er ødeleggende for samfunn som ønsker åpenhet og demokrati. De selskapene som er villig til å gå lengst kommer fremst i konkurransen rett og slett fordi de ikke trenger å ta et minimum av samfunnshensyn, verken til utviklingsland eller industriland. Sekrettesmekanismene vil forhåpentligvis illustrere hvorfor det er viktig å få fram den informasjonen som følger av en land-for-land rapportering for å bidra til å avdempe noen av de skadelige effektene i det globale markedet.

1. Utvinningsindustri og mangel på utvikling

På 80-tallet begynte man å innse at store naturressurser ikke nødvendigvis førte til rikdom, velstand og vekst, selv om de økonomiske og politiske virkningene var forskjellige i ulike land. Ressursrike stater hadde ofte lavere økonomisk vekst enn land uten slike ressurser.⁷ De petroleumsproduserende landene i OPEC hadde i

perioden 1965-98 et bruttonasjonalprodukt som falt med 1,3%, mens det i resten av den utviklede verden var en per capita vekst på 2,2%.⁸ Land med store naturressurser ser også ut til å ha en mer saktevoksende økonomi enn land uten slike ressurser, selv når man tar hensyn til flere andre faktorer.⁹ Kvaliteten på institusjoner ser imidlertid ut til å være en tydelig medvirkende årsak til liten eller negativ økonomisk vekst.¹⁰ Korrupsjon og godt styresett ble etablerte konsepter i både forskning og bistand.¹¹

Det er nasjonale myndigheter som gjør avtaler med selskaper, finansinstitusjoner og andre aktører over statens territorier; en økonomisk sone og kanskje en kontinentalsokkel. Prinsippet om permanent suverenitet over naturressurser oppsto som konsept på 50-tallet da stater forsøkte å frigjøre seg fra kolonitiden og argumenterte for at naturressurser er et premiss for økonomisk uavhengighet og selvbestemmelse. En statsbegrensning er at den skal utøve suverene rettigheter over naturressurser på vegne av borgerne, men i de fleste utviklingsland skjer ikke det. Borgere har både en rett og en plikt under samfunnskontrakten til å holde sine ledere ansvarlige for håndtering av naturressurser, men i mange land ser man dessverre hva som skjer med dem som stiller brysomme spørsmål og peker på urett. I beste fall blir de forsøkt diskreditert og uthengt, i verste fall vilkårlig fengslet eller drept.

For nasjonalstater som ønsker å ha åpne og demokratiske samfunn er det en utfordring at den globale finansielle integrasjonen har gått mye raskere enn nasjonale myndighetenes evne til å regulere. Det blir særlig problematisk når

7 Auty, Richard M. (1993). *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. London: Routledge

8 Gylfason, T (2001), "Natural resources, education, and economic development", *European Economic Review* (Elsevier) 45 (4-6): 847-59

9 Sachs, Jeffrey D; Warner, Andrew M. (1997) *Natural Resource abundance and economic growth*. Center for international Development and Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge MA, November 1997: http://www.cid.harvard.edu/cid-data/warner_files/natresf5.pdf

10 Mehlum, Halvor, Moene, Karl O. and Torvik, Ragnar, (2006) Institutions and the Resource Curse. *Economic Journal*, Vol. 116, No. 508, pp. 1-20, January 2006. Se: <http://www.res.org.uk/economic/freearticles/january06.pdf>

11 Pendergast, Shannon M., Clarke, Judith A. van Kooten, and G. Cornelis, (2008) *Corruption and the Curse of Natural Resources*, 2008, se: <http://economics.ca/2008/papers/0633.pdf>

noen lands myndighetsapparat selv er involvert i korrupsjon. Utvinningselskapene har globale nettverksbaserte transaksjonsmønstre på tvers av landegrensene som foregår uten reelle muligheter for innsyn og kontroll fra myndighetene i råvarelandet. Mangel på innsyn og standardisert informasjon som kan kvalitetssjekkes er blitt en global så vel som nasjonal demokratisk utfordring som krever både økonomiske, juridiske og politiske tiltak. Samtidig er det stor mangel på kunnskap om hvilke teknikker utvinningsindustrien benytter seg av for å kanalisere vekk profitt før den blir gjort gjenstand for beskatning. Det er to hovedutfordringer med dette. Den ene er at det er nødvendig å se ulike fagområder i en større kontekst og se hvordan disse virker sammen, hvor smutthullene er og hva som kan gjøres med dette. En annen utfordring er at utvinningsindustrien er blant verdens mest lukkede industrier - både for borgere, nasjonale myndigheter, investorer, journalister og også for forskere.

Siden 60-tallet har det vokst fram et økonomisk system som inkluderer rundt 70 sekrettessejurisdiksjoner rundt omkring i verden. Utvinningsindustrien bruker sekrettessejurisdiksjoner for å holde informasjon hemmelig og å kanalisere vekk og gjemme økonomisk gevinst.¹² Profitten gjemmes i skatteparadis hvor det ikke betales skatt, mens kostnadene føres dit virksomheten må betale skatt. I land og steder som tillater sekrettesse er det mulig å sette opp truste, skjule hva som skjer og hvor verdiskapningen i realiteten foregår. Om man vil være anonym er det fullt mulig. Det eksisterer effektive og systematiserte unngåelsesteknikker, slik som klausuler som gir styremedlemmer og mellommenn i selskaper og truste fullmakt til å flytte en virksomhet eller informasjon fra en jurisdiksjon for å hindre enhver form for innsyn. Andre misbruksteknikker er omfattende bruk av skallselskaper, falsk dokumentasjon og feilprising mellom relaterte parter.¹³ Slike gjemmesteder benyttes av dem har noe å skjule, enten det er korrupte ledere, individer, kriminelle nettverk samt kommersielle selskaper til skade for konkurrerende selskaper som ikke benytter slike mekanismer. Slike teknikker har bidratt til å skape enorm sosial ulikhet i verden; 10-30% av inntektene

i verden går til de 80% fattigste menneskene. Det økonomiske systemet mister rundt 1 billion USD gjennom ulovlig kapitalflyt hvert år.¹⁴ Det er nå en gryende forståelse av at det samme systemet også tapper industrilandene for ressurser.

I en ennå upublisert rapport fra PWYP Norge om feilprising i import av råolje i EU og USA i en ti-årsperiode fra 2000 - 2010, så har vi, når vi har anlagt et meget konservativt estimat, funnet at over 100 milliarder amerikanske dollar kan ha blitt "borte" i feilprising i denne perioden. Det er omtrentlig samme beløpet som en av de siste redningspakkene som ble diskutert for Eurosonen.

Den ulovlige kapitalflukten fra utviklingsland, forstått som penger fra korrupsjon og kriminalitet i tillegg til utbytte fra lovlig virksomhet som ikke er gjort til gjenstand for beskatning, antas å ligge på rundt 1,160 milliarder amerikanske dollar eller ca. 7,000 milliarder kroner.¹⁵ Rundt 60-65% av all handel i verden foregår innad i konsern i flernasjonale selskaper, inkludert utvinningsindustrien. Det er vanskelig å finne ut av hvorvidt prissettingen innad i et selskap er riktig.¹⁶

Det å overvåke internasjonale selskaper og feilprising er et tilnærmet umulig prosjekt for enhver skatteadministrasjon, særlig er dette en utfordring for utviklingsland, når man også vet at transaksjonene involverer bruk av avanserte finansielle transaksjoner som derivater som er egnet til å flytte store før-skatt beløper ut av et land.

OECD har etablert et armlengdeprinsipp, en retningslinje for selskapene som sier at de bør behandle handel og prising internt i konsernet som om de handlet med en ekstern part. Dette er kun rasjonelt om man ikke tar hensyn til det vi vet om hvordan utviklingsland ofte sliter med regimer som setter egne hensyn foran nasjonale hensyn, ofte utøver et omfattende politisk press og har interesser som griper tungt inn i svake eller lite uavhengige institusjoner slik at institusjonenes rolle som kontrollinstans i praksis pulveriseres. I tillegg er det lav kapasitet eller mulighet til å overvåke og kontrollere, og ikke minst rettsforfølge

12 Baker, Raymond W.(2005), *Capitalisms Achilles Heel*.

13 Baker, Raymond W.(2005), *Capitalisms Achilles Heel*.

14 Baker, Raymond W.(2005), *Capitalisms Achilles Heel*.

15 <http://iff-update.gfintegrity.org/>

16 <http://iff-update.gfintegrity.org/>

saker i slike kontekster. En ond korrupsjons-sirkel bidrar til ineffektivt byråkrati og politisert rettssystem. Autoritære stater som vil delta i den globale økonomien lager ofte juridiske innretninger som på utsiden kan se ut som om de holder en moderne og høy standard, men som bruker uformelle metoder for å beholde kontrollen over institusjonen.¹⁷ Når vi vet alt dette er det vanskelig å forstå hva som motiverer OECD-landene til å fortsatt framholde at dagens innsynsregler og skatteavtaler er effektive.

2. Fra storkorrupsjon til skattetapping

Det var situasjonen i Angola som var utgangspunktet for at oppmerksomheten i sivilsamfunnet ble rettet mot selskapene. I 1999 var Angola Afrikas nest største oljeprodusent og handelen med olje sto for rundt 90% av inntektene til staten. Kombinasjonen av en kleptokratisk angolansk stat og en total mangel på åpenhet og ansvarlighet hos oljeselskaper og finansinstitusjoner, hadde bidratt til en langvarig borgerkrig og økende nød for befolkningen. Da rundt fjorten millioner angolanske borgere skulle prøve å stable på beina en hverdag etter tiår med borgerkrig var det ingen penger å bygge landet for. Spørsmålet var: hvor hadde pengene tatt veien?

Presidenten og en liten elite rundt ham kunne ikke gjøre rede for hvor milliardene hadde blitt av i årenes løp. De som utfordret myndigheter og militære ledere på åpenhet risikerte livet. Derav oppsto verdien av et nettverk som kunne arbeide fra utsiden.

Flere organisasjoner krevde at utvinnings-selskapene og finansinstitusjonene måtte publisere hva de hadde betalt til den angolanske staten. Dette handlet om alle de typene betalinger oljeselskapene og bankene hadde gitt til myndighetene, slik som; bonuser, royalties, signaturbonuser og alle andre typer betalinger. Angolanske borgerne har rett til å vite hva som har blitt betalt inn til landet og hva staten har mottatt, og de har rett til å holde sine myndigheter ansvarlige for bruken av

inntektene og selskapene for om de har betalt det de skulle ha betalt.

3. Den første sekretesseme-kanismen: Lite informative regnskapsregler

Standardene for åpenhet i utvinnings-selskapene blir utarbeidet av en liten gruppe eksperter fra finanssektoren i den halvprivate London-baserte stiftelsen IASB (International Accounting Standards Board). Det kan være interessant å notere seg at IASB oppsto i mangel av at myndighetene i flere land fikk til en harmonisering av regnskapsstandarder og IASB har siden 2001 laget standarder for regnskap ganske isolert fra politiske myndigheter i den enkelte nasjonalstatene. EU har adoptert IFRS (International Financial Accounting Standards) og delegerte standardsettingen til IASB. Myndighetene i USA eller EU har ikke klart å utøve mye innflytelse over innholdet i IFRS. IASB har arbeidet nært med FASB, den "amerikanske IASB", og Securities and Exchange Commission) SEC – det slags amerikanske finansstilsynet og har siden drevet balansekunst med europeiske interesser. IASB karakteriseres av at aktiviteten ikke er basert på et mandat fra nasjonale myndigheter eller internasjonale lover og de er ikke underlagt noen form for offentlig innsyn. Det er heller ingen klare strukturer som kan holde dem ansvarlige. Likevel har de makt til å utarbeide standarder og regler som har store økonomiske konsekvenser i det globale markedet. Dette legger premisser ikke bare for den ideologiske diskursen om åpenhet, men også for diskursen om finansialisering av utvinningsindustrien.

Over 60% av finansieringen til IASB kom i 2007 fra de fire store revisjons- og regnskapsselskapene og britisk-amerikanske interessenter.¹⁸ De fire store regnes for å være, Ernts & Young som har 141 000 medarbeidere i 140 land, KPMG med 140 000 ansatte i 146 land, PricewaterHouseCoopers med 169 000 medarbeidere i 158 land og Deloitte med 182 000 medarbeidere i mer enn 150 land. Til sammen har de fire store 632 000 ansatte som er tilstede i de fleste sekretessejurisdiksjonene og som tilrettelegger for de fleste tjenestene som

¹⁷ Solomon Jr, Peter. H.: Authoritarian legality and informal practices: Judges, lawyers and the state in Russia and China

¹⁸ <http://www.fifo.no/pub/rapp/10081/10081.pdf>

utvinningsindustrien ønsker å benytte seg av. De driver også lobbyvirksomhet på vegne av utvinningselskapene.¹⁹ De største utvinningselskapene har en økonomisk styrke, administrasjon og informasjonstilgang som er mange ganger større enn de fleste av landene som forsøker å regulere dem.

De samme revisjonsselskapene har også høy grad av representasjon i styrever og komiteer i IASB/IASC. Flere av verdens mektigste utvinningselskaper som Royal Dutch/Shell, BP, BHP Billiton og Exxon Mobile er deres veletablerte kunder.²⁰ Eksempelvis bidro KPMG med 1 million pund per år i finansiell støtte og var representert i IASB styre og komiteer, inkludert styringskomiteen, og tilbyr også administrativ og teknisk støtte. Revisjonsselskapene er i hyppige konsultasjoner med utvinningselskapene for å hente inn deres reaksjoner på saker samtidig som selskapene de selv sørger for at deres egne interesser er behørig dekket hos IASB. IASB er blitt beskyldt for å adoptere posisjonen fra revisjonsselskapene når de utvikler standarder, og ikke investorenes interesser som er nedfelt i statuttene.²¹ Det er sterke relasjoner, både direkte og indirekte, mellom dem som utarbeider standardene, som IASB/IASC og de store revisjonsselskapene som benytter seg av de samme standardene.

EU har kommet med kritikk og påpeker demokratisk underskudd, mangel på legitimitet og ansvarlighet, at de ikke er under kontroll av noe valgt parlament eller myndighet, at EU institusjoner ikke har etablert prosedyrer og praksiser for konsultasjon og demokratisk beslutningstaking, og at det er både direkte og indirekte relasjoner mellom dem som setter standarder og dem som benytter seg av dem. Det har blitt startet opp noen forsøk på endring og finansieringen er blant annet endret med 50% støtte fra EU.²² IASB har måttet begynne på en prosess med konsultasjoner om hva de bør

prioritere. Som en del av denne prosessen ble det avholdt et konsultasjonsmøte i Oslo. De som var best representert var tilretteleggerne (revisjonsselskapene). IASB gjennomførte en liten spørreundersøkelse basert på en lang liste over ulike tema og spurte hvilke områder som skulle prioriteres og hvilke områder som ikke burde prioriteres. Resultatet av undersøkelsen var at for eksempel land for land rapportering kom på listen over saker som ikke burde bli prioritert. Det er grunn til å stille spørsmål ved om at IASB kunne ha kommet til en annen konklusjon om brukerne av finansiell informasjon var blitt spurt, ikke kun revisjonsselskapene og selskapene selv.²³

Til sammen kan dette bidra til å gi en større forståelse for hvilke aktører som er involvert og hvilke roller de spiller i å legge premisser for et globalt finansielt styresett og også hvilke interesseblokker som virker sammen. Når vi vet hvor viktige regnskapsreglene er for det økonomiske grunnlaget i ressursrike land og hvordan verden går i retning av mer "harmoniserte" regnskapsstandarder, da blir det ekstra viktig å drøfte hvilken demokratisk legitimitet slike institusjoner har og stille spørsmål ved om samfunnsinteressen ivaretas godt nok.

IASB har en forpliktelse i følge sine vedtekter i International Accounting Standards Foundation (IASCF²⁴) til å ta i betraktning alle brukere av finansielle data, herunder investorer, myndigheter og deres institusjoner, ansatte, konsumenter, sivilsamfunnet, skattemyndigheter – alle i hver sin legitime rett brukere av finansiell informasjon. Deres spesifikke informasjonsbehov er å kunne ivareta sin egeninteresse og sin samfunnsinteresse og alle bør da inkluderes, ettersom IASBs ansvar er "å utvikle globale regnskapsstandarder av høy kvalitet, forståelige, transparente og sammenliknbare i offentlighetens interesse".

Det er noen ganger viktig å stille noen helt grunnleggende spørsmål: Hvem er regnskapsreglene til for? Er de til for selskapene selv? Er de til for tilretteleggerne og revisorene? Eller er de til for

19 Cortese, C.; Irvine, H.; and Kaidonis, M. (2007), Standard Setting for the Extractive Industries: A Critical Examination, *Australasian Accounting Business and Finance Journal*, 1(3).

20 Cortese, C.; Irvine, H.; and Kaidonis, M. (2007), Standard Setting for the Extractive Industries: A Critical Examination, *Australasian Accounting Business and Finance Journal*, 1(3).

21 Ryan et al. (1999, s. 177)

22 <http://www.iasplus.com/europe/0801econreport.pdf>

23 Møte i Oslo hos Deloitte den 1. November 2011, arrangert av Norsk regnskapsstiftelse og ERFAG.

24 <http://www.ifrs.org/The+organisation/IASCF+and+IASB.htm>

investorene og brukerne for øvrig i samfunnet? Hvor stor er brukernes innflytelse over standardsettingen? Hvem får lov til å definere hvem brukerne av finansiell informasjon er? Hvordan vet vi at de riktige interessene ivaretas? Skal ikke regnskapsregler ivareta en samfunnsinteresse?²⁵

IASB satte ned en prosjektgruppe som skulle se på en ny internasjonal finansiell rapporteringsstandard (IFRS²⁶) for utvinningsindustrien.²⁷ Det arbeides med en harmonisering som på sikt er ønsket at skal gjelde globalt. PWYP la fram krav til kvalitet og sammenliknbarhet som IASB tok med i sitt høringsnotat;²⁸ det at selskaper må rapportere finansielle data for hvert land de er tilstede i, slik at det er mulig å fremskaffe verdifulle data av høy kvalitet som er sammenliknbare på tvers av landegrensene. IASB behandlet forslaget, men avviste det under henvisning til at standardsetting hovedsakelig var på vegne av investorer, uten å ta stilling til at investorene faktisk ønsker en land-for-land rapportering.

Statene har altså delegert definisjonsmakten for nivået på åpenhet som skal gjelde ved handel av ikke-fornybare og begrensede ressurser, som det pågår en intenst global maktkamp om, til en privat institusjon som selv har økonomiske interesser i det markedet det skal regulere. Det gir grunnlag for mistanke om at denne situasjonen kan ha bidratt til motstand mot regulering, særlig når den sammen institusjonen går på tvers av interessene til sin definerte hovedmålgruppe - investorene.

Det første laget med sekretesse for utvinnings-selskaper som ønsker å unngå beskatning er at det er revisjonsselskapene med sin profittlogikk og tusenvis av ansatte i alle verdens land som sitter

med hånden på rattet og definerer utviklingen i verden for standardene for hva selskapene skal være åpne på og ikke. Med tanke på den enorme betydningen uttak av naturressurser har for økonomiene, er det tankevekkende at myndighetene i de enkelte nasjonalstatene har mistet mye av sin innflytelse og at denne handelen som foregår med naturressurser finner sted uten regulering og krav om åpenhet.

4. Den andre sekrettesmekanismen: Intensiv bruk av strengt lukkede jurisdiksjoner

Enhver stat kan selv suverent velge hvilke regler som skal gjelde innenfor egen jurisdiksjon, for eget næringsliv og for egne borgere, men unntak av gjeldende overnasjonale regler i FN, WTO, EU osv. Skatteparadis har en helt annen ordning. De tilbyr ”lovstrukturer som er spesialdesignet for å tilsløre informasjon om aktiviteter og eierforhold som utelukkende berører andre stater. Betegnelsen skatteparadis er misvisende fordi den antyder at enkelte land har et konkurransefortrinn når det gjelder skattenivået. Dette er ikke utøvelse av selvråderett, men inngripen i andre staters selvråderett. Strukturene gir incitament for korrupsjon og kriminalitet i andre land.”²⁹

”Hemmelighold/sekretesse betyr noe mer enn taushetsplikten som påhviler ansatte i økonomiske virksomheter som drives i skatteparadis, for eksempel ansatte i banker, tilretteleggere, service providers etc. Særlig viktige er selskaps- og trustlovgivningen som inneholder en rekke friheter som kun er egnet til å hindre innsyn og sikre anonymitet i de stater som påføres skadevirkningene, herunder industrilandene. Et fellestrekk for lovgivningen i sekretesseland er at de ikke har et informativt offentlig selskapsregister (tilsvarende Brønnøysundregisteret). Det er ingen eller svært begrenset regnskapsplikt, ingen oppbevaringsplikt, ingen revisjonsplikt, ingen plikt til å opplyse hvem som er reelle eiere. Nytt av innsyn – om man får det – er derfor ofte svært beskjeden. Videre er det vid adgang til å bruke stråmenn i

25 Tranøy, Bent Sofus, *Makt, interesser og legitimitet på veien fram mot nye regnskapsstandarder*, Fafo-notat 2009:7

26 <http://www.ifrs.org/Current+Projects/IASB+Projects/Extractive+Activities/Summary.htm>

27 <http://www.ifrs.org/News/Press+Releases/extractive+activities+DP.htm>

28 Høringsnotatet er på 184 sider, PWYPs innspill blir diskutert i kapittel 6. Høringen ble publisert 4. April 2010 og var åpent for innspill til 30. Juli 2010: <http://www.iasb.org/NR/rdonlyres/735F0CFC-2F50-43D3-B5A1-0D62EB5DDB99/0/DPExtractiveActivitiesApr10.pdf> Et sammendrag viser målsettingen med diskusjonsnotatet: http://www.iasb.org/NR/rdonlyres/FB0CAA0D-92E1-4F31-98B2-DF2C8957D15C/0/IASB_Snapshot_Aprilv7.pdf

29 Schelderup, Guttorm, (2011) *Secrecy jurisdictions*, <http://www.esop.uio.no/events/2011/Schjelderup.pdf>

sentrale selskapsorganer eller som aksjonærer.³⁰ Det betyr at tilgangen til informasjon er svært begrenset for tredjepart.³¹

De store revisjonsselskapene har som regel egne datterselskaper i sekretessejurisdiksjoner og tilbyr tjenester til utvinningselskapene. En del av tjenestene er å tilby transaksjonsløsninger i form av gjennomstrømningsopplegg, sirkeltransaksjoner eller omveistransaksjoner via selskaper i skatteparadiser som har svært lite eller intet forretningsmessig innhold og forutsetningsvis heller ikke skal ha noen lokale aktiviteter (exempted companies). Derimot forventes det at slike selskap skal aksepteres av andre stater, hvor det skal legges til grunn at selskapene har aktiviteter eller et forretningsmessig innhold.

Dette handler ikke om sekretessejurisdiksjonenes selvvråderett eller om en konkurranse om å tilby lavest mulig skatt. Dette handler om at sekretessejurisdiksjonene sørger for å skjule informasjon der eierne bor eller har sine forpliktelser.

OECD og EU har gode intensjoner om å få på plass informasjonsutvekslingsavtaler.³² Uheldigvis ser vi at det etablerte juridiske grunnlaget for innsyn ikke tjener sitt gode formål uansett hvor mange avtaler som inngås. Anmodning om innsyn forutsetter at man har nok opplysninger til å spørre, samtidig som nødvendige informasjon for å spørre er underlagt streng taushetsplikt og derfor utilgjengelige for offentlige og private kreditorer som ønsker innsyn. Sekretessesystemene er spesialdesignet for å håndtere slike situasjoner.³³ Det kan ta måneder eller år å få innsyn. I mellomtiden vil kompromitterende informasjon eller kapitalplasseringer ofte være flyttet uten at det etterlates spor om at de noensinne har vært i den aktuelle sekretessejurisdiksjonen. Når informasjonen er flyttet vil jurisdiksjonen gi tilgang til den avgrensede informasjonen det er bedt om innsyn i, og de kan hevde at de har oppfylt innsynsavtalen.

30 Schjelderup, Guttorm (2011): Secrecy jurisdictions: <http://www.esop.uio.no/events/2011/Schjelderup.pdf>

31 Schelderup, Guttorm (2011), Secrecy jurisdictions: <http://www.esop.uio.no/events/2011/Schjelderup.pdf>

32 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/aktuelt/nyheter/2011/30-informasjonsutvekslingsavtaler-inngat.html?id=637676>

33 Palan, Ronen, Murphy, Richard, Cavigneux, Christian (2010) : How globalization really works, Cornell University.

Samtykke til innsyn vil da ikke være noen trussel mot systemet. De multinasjonale selskapene og sekretessejurisdiksjonene arbeider for at innsynsavtaler er riktig og effektivt spor å arbeide videre på. Dette er imidlertid en avsporing, fordi krav om innsyn gir de multinasjonale selskapene et tidligvarslingssystem om at de må foreta seg noe for å beskytte seg mot innsyn.

Sekretessejurisdiksjonene tilbyr anonymitet slik at det i praksis skal bli umulig å vite hvem som gjør noe på vegne av hvem. Kjernen i problemet er at slike innretninger ikke har noen virkninger lokalt for dem som bor der, det har kun virkning for dem som ikke bor der og som driver virksomhet i andre stater.

I rapporten *Piping Profits* framgår det at ti av verdens mektigste olje og gasselskaper bruker minst 6038 underselskaper og at 1/3 av disse (2038) er plassert i sekretessejurisdiksjoner som Delaware, Nederland, Cayman Island, Sveits, Luxemburg, City of London og andre steder som tilbyr hemmelighold.³⁴ Tallet er sannsynligvis enda høyere da disse underselskapene kun er de som selskapene selv har oppgitt i offentlige dokumenter. I sekretessejurisdiksjoner behøver ikke selskapene å rapportere noe. Piping Profit-rapporten dokumenterte at utvinningsindustrien foretrakk sekretessejurisdiksjonen Delaware i USA med Nederland som det nest mest foretrukne stedet. Det er viktig å påpeke at rapporten kun opplyser hvor datterselskapene er lokalisert. Vi hadde ikke innsyn i hvilken aktivitet det var eller ikke var i selskapene.

Sekretessejurisdiksjoner legger til rette for at kapital som burde tilfalt utviklingsland (ressurskapitalen) eller industriland (finanskapitalen) blir overført og plassert i jurisdiksjoner uten innsyn. Kapitalplasseringene blir nesten aldri overført til åpne og ansvarlige land, slik som kanskje hjemlandet er, og slik sett blir også hjemlandet nektet sitt skattegrunnlag og innsyn som kunne gitt grunnlag for å stille spørsmål. Problemet er at dette er lovlig og akseptert selv om konsekvensene er så ødeleggende for det globale markedet.

34 <http://pwyp.no/pipingprofits>

5. Den tredje sekrettesmekanismen: Fiksjonsindustrien

Fiksjonsindustrien er et begrep som benyttes om de som tilrettelegger interne transaksjoner innenfor de store globalt operative konsernene. Internttransaksjoner er helt vanlig og helt lovlig. Men dersom det lages kunstige transaksjonsruter med lite eller intet innhold ut over skattevirkningen, er formålet ofte å utmanøvrere skatteplikten i kildestaten eller bostedsstaten.

Kreative og uoversiktlige arrangementer som inkluderer flere jurisdiksjoner og komplekse transaksjoner blir av utvinningselskapene og revisjonsselskapene ofte ansett som god skatteplanlegging gjennom det tilslørende ordet "treaty shopping."³⁵ "Treaty shopping" er teknisk sett lov, men fordi de ofte inngår i en kjede av fiksjonstransaksjoner må det opplyses til ligningsmyndighetene hvilke forretningsbehov som ligger under til ligningsmyndighetene i kildestatene (dvs. der verdiene skapes), eller bostedsstaten der selskapet har sitt hovedkontor eller hvor eierne bor. Selv om bruk av selskaps- og truststrukturer i slike jurisdiksjoner teknisk sett er lov, kan de være innrettet slik at kildestatene ikke på noen måte vil akseptere de skattefrie virkningene bruken av skatteparadisene er tiltenkt.

Selskaps- og truststrukturene kan også misbrukes av kriminelle nettverk som kan omfatte alt fra narkotrafikk og terrornettverk til menneskesmugling, rike som vil skjule reell inntekt og formue, eller diktatorer og andre statsledere som ønsker å skjule inntekter fra korrupsjon.

Utfordringen med fiksjonstransaksjonene er nettopp at de ligger utenfor innsyn utenfra. Omverdenen vil i mangel av innsyn ikke vite om det er reelle transaksjoner, eller transaksjoner med fiktivt innhold som bare er egnet til å unndra inntekter fra beskatning. Et lite gjennomsliktig globalt marked er et stort problem for alle land, inklusive industrilandene. Et generelt trekk ved transaksjonene i store konsern er at (deler av)

profitten flyter gjennom konsernstrukturen og bare en mindre del flyter opp der eierne mottar utbytte, men kostnadene flyter nedover som fradrag i kildestatene. I tillegg er det et annet grunntrekk. Grovt forenklet vil de deler av profitten som ikke benyttes til utbytte flyte skattefritt litt oppover i strukturene til det når et visst nivå, normalt skatteparadisene, og deretter blir midlene reinvestert direkte fra skatteparadisene i form av investeringer eller lån til interne selskaper der utvinningen foregår, som så kanskje betaler fradragbare renter opp igjen i systemet. Flere av selskapene i et strukturkart kan være holdingselskaper som eier hverandre i ledd, med liten eller ingen aktivitet. Formålet er å unngå gevinstbeskatning i kildelandet hvor naturressursene er. Når profitten går oppover så kan det etableres nye eierstrukturer. Hensikten kan være å bygge opp finansielle skattefrie muskler for å kjøpe opp et nytt selskap, eller for å stå bedre rustet i en konkurransesituasjon, eller for å betale en bot ved en større miljøkatastrofe. De formelle representantene for selskapene er ofte ikke involvert i beslutningsprosessen.

Revisjonsfirmaene, advokater og andre rådgivergrupper opererer ofte i direkte samråd med skatteavdelingene i morselskapet – over hodet på de som utgjør ledelsen eller styret i holdingselskapene. De som avgjør hvordan transaksjonsmønsteret skal settes opp for å oppnå de ønskede virkningene er revisjons- og advokatavdelingene og de globale skatteavdelingene i selskapene.

Noen selskaper kan ha reell drift, andre kan være fiksjonsselskaper. Et anslag som er kommet opp er at det kan hende at så mye som 70% av selskapene er papirselskaper og selskaper som kun eier én eiendel (single purpose company), og som ikke har noen ansatte eller noe styre. Hva de underliggende realitetene består i er umulig å sjekke siden selskapene er ikke pliktige til å opplyse om innholdet i disse strukturene. Selskapene behøver bare å oppgi selskaper de eier en viss del i, men eksempelvis ikke truste eller Limited Liability selskaper med liten eierandel, selv om verdiene kan være svært store.

Enkelte forhold bidrar til å forsterke problemene med å komme hemmeligholdet til livs. Et problem

³⁵ Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/nou-er/2009/nou-2009-19/4.html?id=571741> og Zimmer, Fredrik, (2003), Internasjonal inntektsskatt, 3 utg., s. 60, Universitetsforlaget.

er at flere av statene som er medlemmer i EU og OECD selv tilbyr hemmelighold, og virker å ha liten interesse i å avvike hemmeligholdet, til tross for at aktiviteten i sum kan være svært skadelig også for disse landene. En annen utfordring er en økende global integrasjon og utviklingen av et stort og globalt uregulert finansmarked. I dette markedet får sekretessejurisdiksjonene og fiksjonsindustrien en særlig stor frihet til å videreutvikle hemmeligholdet. Det finansielle markedet og finansielle instrumenter, transaksjoner og avtaler er i seg selv ekstremt komplekse i tillegg til at sekretessejurisdiksjoner og hemmelighold undergraver muligheter for oversikt, innsyn og kunnskap for nasjonale og internasjonale myndigheter som ønsker en større institusjonell kontroll for å skape et åpnere og mer demokratisk samfunn. Risikoen for nasjonale myndigheter er større enn noen gang. Hemmelighold, fravær av regulering og sekretessejurisdiksjoner har spilt en utslagsgivende rolle i den pågående globale finanskrisen og synliggjort at det som framstilles som solide virksomheter i virkeligheten kan være oppbygget sårbarhet. En rekke skandalesaker og ikke minst finanskrisen i Europa har vist at den finansielle verden er full av tikkende bomber. Warren Buffett karakteriserte for eksempel allerede i 2003 derivater som "financial weapons of mass destruction".³⁶ I dag ligger risikoen i stor grad på investorer og myndigheter og ikke på selskapene som tar slike risikoer. Utvinningselskapene skjønner sin rolle og gjør et poeng av at de bidrar til verdiskapning og at de betaler skatt. Problemet er at verdiene ofte forsvinner inn i lukkede strukturer før de blir gjort til gjenstand for skattlegging.

6. Den fjerde sekretessemekanismen: Advokatprivilegiet

Taushetsplikten som en advokat skal forvalte på vegne av sin klient blir sett på som et gode i samfunnet, men taushetsplikten har også en annen og uintendert side.

Advokatenes klientkonfidensialitet er en særdeles effektiv sekretessemekanisme som utvinningselskapene benytter seg av for å hindre innsyn. Dette blir ofte først synlig i rettsprosesser

og krav om innsyn fra det offentlige. Selskapene kan påberope seg klientkonfidensialitet for å beskytte seg mot innsyn i aktiviteter og disposisjoner i transaksjoner, transaksjonsruter og selskapskonstruksjoner. Advokatene på sin side påberoper seg klientkonfidensialitet for å hindre innsyn i hva de har vært med på.

Det er ikke kritikkverdig å benytte advokater for å tilrettelegge selskaper og transaksjoner. Men det oppstår en informasjonsassymetri som skaper skjevheter. Utvinningselskapene på sin side har totalt sett tusenvis advokater i arbeid, de har oppmagasinert økonomisk makt som gir dem tilgang til å kunne kjøre store, langvarige og kostbare rettssaker for å verne om taushetsprivilegiet. Prinsippet om konfidensialitet for klienten er viktigere enn offentlighetens innsynsrett.

Hensikten med taushetsplikten er god, men ble utviklet for å verne om tillitsforholdet mellom en sakfører og hans klient, ikke for å verne om retten til å gjøre transaksjoner som er utenfor kontroll i kildelandet for dem som har råd til å bruke advokater. Advokatene kan få store personlige inntekter ved bistand til suksessfulle transaksjoner. Det har sjelden prester eller leger, som også har streng taushetsplikt.

Offentligheten har i praksis få mulighet eller rett til innsyn i selskapene fordi de blir blokkert av innsynshindre som sekretessejurisdiksjoner og advokaters taushetsplikt. Dette betyr at utvinningselskapene i praksis sikret seg immunitet ved bruk av advokater og deres rett til taushet. Utvinningselskapene har selv all mulig tilgang til innsyn i det offentlige. Et rettssystem forventes å være rettferdig, men risikerer motsatt effekt hvis det i praksis blir en lagspiller for de mest ressurssterke.

Utvinningselskapene innhenter sine juridiske rådgivningstjenester på en slik måte at ingen enhet nødvendigvis har full oversikt over alle juridiske og økonomiske forhold som selskapet er involvert i. Både utvinningselskap og advokatselskap kan sparke advokater som ikke gjør det som forventes av dem. Advokater kan komme under press til å gjøre det de blir bedt om, heller enn å gjøre det som er til det beste for selskapet som helhet, eller for å respektere offentlige interesser.

³⁶ <http://www.fintools.com/docs/Warren%20Buffet%20on%20Derivatives.pdf>

De siste ukene før Enron kollapset, var det klart at det ville bli foretatt undersøkelser i selskapet. Da ba en av advokatene i Arthur Andersen, et av de store og på den tiden mest anerkjente og beundrede revisjonsselskapene, i et memo om at alle dokumenter som var brukt til å forberede revisjonen, samt alle dokumenter som viste hvilke juridiske råd Enron hadde fått, skulle makuleres.³⁷ Arthur Andersen kollapset som et resultat av sin rolle i Enron-skandalen.

I kjølvannet av en rekke skandaler (bl.a. Enron), søkte USA å disiplinere de store revisjonsselskapene gjennom innføringen av nye regler (Sarbanes – Oxley Act i USA i 2002).³⁸ I debattene som fulgte ble det klart at advokatstandens egne regler om profesjonalitet ikke hadde vært særlig hjelpsomme for å avsløre ulovligheter, og at nasjonale myndigheter i praksis ikke hadde hatt noen innsynsmuligheter i dette systemet.

En utfordring er at selv om det utvikles regler som hindrer bruk av sekretesse-jurisdiksjonene, kan advokater fremdeles påberope seg klientkonfidensialitet i arbeidet for utvinningselskapene. Det er en utfordring fordi det er lite sannsynlig at det å bidra til å utvikle unngåelsesmekanismer vil opphøre å eksistere. Fordelen med en land-for-land rapportering er at det vil bidra til at selskaper likestilles med tanke på informasjon uten at advokatenes, revisorenes eller andres taushetsplikt blir påvirket.

7. Den femte sekrettesmekanismen: Menneskerettighetene

Selskapene har altså beskyttelse mot innsyn gjennom regnskapsregler, gjennom sekrettesbestemmelser i skatteparadisene, og advokatenes og revisorenes taushetsplikt. I tillegg til dette ser vi at også menneskeretten utvikler seg på en måte som gir selskapene et svært uventet vern mot innsyn.

Norske oljeselskaper kan nå, i følge en dom i norsk Høyesterett, få menneskerettslig selvinkrimineringsvern, som hindrer at det offentlige skal få innsyn i regnskapsbøkene deres.³⁹ Høyesterett har bestemt at selskapenes selvinkrimineringsvern hindrer tvungen utlevering av ”saldobalanse, spesifisert hovedbok og fullstendig reskontro til politiet.”

Dette reiser interessante spørsmål ved fordeling av grunnleggende menneskerettigheter. Den historiske bakgrunnen for utviklingen av menneskerettighetene var de grufulle overgrepene under annen verdenskrig, nazistatens forfølgelse av jødene, og behovet for å beskytte individet. Det at menneskerettighetene skal beskytte oljeselskaper mot innsyn fra offentligheten virker uforståelig for vanlige mennesker i lys av den historiske intensjonen. Når beskyttelsen til selskapene videreføres til utviklingslandene blir de negative effektene mye mer framtrædende. Et annet spørsmål dreier seg om hva denne typen dommer fører til.

Det er foruroligende å tenke på hva utviklingen av mer menneskerettigheter for de ressurssterke oljeselskapene vil bety over tid. Menneskeretten vil verken bli troverdig eller respektert av vanlige mennesker om denne utviklingen fortsetter. Et rettssystem som i utgangspunktet skal være rettferdig risikerer ufrivillig å bli den ressurssterke partens hjelper fordi det kun er én part som i praksis evner å få rett i et kostbart og kunnskapskrevende rettssystem, noe som i verste fall er destabiliserende for de enkelte statene hvis samfunnskontrakten mellom staten og individet blir skadelidende i prosessen.

I Høyesteretts avgjørelse er det ingen konsekvensenkning eller balanserte avveininger mellom selskapenes interesser og virkningene for de som trenger menneskeretten mest. Rettskildemetoden oppfordrer kanskje ikke til det. Men det er grunn til å stille grunnleggende spørsmål om menneskerettsutviklingen er tjent med utviklingen gjennom ad hoc-avgjørelser, hvor helhets- og konsekvensbetraktninger har liten eller ingen plass.

37 Arthur Andersen LLP v United States 544 U.S. 696 (2005); Gordon, "Portrait of a Profession", 1436. Loren Schechter, William O Purcell and Cecilia W Kaiser, (2002), "The Effect of the Arthur Andersen Verdict on Inside Counsel" 3(1) Journal of Investment Compliance 27, 27-8.

38 <http://www.sec.gov/about/laws/soa2002.pdf>

39 <http://www.domstol.no/no/Enkelt-domstol/-Norges-Hoyesterett/Avgjorelser/Avgjorelser-2011/Avdeling/Straffesaker/Sporsmalet-om-juridiske-personer-kan-paberope-seg-forbudet-mot-selvinkriminering-etter-EMK1/>

8. Den sjette sekrettesmekanismen: Kontroll av medias muligheter for innsyn

Mediene er kanskje den viktigste leddet mellom det som foregår i verden og det vi oppfatter at skjer. De sakene mediene ikke tar opp blir marginalisert i samfunnsdebatten.⁴⁰ Økonomisk globaliseringen påvirker også media og journalistikk. Selskaper og operasjoner er gjerne langt unna og den enorme oppdelingen av selskaper i tusenvis av underselskaper sørger for en enorm kompleksitet og også avstand til informasjon og kilder. Journalistikken spiller en spesiell rolle som formidler av det internasjonale og det nasjonale og som vokter for demokratiet.

Institusjoner med mye makt og kapital og aktører med store interesser på spill eller som har privilegier de kan miste, har en særlig interesse av å ville påvirke journalister og dermed også produksjon av nyheter. Media og journalister er heller ikke upåvirkelige, og det kan skape utfordringer for en kritisk ivaretagelse av samfunnsinteressen og ytringsfriheten. I nyhetsbildet pågår det en kamp om rivaliserende virkelighetsbilder som kan påvirke både økonomiske og politiske avgjørelser.⁴¹ Media kan ende opp med å i stor grad forsvare de økonomiske, sosiale og politiske interessene til de dominerende og privilegerte gruppene i samfunnet.⁴² Media er avhengig av annonseinntekter. Media er også avhengig av kilder og gode bånd til både eksperter, politikere og institusjoner for å få tilgang til informasjon.⁴³ Utvinningselskaper inviterer nøye utvalgte journalister til reiser og møter.⁴⁴ Den kritiske distansen som er grunnlaget for journalistikken kan avta når journalisten kommer for nær de dominerende politiske og økonomiske interessene. Journalister som utfordrer interessen til kilden på en måte som oppfattes som negativ kan fort risikere å ikke bli invitert med neste gang.⁴⁵

40 Lippman, Walter, (1922), *Public opinion*.

41 Allern, Sigurd, Kildene og mediemakten: http://www.nordicom.gu.se/common/publ_pdf/16_017-028.pdf

42 Chomsky, Noam (2002): *Manufacturing consent: The political economy of the mass media*.

43 Allern, Sigurd, (1996): Kildenes makt, ytringsfrihetens politiske økonomi.

44 Norsk medietidsskrift, "Norsk oljejournalistikk-Statoils utlandsvirksomhet som trans-nasjonalt nyhetsbeite", 01/2011

45 Norsk medietidsskrift, "Norsk oljejournalistikk-Statoils utlandsvirksomhet som trans-nasjonalt nyhetsbeite", 01/2011

Utvinningselskaperne forsøker ofte å framstille det som et overgrep når offentligheten søker innsyn, som dommen i norsk Høyesterett viste da 15 norske oljeselskaper brukte rettsapparatet til å få vern under menneskeretten mot innsyn.⁴⁶ Media er trenet i å skulle holde makt ansvarlig, men medias oppmerksomhet er ofte rettet mot myndighetene og ikke selskaperne. Myndighetene er tilstede i landet og må stå som ansvarlige. Her ligger det et spenningsfelt. Det kan synes som om mediedekningen har vært mer opptatt av politiske aspekter, på bekostning av det økonomiske eller det juridiske.⁴⁷ Selskaperne har profesjonelt tilrettelagte, begrensede og gjennomtenkte filtre som en journalist må forholde seg til. Det setter journalister i en svak posisjon når de først får tilgang til kilder. Med disse lagene av lukkethet er det ikke rart at det er stor mangel på kunnskap og oversikt om hva som egentlig foregår. Heldigvis avslører journalister med jevne mellomrom samrøre som avslører hvor mektig utvinningsindustrien er.⁴⁸

Utvinningsindustrien er en ressurssterk og innflytelsesrik kilde. Utvinningselskaper har store apparat, såkalte informasjonsavdelinger, som har som oppgave å få innflytelse over innholdsproduksjonen i mediene, påvirke hva mediene tar opp og hvordan det presenteres, skjerm fagpersoner og ledere mot at journalister eller andre får direkte kontakt, sikkerhetssjekke journalister og andre som forsøker å ta kontakt og å "forhandle" i offentligheten om konstruksjonen av saker og kontroll av tolkninger, fakta, utsagn og kunnskap.

Det er vanskelig å mobilisere interesse og forståelse for strukturelle og makroøkonomiske problemstillinger i media, særlig i en lokalavis hvor lesere i utgangspunktet er lite interessert i utenriksstoff. Borgere blir direkte påvirket av mangel på informasjon. Det oppstår et informasjonsvakuum der borgere ikke blir forklart hva som skjer, hvorfor og hvordan. Uten tilgang til informasjon er det både vanskelig å bruke sin ytringsfrihet og å holde

46 <http://www.domstol.no/no/Enkelt-domstol/-Norges-Hoyesterett/Avgjorelser/Avgjorelser-2011/Avdeling/Straffesaker/Sporsmalet-om-juridiske-personer-kan-pa-roppe-seg-forbudet-mot-selvinkriminering-etter-EMK1/>

47 Norsk medietidsskrift, norsk oljejournalistikk-Statoils utlandsvirksomhet som trans-nasjonalt nyhetsbeite, 01/2011

48 http://www.offshore.no/sak/21049_spillet_om_oljen

myndigheter og selskaper ansvarlige for sine handlinger. Det er vanskelig for borgere å påvirke politikk når de ikke aner hva som foregår. Beslutninger blir tatt langt borte og det er få muligheter til å beskytte seg mot beslutninger eller søke rett i et rettssystem.

9. Den sjuende sekrettesmekanismen: Kriminalisering av sosiale protester

PWYP har også opplevd eksempel på straffefølgning, vilkårlig fengsling og trusler for dem som undersøker korrupsjon og kapitalflukt. PWYP Norge driver et utdanningsprogram vi kaller TRACE hvor representanter fra frivillige organisasjoner, fagforeninger og media får styrket sin kunnskap om utvinningsindustrien og hvor korrupsjon og kapitalflukt foregår og hvor vi forsøker å skape et nettverk mellom dem som forsøker å gjøre noe med dette.⁴⁹ En av deltakerne våre, journalisten Christian Zurita Rón, anvendte sin kunnskap sammen med en journalistkollega, Juan Carlos Calderón, og skrev om saker som involverte oljekontrakter i hjemlandet sitt Ecuador, tilknyttet sekrettes-jurisdiksjonen Panama, om korrupsjon av offentlige midler som gikk helt til toppen hos myndighetene. De to journalistene ble saksøkt av presidenten i Ecuador for 10 millioner amerikanske dollar på grunn av "æreskrenkelse."⁵⁰ Presidenten brukte statseide medier til å henge ut de to som "opprørere" og "løgnere".⁵¹ De har mottatt dødstrusler, blitt dopet ned, blitt anholdt i tillegg til at de risikerer fengsel.⁵² Flere organisasjoner besluttet å unngå å involvere seg politisk i saken fordi de var redde for å bli "stengt". Vi mener at dette viser hva de som tør å si fra risikerer når de utfordrer myndighetene på åpenhet. Behandlingen er effektiv for å skremme andre til taushet. Vi tror at en lovfestet utvidet land-for-land rapportering grad kan redusere, men dessverre sannsynligvis aldri helt fjerne, behovet for enkeltmennesker å risikere livet for å få frem informasjon om enkelt-selskaper.

Sekrettesmekanismene er paradoksale.

49 Finansierte av Norad.

50 http://www.ifex.org/ecuador/2011/04/06/80_million_dollar_lawsuit/

51 <http://www.youtube.com/watch?v=zVgaSDSqdMg>

52 http://www.ifex.org/ecuador/2011/10/19/calderon_threat/

Utvinningsindustrien forvalter samfunnets fellesarv. Det burde de gjøre til beste for lokalbefolkning, samfunn og menneskeheten. Men de som verdien forvaltes på vegne av, møter en mur av hindringer mot innsyn i hvordan naturressursene forvaltes. Det er eksempelvis en selvfølge at selskaper som utvinner olje, må betale skatter, avgifter og gebyrer av ulike slag. Men ingen stat i verden har i dag mulighet til å vite hva som egentlig foregår innad de store multinasjonale selskapene som står bak oljeutvinning eller gruvevirksomhet. Unntaket kan kanskje være et selskap som Statoil, som ikke kan eller vil få tillatelse til å skjule sine aktiviteter bak et stort antall registreringer i skatteparadiser. Selv i slike selskaper er imidlertid bruk av sekrettes-jurisdiksjoner på vei inn. Det er ikke mange årene siden Statoil var i media i forbindelse med opprettelsen av et finanssenter i Belgia. Det er fremdeles uklart hva Statoil oppnådde i Belgia som de ikke kunne oppnå i Norge.

10. Hva er en land-for-land rapportering?

En utvidet land-for-land rapportering kan ikke gjøre noe med alle disse sekrettesmekanismene. Men, en utvidet land-for-land rapportering vil være et første skritt på veien som kan belyse hvilken regnskapsmessig aktivitet selskapene har i de respektive statene de er registrert i. Videre vil en land-for-land rapportering vise hvor profitten tas ut og hvor selskapet betaler skatt. En slik rapportering vil synliggjøre hvorfor det er nødvendig å gjøre noen med de sekretteshindringer som i dag tilsører verdifull informasjon for borgere både i fattige og rike land.

Utvinnings-selskapene har fram til nå kunnet rapportere per kontinent eller region de opererer i. Borgere i ressursrike land har ikke hatt noen måte å finne ut om utvinnings-selskapene i det enkelte land har betalt det de skulle ha betalt i skatter og avgifter for utvinning av naturressursene. Det har også gjort det vanskelig å holde egne myndigheter ansvarlige for bruken av inntektene. Som et resultat av dette er det oppstått et globalt krav om økt åpenhet og innsyn for å gjenopprette tillit til at samfunnsinteressen blir ivaretatt. Det er oppstått et krav om en land-for-land rapportering som betyr at selskaper må rapportere standardisert finansiell nøkkelinformasjon i hvert land der de er tilstede.

USA innførte sommeren 2011 en lov som krever at selskaper i utvinningsindustrien som er notert på amerikanske børser må rapportere om en rekke betalinger de gjør i alle land og prosjekter de er engasjert i.⁵³ Reglene antas å dekke en svært stor andel av de flernasjonale selskapene innenfor utvinningsindustrien; rundt 90% av verdens ledende flernasjonale oljeselskaper og 8 av de 10 største gruveselskapene.⁵⁴ Lovendringen i USA la premisser som førte til at EU inviterte til en høring om land-for-land rapportering.⁵⁵ Det gav håp om at EU kunne utvikle en mer sammenhengende og logisk regulering som også kunne fanget opp den tappingen som foregår gjennom selskapene og sekrettesjurisdiksjonene på utsiden av landet. Da EU nylig introduserte sitt forslag til regulering tok det utgangspunkt i lovendringen i USA, men ble dessuten utvidet til også å gjelde skogdrift.⁵⁶

Dette er milepæler som vil gjøre det mulig å sammenstille betalinger som utvinningssselskapet oppgir at de har betalt til myndighetene med betalinger som myndighetene oppgir at de har mottatt fra utvinningssselskapene. Dette er svært nyttig fordi det bygger inn i lov kravene i Extractive Industries Transparency Initiative (EITI).⁵⁷ På tross av at prinsippene i EITI er støttet av mange selskaper, var mange av de samme selskapene som støttet EITI en del av dem som motarbeidet den nye rapporteringen i USA og EU. Advokathærene ble satt inn mot selve grunnlaget for arbeidet mot korrupsjon: "Foreign Corrupt Practices Act."⁵⁸ Hensikten med loven var å gjøre det ulovlig for amerikanske bedrifter å bestikke offentlige tjenestemenn i andre land for å få i stand avtaler. Selskapene mente at det var urettferdig at andre selskaper i andre land kunne bruke bestikkelser, mens de fikk et forbud mot å gjøre dette. Det vil være en logisk

sett ganske bedrøvelig og nedadgående spiral om de mest korrupte statene i verden hele tiden skal sette global standard. I sin lobbyvirksomhet mot reguleringen i USA ble selskapene, revisjons- og regnskapsbyråene og advokatflokkene rent filosofiske når de krever definisjoner på "Hva er et land?" eller "Hva er et prosjekt"? Hensikten er selvsagt å finne nye unngåelsesmekanismer. I EU hører vi at selskapene har satt inn et stort lobbyapparat for å hindre lovpålagt rapportering. Derfor er det også betenkelig at forslaget i EU åpner for unntak for selskapene. Det er det samme som å gi selskapene et "carte blanche" for å skape slike unngåelsesmekanismer og dermed å opprettholde den uheldige konkurransen mellom selskaper der de verste selskapene får lov til å sette tonen.

11. Det enkle er ofte det beste: en utvidet land-for-land rapportering

Rapporteringen slik den foreligger i lovs form i USA og er foreslått som lov i EU, gir ikke innsyn i den informasjonen som trengs for å sette betalingene fra selskapene til myndighetene i en meningsfull kontekst.

Den meningsfulle konteksten oppstår først når vi vet hvor mye utvinningssselskapene tar ut av naturressurser i løpet av et år, hvor mye naturressurser som er igjen, hva utvinningssselskapene hadde av profitt før skatt, på hvilken måte de har flyttet på den økonomiske gevinsten før den blir gjort til gjenstand for beskatning og hvilken type kostnader som er påløpt. Videre må det opplyses om hvilke typer selskaper de setter opp i ulike jurisdiksjoner, hva selskapene heter, hvem som står som eiere, hvilke salg selskapet har gjort innad i selskapet selv og til hvilken prissetting, og hvilke salg de har gjort utenfor selskapet og hvilke eiendeler de har. Alt dette er informasjon som er nødvendig for at investorer, myndigheter og borgere skal få vite hvordan pengene og samfunnets ressurser benyttes.

Robustheten i en utvidet land-for-land rapportering ligger i at det er knyttet kontroll til uttak av råvarer og informasjon om hver jurisdiksjon selskapet er i. En land-for-land rapportering vil produsere data av høy kvalitet som er sammenliknbar for selskaper som opererer på tvers av landegrensene. Dette gjør at

53 Lovhjemmelen ble vedtatt i juli 2010 og er en del av Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act ("Dodd-Frank Act"). Securities Exchange Commission ("SEC") utarbeider mer detaljerte regler ("final rules") som ferdigstilles i 2011.

54 Se høringsnotatet til de foreslåtte reglene under section 13 (q), fotnote 39: <http://www.sec.gov/rules/proposed/2010/34-63549.pdf> på side 12

55 Konsultasjonen foregikk i perioden 26.10.2010 til 22.12.2010.: http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/financial-reporting_en.htm

56 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/734&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

57 <http://eiti.org/>

58 Se: <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/>

selskapene likebehandles, til forskjell fra i dag hvor det er fritt frem for de som opererer med de mest utspekulerte teknikker for å spare skatt og misbruke midler som er stilt til disposisjon av investorer eller av nasjonalstater. Hovedformålet er at investorer, borgere og media, alle legitime brukere av finansiell informasjon i sin egen rett, kan holde både myndigheter og selskaper ansvarlige for at de håndterer ressursene de har fått til disposisjon på best mulig måte.

Målet med en utvidet land-for-land rapportering er å gi den samme nøkkelinformasjonen til alle interessenter. Investorer vil få standardisert og sammenliknbar informasjon slik at de kan fatte velfunderte og effektive beslutninger på vegne av eierne. Investorer og også myndigheter vil da ikke bli eksponert for risiko som ligger i skjult finansiell sårbarhet. Risiko som i dag ligger på investorer og myndigheter vil da bli overført til de selskapene som tar risiko.

Når alle selskap rapporterer på samme måte reduseres kostnader for selskaper, investorer, analytikere og myndigheter. Denne måten å rapportere på er i tråd med hvordan selskaper allerede samler informasjon. Uten denne informasjonen tilgjengelig ville selskapene ikke klart å utarbeide selvangivelser og betalt korrekt skatt i hvert enkelt land de er i eller konsolidere sine regnskaper opp på konsernnivå. Fordi mange sekretessejurisdiksjoner ikke krever finansregnskap eller oppbevaring av finansiell informasjon må de flernasjonale selskapene ha god kontroll med eiendeler, inntekter og gjeld slik ta de kan flytte midlene mellom sekretessejurisdiksjoner.⁵⁹

Det vil være begrenset behov for endring av internprosesser, regnskapssystemer og kontrollrutiner fordi selskapene allerede har informasjonen for å kunne frambringe konsoliderte konserntall. Selskapets valgte revisor må fortrinnsvis ha tallene fra hvert enkelt datterselskap for å kunne revidere det konsoliderte regnskapet. Revisorer har allerede godkjent revisjonsberetninger basert på at de har sett dette detaljnivået når de har kontrollert konsolideringen (alle detaljene er i konsolideringen selv om revisor forholder seg til en vesentlighetsgrense) eller bruken av skattekreditter i morselskaps selvangivelse. Selskaper har som regel rene

revisjonsberetninger. Hvis et selskap har dårlige internprosesser så vil en utvidet land-for-land rapportering bety en stor forbedring av internkontrollen og bidra til større sikkerhet både hos investorer og for samfunnet og långivere. EU kommisjonen anslo at det høyeste anslaget på kostnader knyttet til innføring av land-for-landrapportering ville representere 0,05% av årsinntekten i første rapporteringsår. Og at tallet vil synke når rapporteringen er innført.⁶⁰ Tallet er basert på intervjuer med oljeselskapene selv og er lagt til grunn i EU sitt forslag.

Deler av denne informasjonen, for eksempel om produksjon i det enkelte land, er allerede kommersielt tilgjengelig i databaser som Wood Mackenzie og andre og selges av firmaer på nett, for dem som kan betale for informasjonen⁶¹. Problemet er at de fattigste i de riksrike landene ikke betale for eksempel 850 amerikanske dollar (om lag 5000 norske kroner) for hvert dokument de ønsker å ta en titt på. Men disse databasene tilfredsstillere ikke kravene i en land-for-land rapportering og ansvarliggjør ikke det enkelte selskapet eller de enkelte myndighetene i en nasjonalstat.

En land-for-land rapportering vil ikke gjøre det mulig for de minst samarbeidsvillige selskapene å skjule profitten, men det vil sørge for at disse utvinningselskapene kommer i investorenes søkelys og dermed forbedrer man konkurransen mellom selskapene. Det vil være vanskeligere å skjule kapitalplasseringer ved å flytte dem mellom sekretessejurisdiksjoner. Det vil da være lettere å se hvor kapitalstrømmene kommer fra og det vil ikke være mulig å ha tilgang på midler fra fiksjonsselskaper i så stor grad. Det kan hindre tappingen av skattegrunnlag og misbruk av tilsøringsteknikkene til fiksjonsindustrien. Det kan frigjøre kapital som fram til nå har vært holdt skjult.

59 Palan, Ronen, Murphy, Richard, Cavagneux, Christian: *How globalization really works*, Cornell University, 2010

60 Se: http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/docs/sme_accounting/review_directives/20111025-impact-assessment-part-2_en.pdf

61 Se for eksempel: <http://www.barrowscompany.com/> eller <http://www.techagreements.com/All-Mining-Agreements.aspx>

En utvidet land-for-land rapportering innført i Norge, EU og USA vil være av vesentlig betydning for å styrke konkurranseposisjon. Selskaper i EU og USA har allerede i dag en informasjonsulempe i forhold til selskaper som kommer fra land som ikke er preget av åpenhet. Med en utvidet land-for-land rapportering i Norge, EU og USA så vil det være naturlig å kreve at finansieringskildene i disse markedene krever at selskaper utenfra som ønsker finansiering fra et transparent kapitalmarked selv må være transparente og rapportere på samme måte, hvis ikke så finansierer Vesten sin egen (usunne) konkurranse. Det vil være viktig for å beskytte industri og arbeidsplasser og gi en mer rettferdig konkurranse og mer stabil informasjon.

En land-for-land rapportering vil derfor kunne fjerne den informasjonsulempen som i dag finnes. Hvis et kinesisk selskap ønsker å eie et selskap i EU eller USA, så må det kinesiske selskapet rapportere på samme måte. Det vil både skape åpenhet og /eller hindre oppkjøp fra uttransparente selskaper. Utlekking av lån i obligasjonsmarkeder bør pålegges å kreve land-for-land rapportering før de gir lån til selskaper på samme måte som selskaper som legger aksjer ut på børs. På den måten må selskaper som ønsker å reise kapital i transparente markeder selv måtte være transparente. Transparens vil da gjøres til en konkurransefordel i etterspørselen etter kapital.

Kinesiske selskaper er anses som mindre transparente, men de fleste største kinesiske selskaper er allerede dekket av Dodd-Frank i USA. Krav om større åpenhet ser ikke ut til å hindre børsnotering i mer transparente markeder. Mer transparente og solide selskaper vil gi en mer rettferdig konkurransesituasjon. Rapporteringsforslaget i en utvidet land-for-land rapportering er utviklet med den hensikt å ramme de skadelige strukturene som undergraver skatte – og rettsforhold i andre stater og bedre konkurransen til de selskapene som faktisk ønsker å være mer transparente og åpne i forhold til sine investorer. En utvidet land-for-land rapportering vil slå negativt ut for sekrettessejurisdiksjonene men være til fordel for land som er åpne og demokratiske.

12. Hva bør Norge gjøre?

EU skal nå ta fundamentalt viktige beslutninger som gjelder millioner av mennesker i ressursrike land i Sør og på vegne av egne borgere og som kan endre deres tilgang til åpenhet og innsyn i forvaltningen av deres rettmessige inntekter fra uttak og handel med ikke – fornybare og begrensede naturressurser. Verdens fattigste borgere i verdens mest ressursrike land har lite tilgang til de som skal ta beslutningene i EU. Vi vet at mangel på innsyn vedlikeholder fattigdom, korrupsjon og konflikt og menneskelig lidelse. Nå er det en gryende politisk vilje til å innføre bindende reguleringer. Dette handlingsrommet er det viktig at norske myndigheter benytter nå.

Norge bør ikke kun legge til grunn det som skjer i USA og EU på området. Norsk utenrikspolitikk har vært preget av en anerkjennelse av at Norge er et lite land. Norge er i en særlig bekymringsfull situasjon fordi Norge er en så liten økonomi i verden. Den samme erkjennelsen bør ligge til grunn for håndteringen av finanskrisa. I Norge må vi ta i bruk nye makrovirkemidler for å bremse oppbygningen av den finansielle sårbarheten både for fattige land, men også for å verne om norske arbeidsplasser og norsk industri. Det er de samme mekanismene som virker på utviklingsland, som også virker på Norge. Derfor bør norske myndigheter:

1. Innføre en utvidet land-for-land rapportering i Norge
2. Arbeide for å få innført en utvidet land-for-land rapportering i EU
3. Arbeide for en konvensjon for finansiell åpenhet og mot lukkede strukturer som er egnet til å påføre tap og skader i andre jurisdiksjoner.

The Financial Transactions Tax: A Popular Source for Innovative Financing

*By Petter Håndlykken and Ingerid S. Straume,
Attac Norway.*

For years, civil society organisations have promoted the introduction of small taxes on financial transactions as a source for innovative financing.⁶² Many such organisations see the tax as a good source to finance for example development, protection of the environment, climate policy measures and various social purposes. After the outbreak of the Global Financial Crises in 2007, these initiatives have gained considerable momentum. In 2010, a campaign for a "Robin Hood Tax" was launched in the UK, a campaign that is now supported by thousands of charities, economists and civil society organisations world-wide.⁶³ The supporters of a tax on financial transactions (FTT) now also include the Commission of the European Union and a large number of governments.

New taxes are seldom welcomed by the general population. The FTT, however, enjoys an unprecedented popularity as a tax. Opinion polls indicate that 65% cent of the population in the European Union support the tax (EU Commission MEMO 11/640), which may thus deserve a ranking as "the most popular tax ever proposed". As a political instrument, FTT gives a unique opportunity to combine several worthy objectives such as *funding* of various developmental purposes, better *regulation* of the financial sector by *curbing* harmful financial speculation, and greater *fairness* in the distribution of burdens of taxation. While the administrative feasibility of this kind of taxation has earlier been questioned, the proliferation of information technology over the latest decades has made the implementation of this kind of "micro-taxation" quite feasible, with low administrative costs compared to the revenue.

This essay relates innovative financing to the latest developments concerning FTT. It presents current proposals for FTTs, including the proposal by the European Commission (2011), and some of the main arguments in support of the tax. Some of the major arguments used *against* FTT are also presented together with a discussion of why these are considered to be of limited relevance compared to the benefits. In this connection, a section is devoted to the administrative feasibility of the FTT. Finally, there is a brief discussion of who will pay for the FTT and its possible revenues. We start out, however, with some background for the recent initiatives.

1. Financial Taxation in the Context of Innovative Financing

Taxation of the financial sector should be seen in the broader political context of innovative financing. The concept of "innovative financing" was introduced at a conference on developing countries coordinated by the United Nations in Monterrey in 2002 (Dousté-Blazy, 2011). Since then, many initiatives for innovative financing have emerged, such as the UNITAID solidarity levy on airline tickets where Norway contributes via its carbon tax. Despite much initial resistance, the "micro-tax" of UNITAID is now seen as a considerable success, both in terms of revenues, the programmes that are funded (e.g. mass vaccination) and in terms of political legitimacy. In a recent publication, the leader of UNITAID, Dr. Philippe Douste-Blazy, declared that the time has now come to include an international taxation of financial transactions, FTT, among the international policy tools for funding developmental objectives such as the Millennium Development Goals (Dousté-Blazy, 2011). In the context of the United Nations (UN), innovative financing is seen as an expression of international politics "rooted

⁶² It should be noted that the authors of this essay are board members of the organisation ATTAC, and are thus proponents of the FTT.

⁶³ http://www.oxfam.org.uk/get_involved/campaign/actions/robinhood.html

in solidarity”, not “generosity or humanitarianism” (Dousté-Blazy 2011, p.53-54). In the context of financial taxation, this perspective targets the fact that the financial sector has been under-taxed, and the introduction of such a tax will be a step towards greater fairness in the global economy.

In 2010, a UN advisory group on climate change financing co-chaired by the Norwegian Prime Minister Jens Stoltenberg, recommended the introduction of an FTT as a source for financing climate policy measures. The group stated that, even though an FTT is not directly related to carbon emissions, the FTT has other merits it is worthwhile exploring: it has a potentially global basis for a global cause; it has a capacity to raise significant amounts; it would be, without any doubt, a new and additional source of financing; one could even argue that there is an indirect link with the carbon agenda, the development of financial transactions being a by-product of globalization, as is climate change (High-Level Advisory Group for Climate Change Financing, Work Stream 5 on Financial Transaction Tax).

In addition to the possible revenue, the “wider” problems of climate change are related to problems in the economy as a whole, where the financial sector plays a key role. And again, the implementation of a tax is seen as a way to remedy serious global problems.

In Norwegian politics, there has been an increasing interest for taxation of the financial sector over the past years. The Norwegian Government White Paper, “Report No. 13 (2008–2009) to the Storting: *Climate, Conflict and Capital*”, declared the government’s support for innovative financing for development. The report stresses the need to integrate developmental concerns with foreign policy in general and *regulation of financial markets in particular*. A main concern of the government is to stop illicit capital flows and the possibilities to use secrecy jurisdictions, which seriously affect the opportunities for economic, political and social development in developing countries. The report also acknowledges the need to continuously look to new sources for the funding of “global public goods” – a demand that has dramatically increased with the recent

economic crisis (Report No. 13 (2008-2009)). In the same line, the Norwegian Green Paper “*Tax Havens and Development*” (NOU 2009:19) focused on the harmful effects of the massive flight of capital from developing countries. The globalized financial sector operating through secrecy jurisdictions beyond effective political control carries a huge responsibility in this context. There are, in short, various political reasons for considering a regime for international regulation of the financial sector. The next section discusses some of these in more detail.

2. History and Recent Developments of the FTT

The use of a small financial transaction tax as a tool to selectively discourage excessive speculation without discouraging other economic activity was already envisioned by John Maynard Keynes in 1936. Then, in 1973, Nobel Laureate James Tobin proposed the Currency Transaction Tax, CTT, with the aim of discouraging speculation in the foreign exchange markets, often referred to as the “Tobin Tax”. Targeting only currency transactions, the CTT has a more narrow range than the more general FTT, but many of the arguments for a CTT are overlapping those for the FTT. In contrast to FTT, however, which can be implemented in one country alone, or a small group of countries, a CTT will need to be implemented internationally, if not globally. The North-South Institute has made an informative summary of recent initiatives for CTT in the context of innovative financing for development (North-South Institute, 2008).

In the late 1990s, the devastating effects on the economies of East Asian countries and Mexico after the so-called Asia crisis – and the raids against national currencies – gave new momentum to demands for taxation of currency transactions. In December 1997, the editor of the international newspaper *Le Monde Diplomatique*, Ignacio Ramonet, wrote an editorial on the topic which led to the establishment of the organisation ATTAC (*Association pour une Taxation des Transactions financières pour l’Aide aux Citoyens*) with the main purpose of promoting a financial transaction tax. This tax should be a tool to curb harmful speculation in the financial markets, and in

addition provide funds for the benefit of citizens. ATTAC now has chapters in more than 40 nations worldwide, and engages academics, NGOs, trade unions and politicians from all sides of the political spectre. In 1998 the focus was on the excessive amount of speculation in the foreign exchange market. Since then, however, there has been a steep growth of speculation in the derivatives markets. Accordingly, the original focus on a currency transaction tax (CTT) has been expanded to a much broader financial transaction tax (FTT).

The global financial crises that started in 2007/2008 brought new political pressure for taxation of the financial sector from civil society as well as politicians. In most countries, the financial sector is considered to be under-taxed compared to the part of the economy that is concerned with actually producing goods and services. Moreover, the activities of the financial sector were instrumental in creating and deepening the crises, leading to enormous expenses and loss of income for national governments. In many countries, the crisis was addressed with large public spending cuts, including cuts in budgets for development.

The G-20 nations have discussed various responses to the crisis. In April 2010, the International Monetary Fund (IMF), upon request from the G20, presented a report called "A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector" (IMF, 2010). Here, a financial transaction tax was set forth as one of several options to finance the economic turmoil caused by the crises. The G-20 nations supported the idea of a "fair and substantial contribution by the financial sector" and called IMF to come forward with a proposal. The IMF later proposed an extra tax on financial institutions that is not based on transactions, denoted FAT (Financial Activities Tax). This is the type of tax that was advocated by the Norwegian Financial Crisis Commission (Hippe et.al., 2011). We will return to this tax in a later section.

European politicians have seen the destructive effects from speculation in sovereign debts during the euro crises, and they are currently looking for tools to make excessive speculation more costly for the speculators. Over the past few years, the political momentum and support for the FTT

has gradually increased and the tax is now supported by a large number of governments, among them France, Germany and Norway (the UK and Sweden have so far been among the opponents).

Organisations that have been promoting the FTT are experiencing a rapidly growing interest in the media and the political system. Currently, the strongest initiative lies with the European Union. In February 2011, the European Commission issued a consultation paper eliciting the views from interested parties on an FTT. Then, in March 2011, the European Parliament adopted a resolution urging the European Union to introduce an FTT. In June the Commission indicated that it will prepare an impact assessment on financial sector taxation. Finally, on the 28th of September 2011, the Commission presented a proposal for such a tax, to be introduced in the European Union from 2014 (The European Commission, 2011). At the time of writing, it is uncertain whether the proposal will be passed by all the member states. However, it seems likely that the nations in favour, notably Germany and France, will implement the tax in one form or another, if not on the scale of the Union as a whole, then possibly in a group of nations (e.g. the Euro-zone). What is certain is that discussions of the FTT are now on the top of the international political agenda.

Political discussions for and against FTT have largely centred on policy implications and administrative feasibility. Before turning to these matters, we will give a brief presentation of the more technical principles of the tax, followed by a presentation of the proposal by the European Commission.

3. What is the FTT, and how does it work?

The financial transaction tax is aimed at taxing the change of ownership of financial assets with a small fee (ranging from 0.005% to 0.1%). The essential features of a broad based, general financial transaction tax are briefly described as follows by the Austrian economist and researcher in financial taxation at the Austrian Institute of Economic Research, Stephan Schulmeister:

- The FTT is levied on all transactions involving buying/selling of spot and derivative assets. These instruments are traded either on organized exchanges or “over the counter” (OTC), i.e. bilateral OTC transactions, exclusively carried out by professional market participants
- The tax base is the value of the underlying asset; in the case of derivatives their notional value (e. g., the value of a futures contract at the current futures price; the notional principle of a swap; the spot value of the underlying asset in the case of options)
- The tax rate should be low so that only very ‘fast’ (= speculative) trading with high leverage ratios will become more costly due to the FTT (e.g. 0.05%)
- The FTT does not tax ‘real-world-transactions’ like payments related to the goods and labour markets, initial public offerings of stocks and bonds [or] foreign exchange transactions which stem from international trade or direct investment

The tax burden is divided between the buyer and the seller; hence, each side of a financial transaction would just pay 0.025% of the asset value (2.5 basis points).

(Schulmeister, 2011, p.1).

A tax with such features ensures that the more frequently an investor is buying and selling, the more tax has to be paid. Investors *holding* a financial asset will not be burdened by the FTT. Nor will a small tax (in the region of 0,05%), shared between buyer and seller, affect transactions aimed at holding an investment over time.

4. The Proposal by the European Commission for an FTT

On September 28th 2011 the European Commission announced its proposal for a new directive on a European Financial Transaction Tax. The proposal is to be discussed in the European Council, and will be presented by the Commission at the G-20 meeting in November, 2011. The proposal is a broad based tax that includes trade with shares, bonds and derivatives (such as options and swaps). The tax will further include currency derivatives, whereas spot market currency transactions are exempt. The tax is estimated to hit about 85% of the volume of transactions taking place between financial institutions. Ordinary business transactions and private transactions will not be taxed (European Commission, 2011).

The proposed tax rate is 0.1% for trade in shares and bonds, and 0.01% for trade in derivatives. The tax is proposed to be in effect from the beginning of 2014 and is assumed to give revenue of approximately 57 billion Euros every year. At least part of this revenue is proposed to be allocated to the EU, whereas there is no mention of the possibility of using the tax for financing development.

The principles of the tax are as follows: Each transaction involving a seller or buyer based in the European Union will be charged. Even if the trading partner is based in Barbados, New York, or Tokyo the tax will be levied. This means that the tax cannot be avoided by transferring a deal outside Europe, for instance by making the deal through a daughter company located outside Europe. A buyer or seller would have to leave the EU to avoid the tax. The tax will be levied by electronic platforms, in such a manner that each single transaction is taxed in real time, as soon as it starts (Gross Real Time Settlement). This accrual rule will effectively hit high frequency trade by computers. If the computer makes one thousand transactions during a day, the tax will have to be paid one thousand times.

The Commission proposes to implement the FTT in the EU as a whole. However, if the UK, Sweden or other nations continue to oppose the tax, as they currently do, the Euro-zone or establishment of an area of so called ‘enhanced cooperation’ are considered as alternatives.

5. Effects of the FTT on Financial Markets

In the last two decades, the financial trade has more than quadrupled relative to the size of the economy that is concerned with actually producing goods and services. In 1990 the total volume of financial transactions was 15 times higher than the world GDP. In 2010 the volume of transactions was 67 times higher than the world GDP, and the volume of foreign exchange transactions is currently around 70 times higher than world trade. These increases in volume are for a large part caused by traders using automated high-frequency trading systems, along with an explosion in the volume of trade of derivatives. It is generally accepted that the size of the derivatives market today allows speculative trade far above the level of trade required for purposes of hedging and insurance (Schulmeister, 2011, p.2).

These numbers illustrate that the vast majority of transactions in which financial institutions are engaged are with other financial institutions, not with ordinary businesses. There is excessive trading in the financial markets, which in turn indicates excessive liquidity in the financial markets. The large volumes of high-frequency trading means that the market is highly "volatile", with enormous amounts of liquidity being moved *within seconds*.

In this period of financial expansion, the economy has been subject to increasing economic fluctuations and crises. There are clear indications that excessive financial trading increases economic fluctuations. High frequency trading, unrelated to economic fundamentals, strengthens short time price runs and converts short time runs into long time price runs.⁶⁴ The price runs on assets are destructive to the economy, and are an important factor in creating and strengthening economic crises (Schulmeister, 2011).

The financial transaction tax will not in itself prevent new crises, but there is reason to believe that it will curb the most excessive forms of speculation and contribute to a more stable economy.

An FTT of the kind described above will be most costly to *high frequency speculative trade*. Today most of this trade is performed by automatic trading systems, based on market trends. The automatic trading systems can be seen as cleverly designed *betting machines*, capable of taking high profits from real time analysis of market trends, without adding value in form of new knowledge on the development of market fundamentals. Even a small FTT will probably make these systems unprofitable, without affecting transactions that aim at holding an investment over some time.

6. Common Arguments against the FTT – and their Limited Relevance

High frequency traders (HFTs) often claim to be a benefit to the financial market by bringing increased liquidity. However, as pointed out by financial commentator John Plender, this "liquidity can vanish in an instant, as it did in the notorious 'flash crash' of May 2010. Unlike market makers, the HFTs make no commitment to remain active under all circumstances during all trading hours. So the liquidity is illusory and the risk that HFTs will cause liquidity to implode makes them systemically dangerous" (*Financial Times*, September 27, 2011).

It has been argued against the FTT that the tax may *raise the cost of capital*. However, the FTT is not taxing assets or dividends on assets, only the trade of assets. As we have just seen, the tax will only have a significant impact on high frequency trading. Since high frequency trading does not necessarily give lower capital costs than low frequency trading, it is hard to see that the effect on cost of capital will be significant.

It has also been argued that FTT may *distort the market prices of assets*. Since the FTT just taxes the change of ownership of an asset, not the change of value of the asset, it is hard to see that the market price will be significantly affected. The tax is comparable to a tax on gambling on the future price of an asset: a tax that has to be paid each time a new bet is made (Schulmeister, 2011).

⁶⁴ A price run is a successive series of price changes, all in the same direction (upwards or downwards)

Opponents of the FTT often quote Jonathan Friedman who argues that *speculators act to stabilise markets through rational arbitrage* (see, e.g., Spratt, 2006, p.16). That is, when prices rise above their fundamental ‘fair value’, rational speculators will sell and drive prices back to their ‘equilibrium level’. Conversely, when speculators see prices below this equilibrium level, they will buy, thus bidding prices up. The process of rational arbitrage will however not be much affected by a small FTT. A transaction tax at the proposed level will simply restore transaction costs to levels typical for the 1980s, and that level was not a problem to rational arbitrage.

Conversely, there is a clear correlation between the deregulation of financial markets and the rising financial instability over the past three decades. The deregulation since the 1980s has created more instability and more booms and busts, not less. The phenomenon of long upward price runs (“bulls”) and long downward price runs (“bears”) have become progressively more pronounced over this period: in the stock markets, the currency markets and the commodity derivatives markets in particular. Moreover, the use of automated trading systems which only process information contained in past prices, unrelated to market fundamentals, has increased tremendously during this period. The transaction costs in the financial markets have been reduced through massive use of information technology. It is hard to see that this reduction and thus the creation of a theoretically more “perfect market”, with very low transaction costs, have actually resulted in a more stable marketplace.

7. Administrative feasibility of the FTT

It has often been argued that the FTT is difficult to implement and that the effects of its implementation are uncertain. However, transaction taxes on financial securities are currently in operation in at least 20 countries world-wide, and some of these taxes have existed for decades (for a general overview of present taxes on financial securities, see Matheson, 2011). There is a substantial base of knowledge on the feasibility and implementation available, including knowledge on how

they should *not* be implemented. One general characteristic of the established FTTs are that the administrative costs are low in proportion to revenue when compared to other taxes.

A recent working paper from the IMF assesses the administrative feasibility of a broad based financial transaction tax (Brondolo, 2011). The paper concludes that:

In principle, the FTT is no more difficult and, in some respects easier, to administer than other taxes. The same administrative tasks that apply to other taxes—registering taxpayers, assessing and collecting the tax, and verifying the tax liability—also apply to an FTT. These tasks are aided by certain features of an FTT: the transaction-based nature of the tax makes the tax liability fairly easy to calculate for many financial instruments; the strong recordkeeping capacity of the financial sector simplifies accounting for the tax, and the relatively small number of entities that would be subject to an FTT reduces a tax agency’s workload in administering the tax (Brondolo, 2011, p.5, emphasis in the original).

The IMF working paper further considers how such an FTT could be applied to three broad and partially overlapping categories of financial instruments:

1. exchange-traded instruments (typically the general trade of stocks, bonds, etc)
2. over-the-counter instruments, (typically trade of derivatives directly between banks etc)
3. foreign exchange instruments (the trade in currencies)

With regard to (1), the working paper concludes that "exchange-traded instruments offer a number of advantages in introducing an FTT. The high degree of market regulation and the requirement that transactions must take place through registered intermediaries (broker-dealers), the ease of establishing the timing of a taxable event and calculating the tax base, and the possibility of collecting the tax through clearinghouses all

facilitate administration and reduce the scope for evasion" (Brondolo, 2011, p.6).

In most countries, a broad range of financial instruments are bought and sold in 'over-the-counter' (OTC) markets (2). The IMF working paper argues that OTC instruments present somewhat greater challenges to levying an FTT than exchange-traded ones, but a number of countries already impose a transactions tax on certain types of OTC instruments. The Swiss stamp transfer tax is an example of how to apply an FTT to these instruments, and ongoing regulatory reforms will facilitate taxation of the OTC market. The working group concludes that "it is more difficult to assess and collect a transactions tax on OTC instruments than on exchange-traded instruments, but solutions are available for resolving these difficulties" (Brondolo, 2011, 29).

The IMF paper further states that an efficient tax on currency transactions (3) poses some difficulties that stem from the global nature of the foreign exchange market, the ease with which currency transactions can migrate across borders, and the lightly regulated currency market in many countries. The paper concludes that implementation of tax on currency transactions will be much facilitated if foreign settlement institutions (such as the CLS Bank, a bank for settlement of foreign exchange transactions regulated by the Federal Reserve Bank of New York) were obliged to report information on currency transactions to the tax authorities, or even better, to collect the tax on behalf of the authorities. If such arrangements are not possible, the working group suggest some other possible arrangements (Brondolo, 2011, p.43).

The IMF paper discusses the experiences from a number of transaction taxes, and various measures to prevent that the tax is avoided through migration and substitution of trade, as for instance happened with Swedish FTT during the second half of the 1980s. The paper concludes that the Swedish tax was designed so that it was easy to avoid taxation both by asset substitution and by moving the trade out of Sweden. Additionally, the Swedish tax rate was much higher than the current proposals, and therefore gave high incentives for avoidance. Taxes of this kind should be

carefully designed so that the costs and risks of *avoiding* the tax are perceived to be *higher* than the costs of paying it. The paper asserts that such designs are quite possible, but that the tax rate has to be set at a level that corresponds to measures available to enforce compliance to the tax.

Opponents of the FTT often argue that an FTT could not be effectively introduced without a world-wide agreement (well knowing that such an agreement will never be reached). As the IMF working paper shows, a well planned such tax could be effectively implemented even in one country alone, as for instance is the case with the Swiss duty on financial transactions.

8. Who will have to pay for the tax?

The FTT will primarily be paid by those who are engaged in financial transactions of high volume and high frequency. This will secure substantial contributions from investment banks and other actors whose activities contributed most to the development of the financial crises in 2008/2009 and the euro crises in 2010.

As always with taxation it could be argued that those hit by the tax may to some extent be able to transfer the costs of the tax to others. However, in this respect the FTT compares favourably to other taxes proposed for the financial sector. The Financial Activities Tax (FAT) proposed to the G-20 by IMF, levied on wages, profits and remuneration packages of financial institutions, will hit all banks simultaneously with more or less the same relative extra cost. In that case it is relatively easy for banks to transmit the burden of the FAT to ordinary banking customers. By contrast, the FTT would levy *activities*, irrespectively of who carries them out, not institutions as such. Banks which do not engage in proprietary trading would pay no FTT at all (if the bank carries out an order for a customer, the latter pays the tax). An FTT will hardly hit traditional banking activities, and thus give no reason for raising the cost of these.

Pension funds are typically long term investors, and as such they will be relatively unaffected by the FTT. Senior editorial writer and columnist at the *Financial Times*, John Plender, recently

commented that long-term investors would probably *benefit* from the FTT (*Financial Times*, September 27, 2011). The reason is that automated high-frequency trade, which is assumed to disappear with the FTT, obtains profits at the expense of long term investors

As usual with new taxes, those who will have to pay the tax are much engaged in campaigning and lobbying against the tax. Civil society organisations campaigning for the introduction of FTTs, in their contact with politicians, usually find themselves vastly outnumbered the lobby of the financial sector. This can be taken as an indication of who will have to pay.

9. Tax revenue from the FTT

The European Union, charities, trade unions and civil society organisations expect the tax to bring large revenues that can be used for various purposes. The exact amount, however, depends on a number of factors like: Who will be liable to pay the tax, what is included in the tax base, the rate of tax, and indeed, its effect on the traded volumes. Among the many available analyses we would point out a recent analysis of Schulmeister (Schulmeister, 2011). The numbers are based on the actual trade in 2010 and a global FTT with a broad tax base at the level of 0.05%, and a 'medium scenario' for the reduction of the volume of trade. The conclusion was that such a tax in 2010 could have raised the revenue of US\$ 650 billion, or 1.1% of the world GDP (Schulmeister, 2011, p. 6).

There are a number of other estimates based on taxes with different rates and various limitations of tax liability and tax base. Matheson (2011), in the IMF Working Paper mentioned above, gives an overview over a number of these estimates, as well as actual revenues collected from existing taxes. One estimate based on a 0.005% currency transaction tax (CTT) on the four major currencies (US\$, Yen, Euro and Pound Sterling) would alone raise over US\$ 33 billion per annum. Another referred study estimates that between US\$ 117 and 353 billion could be raised annually through differentiated tax rates for different markets (Matheson, 2011, p. 7 and 11). The European Commission (2011), as already mentioned, has

made an estimate for approximately 57 billion Euros every year.

The volume of financial trade is very unevenly distributed between countries. This implies also that the revenue from the tax will be unevenly distributed. In general, the authority implementing the tax decides who should control the use of the revenue. The revenue may or may not be allocated for specific purposes. It is reasonable to expect lively political discussions about the expected revenue in the years to come.

10. Conclusion

An FTT is an innovative form of financing for development with very large potential revenue. The potential revenue of a worldwide tax is far above the present worldwide budgets used for development. In the present economic situation this will open a discussion of dividing the revenue between several purposes, as for example proposed by the "Robin Hood Campaign".

The introduction of FTTs will of course not alone solve the deep problems in the economy like the excessive indebtedness of citizens, companies and states, or the vast differences in income. This is really too much to ask from a tiny tax. However, the positive effects in addition to the revenue should be taken seriously:

- the positive effects of reducing high frequency speculation
- the fairness of the tax in relation to the costs of the financial crises

Last, but not least, compared to other taxes there is a very positive attitude in the population towards this tax. What more can a politician ask from a new tax?

References:

- Brondolo, John D. (2011): *Taxing Financial Transactions: An Assessment of Administrative Feasibility*, IMF Working paper 11/185, August 2011
- Douste-Blazy, Philippe, (2011): *Declaration in favour of Universal Public Goods. From the Solidarity Contribution on Air Tickets to the Financial Transactions Tax*. Toulouse: Editions Privat
- The European Commission (2011): "Financial Transaction Tax: Making the financial sector pay its fair share". http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/semeta/headlines/news/2011/09/201109282_en.htm
- Pressrelease, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1085>
- EU Commission MEMO/11/640 Brussels, September 28, 2011. "Common Rules for a Financial Transaction Tax – Frequently Asked Questions" <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/640>
- Financial Times*: "Long-term investors would benefit from Tobin tax". Column by John Plender, September 27, 2011
- High-Level Advisory Group for Climate Change Financing, Report of the Secretary-General, United Nations (2010): http://www.un.org/wcm/webdav/site/climate-change/shared/Documents/AGF_reports/AGF%20Report.pdf
- Hippe, Jon et.al. (2011): Official Norwegian Reports, NOU 2011: 1 *Better positioned against financial crises*. Oslo: Ministry of Finance
- International Monetary Fund (2010), *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector*, Final Report for the G-20, June 2010 <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/062710b.pdf>
- The North-South Institute (2008), Policy Briefs: *The Currency Transaction Tax: A bold idea for financing development* <http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/CTT.pdf>
- Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Report No. 13 (2008–2009) to the Storting: *Climate, Conflict and Capital. Norwegian development policy adapting to change*.
- Schjelderup, Guttorm et.al (2009): Official Norwegian Reports, NOU 2009: 19 *Tax havens and development*. Oslo: Ministry of the Environment and International Development
- Schulmeister, Stephan (2011) *Implementation of a General Financial Transactions Tax*, Report from Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, June 2011
- Spratt, Stephen (2006), *A Sterling Solution. Implementing a Stamp Duty on Sterling to Finance International Development*. Report for Stamp out Poverty, downloaded from <http://www.stampout-poverty.org/?lid=9889>
- Matheson, Thornton (2011) *Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence*, IMF Working Paper, 11/54
- Wikipedia, English edition: The Financial Transaction Tax, History of the concept

Broadening the tax base: Reflections on taxation and state-building in Africa

By Odd-Helge Fjeldstad,

Chr. Michelsen Institute (CMI) & International Centre for Tax and Development (ICTD)

1. Summary

Effective tax systems are essential for a sustainable development because they can (i) mobilise the domestic tax base as a key mechanism for developing countries to escape aid or single resource dependency; (ii) reinforce government legitimacy through promoting accountability and responsiveness of the government to taxpaying citizens; and (iii) achieve a fairer sharing of the costs and benefits of globalization. In this article Odd-Helge Fjeldstad argues that it matters that governments tax their citizens and it matters how they tax them. Taxation stimulates demands for representation, and an effective tax administration is a central pillar of state capacity. In this perspective, the challenges for African countries are not only to tax more, but to tax a greater part of their population and businesses, and also to tax better, i.e. more predictable, more transparent, more responsible and more honest. If taxation is undertaken in a way that promotes greater responsiveness and accountability, alongside improvements in the state's institutional capacity, then the tax system can become a catalyst for broader improvements in government performance.

2. Introduction

The way domestic revenue is raised significantly influences both economic growth and democratic consolidation (Braütigam *et al.* 2008; Moore 1998, 2004; OECD-DAC 2006). Bargaining over taxes is central to building relations of accountability between the state and citizens based on mutual rights and obligations, rather than on patronage and coercion. Taxpayers' mobilization around common interests has potentially positive outcomes for governance. This idea of bargaining and negotiation over taxes is central to the concept of a *social fiscal contract*: a pattern of regular and routine

accountability based on the principle of reciprocity and mutual obligations (Levi 1988; Braütigam *et al.* 2008). This is essentially about stimulating good governance at the interface between state and society, in response to the demands of citizens. There is a strong argument that a substantial governance 'dividend' can be gained from mobilising domestic financial resources through the tax system. A 'virtuous circle' may be generated whereby the generation of government tax revenues leads to improved service provision, which in turn increases citizens' willingness to pay their taxes. Seen in this light, taxation is not just an administrative task for governments and citizens. It is also about politics and power - the way that authority is exercised in a country through its formal and informal institutions.

African governments and international development agencies increasingly acknowledge that more effective tax systems are central for a sustainable development because they can (a) mobilise the domestic tax base as a key mechanism for developing countries to escape aid or single resource dependency; (b) reinforce government legitimacy through promoting accountability of the government to taxpaying citizens and good public financial management; and (c) achieve a fairer sharing of the costs and benefits of globalisation (Pretoria Communiqué 2008). This is essentially about state building which is a process to increasing the capacity of governments to interact constructively with societal interests, to obtain support and resources from those interests, and to pursue consistent lines of action. Tax reform might contribute to state building through four main channels: through (1) providing revenue; (2) shifting toward more appropriate revenue sources; (3) creating more effective tax administrations; and (4) encouraging constructive state-society engagement around taxes.

During the two last decades many African governments have implemented substantial tax reforms (Fjeldstad and Moore 2008). In particular, there has been a move away from using taxation to try to mobilise savings or to transfer resources from agriculture to non-agriculture; to rely less for revenue on easily-taxable imports and exports; and to place less emphasis on using high marginal tax rates in the effort to reduce income and wealth inequality (Bird and Zolt, 2003; Stewart, 2002; Tait, 1990; Tanzi, 2000; Tanzi and Zee, 2000; Thirsk, 1993). Tax reforms have aimed to establishing simple, predictable, neutral tax systems that will not discourage private enterprise and minimise interference with market signals. In addition to the general shift away from actively using the tax system to pursue other socio-economic goals, the tax reform agenda has included (i) the introduction of broad based consumption taxes (VAT), (ii) simplified tax design, and (iii) improved tax administration.

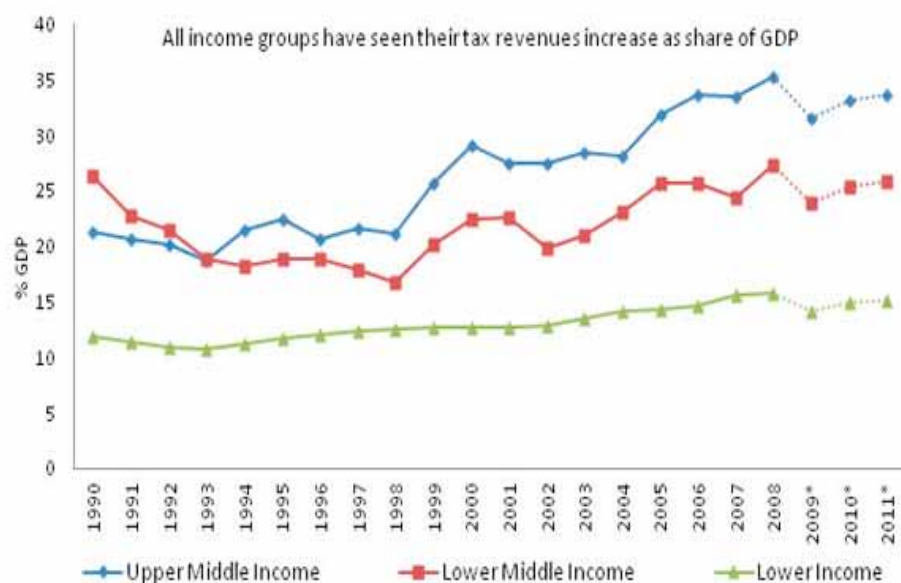
The purpose in this article is to assess whether these tax reforms have contributed to improved governance and state building in Africa. The article is organised as follows: Section 2 gives a brief overview of the domestic revenue system in Africa, disaggregated on major domestic revenue bases, and changes over time. Thereafter, Section 3 presents main components of the tax reform agenda in Africa during the two last decades and achievements. Current challenges for the tax and state-building agenda are discussed in Section 4, with a particular focus on measures to broadening the tax base by taxing the informal sector and addressing tax exemptions and illicit capital flows to secrecy jurisdictions. Finally, Section 5 concludes by emphasising the importance of securing better links between taxes paid and services provided to citizens.

3. Financing the state: domestic revenue generation and foreign aid

The trend of domestic revenues on the African continent is positive (Figure 1). Public revenues from domestic sources have gradually increased as a percentage of Gross Domestic Product (GDP) over the past two decades across Africa (AEO 2010).⁶⁵ African countries generally collect tax revenues similar to countries at similar levels of economic development on other continents. In 2007, the average tax-to-GDP ratio was 34% for African middle income countries; almost 25% for lower middle income countries; and about 15% for lower income countries. In comparison, the average tax-to-GDP ratio in OECD-countries was around 35% in 2007 (Marshall 2009).

⁶⁵ The African Economic Outlook (AEO 2010) Database on African Fiscal Performance is a database on revenue flows for 50 African countries.

Figure 1: Public revenue trends from domestic resources in Africa (1990–2010/11)



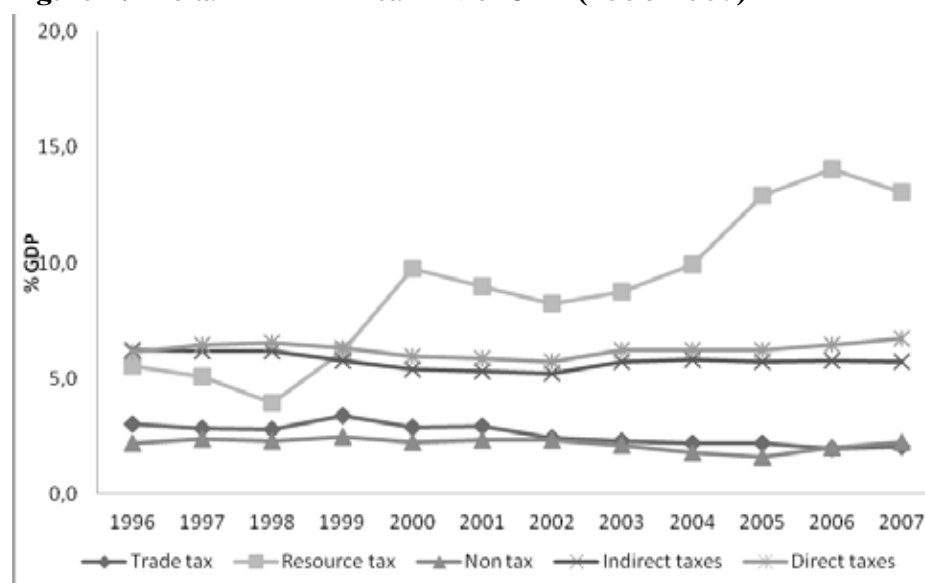
Source: African Economic Outlook (2010)

However, this positive trend has been mostly driven by resource-related tax revenues, that typically distract governments from generating revenue from more politically demanding forms of taxation such as corporate income taxes on other industries, personal income taxes, Value Added Taxes (VAT) and excise taxes.

Figure illustrates the average tax mix in Africa since 1996, weighted by the size of the economy, and measured by collected revenues as a share of GDP. Since 1999, there has been a substantial increase in revenues from natural resources in per cent of GDP

on the African continent. Revenue from trade taxes, however, has steadily decreased since the end of the 1990s due to economic liberalisation and reduction of trade barriers (AEO 2010). On average there has been a very modest increase in direct taxes, while revenues from indirect taxes have stagnated in per cent of GDP. With respect to direct taxes, personal income tax revenues have subsided while corporate income tax revenues have grown during the period 1996–2007. Thus, total revenue from direct taxes has remained relatively stable over time although there have been structural changes in the revenue base (Marshall 2009).

Figure 2: The tax mix in Africa in % of GDP (1996-2007)



Source: African Economic Outlook (AEO 2010)

Table 1: Level of aid dependence in selected African countries (in % of GNI, 2004)

Highest Dependence	% of GNI	Lowest Dependence	% of GNI
Sao Tome & Principe	70	Kenya	3.6
Guinea-Bissau	39	Sudan	2.9
Sierra Leone	36	Congo Republic	2.8
Eritrea	36	Swaziland	2.3
Congo Dem. Rep.	32	Zimbabwe	2.2
Burundi	31	Seychelles	1.9
Mozambique	30	Nigeria	0.7
Malawi	25	Botswana	0.6
Liberia	24	Gabon	0.5
Rwanda	20	South Africa	0.4
Mauritania	20	Mauritius	0.4

Source: Ayee *et al.* (2010)

Natural resource rich countries have experienced a revenue growth of about 7.7% of GDP from 1980 to 2005 (Keen and Mansour 2010: 556). The growth has, however, largely been within the main oil-exporting countries, including Angola, Equatorial Guinea, Gabon, Cameroon, and Nigeria. In contrast, revenues from the mining sector have lagged behind. According to Sol (2010:5), “African governments have not been able to optimize the mining tax revenue and anticipate windfalls during the price boom from 2003 to 2008”. The reasons are due to too many concessions and subsidies granted to mining companies operating in Africa and a high incidence of tax avoidance facilitated by secret mining contracts and ‘creative’ accounting mechanisms. Further, mining companies generally have a strong negotiation position vis-à-vis many African governments and claim they have to be compensated for the unique risks they face through special tax exemptions and concessions.

3.1. Foreign aid

Foreign aid remains of vital importance for many African countries, particularly in sub-Saharan Africa (Ayee *et al* 2010). Table 1 shows aid dependence as the percentage of aid flows over gross national income (GNI) in some African countries that are classified as ‘highest dependence’ and ‘lowest dependence’ on official development assistance (ODA). For sub-Saharan Africa on average, however, ODA as a share of GDP has been relatively stable over time. In contrast, other aid sources for Africa have expanded over time. The number of non-DAC donor countries was approximately 30

in 2008. These countries – including China, Brazil, India, Malaysia, Russia, Thailand, Venezuela, some oil-rich countries, and new EU countries – have provided an estimated USD 8 billion a year.

Even though many African countries may be said to be aid dependent, statistics show that on average, Africa collects USD 441 of taxes per person per year while it receives USD 41 of aid per person per year (AEO 2010). In other words, aid represents less than 10% of taxes collected on the continent as whole. However, of the 48 countries for which data is available, aid exceeds tax revenues in 12 countries, is larger or equal the tax revenues in 24 countries, and exceeds 10% of tax revenues in 34 countries. And yet, in nearly one third of African countries (14 out of 48 for which data is available), aid already represents less than 10% of taxes. Many of those are relatively resource-abundant and/or small in terms of their population (Algeria, Angola, Congo, Equatorial Guinea, Gabon, Libya, Namibia and Swaziland).

3.2. Does foreign aid crowd out domestic revenue generation?

What is the relationship between foreign aid and taxation? Does aid substitute for domestic tax mobilisation? The rentier-state model argues that the scaling-up of aid will crowd out domestic tax efforts and thus generate patterns similar to what occurs in natural resource rich countries (‘petro-states’) (Gupta *et al.* 2003; Remmer 2004). However, there is *no* robust evidence to support the claim that aid crowd-out domestic tax effort (di John 2009: 26). For instance, some recent econometric studies

have reached the opposite conclusion and identifies an overall positive effect of aid on tax effort (Brun *et al* 2007; Moss *et al* 2006). Gambaro *et al.* (2007) find evidence that there is a positive association between aid inflows and tax revenue, which is primarily driven by the positive relationship between grants and tax revenue over the period 1990–2000. The authors emphasise that their conclusions only hold for the period 1990–2000, which is both a more recent and shorter time frame than the study by Gupta *et al.* (2003).

Although the results of these statistical studies should be considered with caution because of lack of reliable fiscal data for lower income aid dependent countries, the positive correlation between aid and tax revenue lends some support to the interpretation that development aid since the 1990s, through its stronger focus on institutions may have led to an improvement in the tax administration and revenue collection in recipient countries (di John 2009). An important conclusion highlighted by Gambaro *et al.* (2007) is that “both donors and recipient countries should try to identify the pivotal set of policies that influenced the response of tax revenue to the inflow of aid after 1990”. Nevertheless, research suggests that sustained aid dependence tend to have negative impacts on governance by limiting the scope for domestic accountability (Braütigam and Knack 2004). According to Braütigam (2000), aid dependence creates incentives for governments to be accountable to donors rather than to their own citizens. Thus, when governments respond to these incentives and donors exercise a degree of control over policy and spending decisions, domestic accountability institutions such as parliaments are likely to be marginalised (Eberlei and Henn 2003; Langdon and Draman 2005; CABRI/SPA 2008).

4. Tax reforms: achievements

Many African governments have come a long way in reforming their tax systems. There are a large number of good things to report, in particular with respect to simplification of the tax system, including tax rates and procedures, and improved tax administration at the central government level. The introduction of broad based consumption taxes (VAT) is also important, though the capacity

to administer the VAT faces serious challenges in the poorest countries.

4.1. Simplification

There has been a strong emphasis on ‘simplification’: on trying to make taxes clearer, more transparent, more predictable, easier and cheaper to administer and less vulnerable to extortion and corruption. In practice, simplification means reducing a lot of things: the discretion of tax administrators or politicians to decide on tax liabilities for particular companies, types of investment projects or category of imports; the number of different taxes; the number of schedules or rates for each type of tax; tax exemptions; the extent of progressivity of tax rates; high marginal tax rates; and the number of procedures required to assess and collect taxes and adjudicate disputes.⁶⁶

4.2. Tax administrative reforms

There has been a related emphasis on reforming tax administration, often under the slogan of ‘tax administration is tax policy’. The content of administrative reform in specific countries has depended a great deal on what was already in place (Bird *et al.* 2004; Owens and Hamilton 2004). The logics of simplification and of improving tax administration are closely linked, through the argument that tax agencies will be more effective if their tasks are made more simple, stable and predictable.

The following features have characterized the reform of tax administrations in Africa (Ayee *et al.* 2010):

- a. General improvements in the capacity of the tax administration.
- b. Changing the tax agency from organization by tax type, to organization by core functions, and more recently, organization by tax segments (or clients) through the creation of Large Taxpayers’ Units (LTUs), which are functionally organized and deal with a single tax segment.

⁶⁶ There is a current trend toward ‘flat taxes’ – i.e. the use of a single rate for each tax – which has been especially powerful in Central Europe. It represents an extension of the principle of simplification.

- c. Upgrading and expansion of information communication technology (ICT) with the objective of improving data management and analysis, lowering compliance costs, reducing the scope of corruption and collusion and improving monitoring. Even though there have been successes, many of the ICT projects have not achieved their objectives because of delays, poor integration with existing processes, weak implementation and taxpayer ICT illiteracy.
- d. Improving taxpayer services with a focus on taxpayer education and awareness, reducing compliance costs and adopting a customer orientation. While some changes in attitudes have occurred, the lack of detailed assessments suggests that actual progress has been limited. Various forums have been established in some countries where the tax administration and taxpayers (business people) meet, exchange information and discuss tax policy changes. These forums have the potential to improve the relations between taxpayers and the revenue authorities. However, it is uncertain whether they have had any impacts on tax policy.
- e. Managerial autonomy of the tax administration from civil service regulations with the aim of reducing political interference, increasing flexibility with respect to hiring and firing of staff, and improving wages and conditions of work. This is reflected in the creation of semi-autonomous revenue authorities.
- f. The tax administrations have made some inroads against tax evasion and corruption through the reduction of opportunities, better enforcement and taxpayer education. However, perceptions among citizens in many countries in Africa, especially parts of the business community, reflect that corruption, tax fraud and evasion are still pervasive. Thus, the importance of strong integrity measures within the revenue authorities needs to be emphasised.

The proliferation of semi-autonomous revenue authorities (SARAs) constitutes the most visible expression part of technical donor support to public sector reform in Africa during the last two decades (von Soest 2007:1). As of May 2011, there were 17 autonomous revenue authorities in Africa (see Table 2: Semi-autonomous revenue authorities in Africa

It is clear from the literature that even though revenue authorities often have achieved short term improvements in performance, those gains have been frequently proven difficult to sustain once the initial urgency of reform has subsided as experienced in Uganda and Zambia (Devas et al 2001; Fjeldstad 2001, 2006; Mann 2004; Taliercio 2004; von Soest 2007).

Table 2: Semi-autonomous revenue authorities in Africa

Country	Year of Creation
Ghana	1985*
Uganda	1991
Zambia	1994
Kenya	1995
Malawi	1995
Tanzania	1996
South Africa	1997
Rwanda	1998
Zimbabwe	2001
Ethiopia	2002
Sierra Leone	2002
Lesotho	2003
Gambia	2005
Mauritius	2005
Mozambique	2006
Burundi	2010
Swaziland	2011

*initially 3 agencies; integrated in 2010

Source: Fjeldstad and Heggstad (2011).

4.3. Value Added Tax

Value-added taxes (VAT) have emerged rapidly to become one of the main modes of revenue raising worldwide. First introduced in France in 1948, VAT is now in place in more than 130 countries. During the 1990s, the number of African countries levying a VAT increased from 2 to 30 (Ayee et al 2010). In richer nations, it has in part replaced

other sales and consumption taxes. VAT has facilitated trade liberalisation, by replacing import and export taxes, and also contributed powerfully to the steady increases in governments' shares of rising national incomes. In poorer nations, where governments have traditionally been especially dependent for revenue on trade taxes, the promotion of VAT has been even more closely tied to trade liberalisation.⁶⁷ However, the replacement of trade taxes by VAT has resulted in significant losses of revenue for the governments of the poorest countries. Baunsgaard and Keen (2005) estimate that, by 2000, governments of middle income countries had found other means to replace about 45–60% of the trade revenues they had foregone, while for low income countries the figure was at best around 30%.

5. Tax reforms: challenges

In spite of advances in many respects, substantial deficiencies remain with respect to administrative capacity to taxing growing sectors; realisation of the revenue potential from natural resources in general; and accountability. A range of factors contributes to the deficiencies of the tax systems in low income African countries. They include a legacy of coercive and centralised systems of taxation; weak tax compliance by elites; large, untaxed informal sectors; outdated legislation for taxing and licensing of natural resources (both renewable and extractive); inconsistent patterns of business taxation, varying from tax exploitation of some enterprises to tax exemption for others, reflecting politicised relations between government and business; and limited administrative experience and expertise to effectively taxing growing sectors such as extractive industries, tourism, telecommunication, banks and finance institutions.

5.1. Broadening the tax base

A major challenge in many countries in Africa is to broaden the revenue base and thus increasing public income without raising the tax levels. From a state-building perspective this is vital to building the social fiscal contract. It is also central to creating an equitable tax regime. Expansion of the

revenue base has both a domestic and an international component. Domestically the size of the informal economy and the extent of tax exemptions may make both tax evasion and avoidance an easy option. Internationally the global financial system offers possibilities to hide assets abroad in secrecy jurisdictions and dishonest banks. Some of the illicit financial flows could be liable for taxation, if the assets had been registered in the country of origin. Thus, capital flight should not be excluded in discussions on how to broaden the revenue base. In the following I examine arguments for broadening the tax base by taxing the informal economy and discuss measures to address tax exemptions, tax evasion and capital flight.

5.2. Taxing the informal sector

A large share of the economic activity in African countries is located within the informal sector.⁶⁸ That sector is hard to tax (Tendler 2002; Bird and Wallace 2003; Kloeden 2006). Tax administrations tend to give it little priority, because, in cash terms, returns to effort may be low. Tax officers will avoid it if they can, because it is certainly unrewarding in terms of income supplementation, and likely to be unpleasant, difficult, or even dangerous (Fjeldstad and Moore 2008). From an economic and administrative perspective, it makes a great deal of sense *not* to tax multitudes of poor people. Thus, the VAT system generally exempts basic goods consumed heavily by the poor, and the income tax code generally excludes individuals earning less than a certain amount per year. As a matter of administrative reality, informal entities with incomes below this threshold are not in the tax net. Further, one should not expect that large amounts of revenue can be raised by taxing micro enterprises (Nathan Associates 2004: 27).

Therefore, Terkper (2003) and others argue that the tax system can be improved by having tax officers concentrate on handling a few thousand files efficiently, rather than trying to cover tens of thousands of very small taxpayers. For instance, a study by Ernst & Young notes that more than

⁶⁷ For an extensive discussion of VAT in poor countries, see Bird and Gendron (2005).

⁶⁸ The size of the informal economy is hard to estimate. For instance, the most cited estimates from the 1990s showed the size of the informal sector in percent of non-agricultural GDP to be 20.2% in Zambia (1998); 43.1% in Tanzania (1993); 44.8% in Mozambique (1994); with a sub-Saharan average of 39.6% (Charmes 2000:3).

13,000 enterprises were registered for the normal VAT regime in Mozambique in 2004, and more than 10,000 were registered for the simplified regime, while nearly 12,000 were recorded in the exempt regime (Nathan Associates 2004:27-28). Yet, those filing under the simplified regime accounted for just 0.4% of the revenue. Thus, it is argued, there is a strong case for raising the thresholds for tax coverage, which would actually narrow the coverage of the tax base, but with little effect on revenue. Further, it is claimed, the revenue effect of this policy is likely to be positive, because administrative resources could be deployed more effectively.

Nevertheless, there are good public policy reasons for paying more attention to taxing informal urban economic activity, both in terms of governance concerns about the spread of the tax net and in order to explore alternative ways of building the capacity to tax the sector more effectively in the long term (Fjeldstad and Moore 2008). Much of the anger about tax evaders in the informal sector centres on competition from enterprises that operate well above the margin of subsistence. Finding better ways of taxing the informal sector, however, is in practice not high on the tax reform agenda in most African revenue authorities. There are frequent mentions of the need to 'broaden the tax base', but this seems to refer more to reducing exemptions and closing loopholes than to any notion that the informal sector needs to be tackled as a generic issue. Implicitly, it is hoped that the informal sector will be brought into the tax net through the gradual expansion of the scope of VAT, which has a very 'thin' coverage in many African countries.

The removal from the tax net of those taxpayers who generate little net revenue is contrary to the emphasis in principle within the tax reform programme on broadening the tax net. A wider tax net is not always a good thing, but there is reason for concern that tax reforms have been driven by a clear economic calculus that emphasizes the advantages of excluding marginal payers from the tax net. The political arguments for inclusion have not been heard (*ibid.*). This would be less of a problem if the actual tax burdens in poor African countries were fairly and effectively distributed.

But they are not. In particular, they often fall heavily on a small number of registered, formal sector companies.

We know from a wide variety of sources that this heavy concentration on a few larger taxpayers can have perverse results.⁶⁹ Tax collectors, both institutionally and personally, have stronger incentives to concentrate on trying to extract more revenue from this existing, registered base than to go about broadening the base by bringing more, smaller enterprises and individuals into the net. Identifying, locating and registering new taxpayers can be difficult. And concentrating on the existing base can be more rewarding: larger taxpayers are more likely to be willing to pay larger bribes. Those processes in turn help to keep issues of taxation and extortion off the public political agenda: smaller enterprises may be little affected by tax at all, and larger enterprises may continue to solve their problems through bribery. This simple causal model does of course not tell anything like the full story. The point is that it is sufficiently valid that it makes sense to question the dominance of economic arguments for excluding smaller taxpayers from the tax net on pure efficiency grounds, and to explore the potential political advantages of widening that net.

The argument made above is all the more pointed in situations where national governments are under strong pressure from the IMF to meet revenue targets, and their tax administrations respond with some combination of (i) an even tighter squeeze on registered taxpayers; and (ii) quasi-military 'raids' on other businesses on which they do not have detailed information. By pushing for unrealistically high revenue targets, the Ministry of Finance, the IMF and donor agencies may contribute to undermine the reputation and credibility of the revenue authorities in the eyes of the public. Attempts to meet externally set tax-to-GDP targets may undermine democratic accountability if legal processes and taxpayers' rights are set aside in response (Luoga 2002). Therefore, efforts to bring informal entities into the tax net are important.

⁶⁹ In his comparative study of Argentina and Chile, Bergman demonstrates the long term damage to collection capacity that resulted from repeated 'emergency' revenue raising campaigns in Argentina (Bergman 2003:623).

5.3. Tax exemptions

Experience shows that a high occurrence of tax exemptions reduces the tax base, creates room for bribery and corruption, and increases the appearance of loopholes for tax evasion. Hence, the extent of tax exemptions can be seen as an indication of a government's political will to fight fiscal corruption and tax evasion. For instance, between FY 2005/06 and FY 2007/08 tax exemptions in Tanzania averaged 3.9% of GDP (Uwasi 2010). According to recent estimates by the Tanzania Revenue Authority (TRA), exemptions in per cent of TRA net revenue collection were 23.6% in FY 2007/08, 18% in FY 2008/09 and 14.7% in FY 2009/10 (TRA 2011).

Mining is a sector enjoying substantial tax exemptions in many countries in Africa. One of the arguments that are frequently cited to support the policy is that a favourable tax regime will attract more foreign direct investment and thus contribute to economic growth. National investment promotion agencies are established to attract and facilitate foreign investments (Fjeldstad and Heggstad 2011). The incentives granted are largely in the form of tax holidays to foreign investors. In Mozambique, for instance, generous investment incentives to specific industries have led to large revenue losses and distorted competition. In particular, wealthy corporations and individuals 'constantly seek ways to take advantage of special tax breaks to shelter income that should be fully taxed' (Nathan Associates 2004:30). It is estimated that a 30% tax on profits on the three foreign owned 'mega-projects' in Mozambique would be sufficient to offset donor budget support (AEO 2010). In the report 'A golden opportunity', Curtis and Lissu (2008) argue that the tax incentives given to large foreign companies in Tanzania are so generous that they amount to hidden subsidies for the large mining companies. One common way to avoid paying full corporate tax of 30% is to declare losses and then getting a tax reduction.

Tax holidays, i.e. time-limited exemptions from the corporate income tax, are widely regarded as a particularly ill-designed form of investment incentive, and one that poses considerable dangers to the wider tax system (Keen and Mansour 2010). Such measures are open to abuse, undermining

tax revenue by providing enterprises with a strong incentive to use transfer pricing and financial arrangements to shift taxable profits into 'tax holiday enterprises'. This can be arranged, for example, for taxpaying companies (able to deduct the interest payments) to borrow from holiday companies (not taxable on interest received). Such devices can operate across national borders, and also between domestic firms. However clever the legal provisions crafted to address this risk, experience suggests that companies will prove adept in finding ways to avoid them. Even the most developed tax administrations have difficulties dealing with such abuse.

The World Bank has been a strong advocate for this policy and praises countries that adopt investor-friendly reforms in its annual *Doing Business* reports. However, rather than uniting to demand fair deals with investors, many African countries find themselves competing with each other to see who has the best business climate, the most generous tax holidays, the best investor protection and other fiscal incentives. For poor countries the 'competition to grant tax exemptions' could become a race to the bottom. This happens in spite of the fact that research shows that the tax regime is only one of many factors that impacts on investment decisions and the general business environment.

Another factor that has tended to reduce revenues and created profound distortions in the resource allocation mechanism of the market system is the tax exemption on transactions associated with foreign development assistance. In addition to exemptions granted to donor agencies, these exemptions often include foreign companies engaged by donors (e.g. construction companies). This has contributed to eroding the tax base not only for import duties, but also for corporate and personal income taxes and taxes on domestic transactions. Furthermore, tax-free status of government imports has provided an incentive to leak construction materials and capital equipment - which exceeded project requirements - into the domestic market. Imports of capital intensive technologies characterising many donor funded projects are indications of the distortions created by the tax free status. Anecdotal evidence also suggests that foreign companies have ousted local companies through this kind of unfair competition.

Governments receiving foreign aid should therefore consider imposing tax on imports of goods to bilaterally and multilaterally funded projects. At least two African countries (Senegal and Togo) took steps in the 1990s to eliminate tax exemptions related to bilateral and multilateral assistance by fully taxing capital imports financed from abroad and crediting donor accounts for the taxes paid (Fjeldstad 2009). While these procedures do not directly add any revenue to the budget, it introduces a system of controls that may reduce fraud, and thereby contributes to raise government revenues. It may further improve both budgetary transparency and resource allocation by fully accounting for public investment costs. It may also contribute to a more fair competition between local and foreign companies competing for donor contracts.

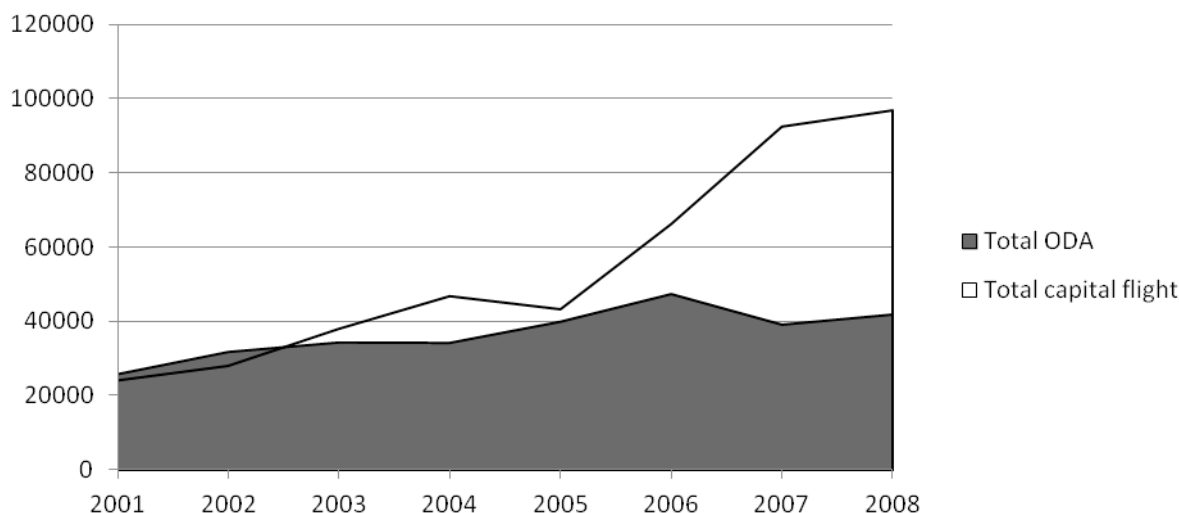
5.4. Tax evasion and capital flight

Tax is evaded when income and assets are consciously hidden from the state institutions in order for it not to be taxed. To illicitly channel money out of a country and into a financial centre with high level of discretion and secrecy is a common way to evade tax and hide large amounts from the national revenue authorities. Kar and Cartwright-Smith (2010) have estimated the amount of money that left Africa illegally in the period 2001-2008 was substantially higher than the amount received in the form of official development assistance (Figure 3). The proceeds of commercial tax evasion, mainly through trade mispricing, are found to be by far the largest component of the illicit capital flows.

The tax administrations in some countries have taken actions against tax evasion. In Tanzania, for instance, the Tanzania Revenue Authority has in recent years plugged some tax loopholes and improved the enforcement of legal sanctions against tax fraud (Fjeldstad and Heggstad 2011). Until 2003, all tax investigations - including 'criminal' ones (fraud and evasion) - were settled internally, which was seen as contributing to lack of transparency of private deal-making. Since then, all fraud and tax evasion cases are referred to the Legal Services Department. Of the 259 investigations made by TRA in 2005, 36 cases were referred and of those, 32 went to the regional magistrate's court (i.e. criminal investigations are handled via the regular criminal justice system). However, since the magistrates have imposed only fines and no prison sentences, the rewards of tax evasion outweigh the perceived risks. Thus, the existing judicial system seems to be a major bottleneck for establishing a credible penalty system for fraud and tax evasion.

Revenue authorities occasionally use one time 'tax amnesties' as a way of encouraging compliance and raising revenue. In 1998, Zambia introduced a tax amnesty which provided amnesty from prosecution, fines and other penalties, but not for unpaid tax or interest. Empirical studies show that the overall revenue effects of amnesty programmes have been small relative to aggregate income tax revenues, with estimated effects frequently turning out to be statistically insignificant (Mookherjee and Das-Gupta 1995; Hasseldine

Figure 3: Illicit financial flows from and development aid to Africa (2001-2008; mill USD)



Source: Fjeldstad and Heggstad (2011) based on data from GFI

1998; Das-Gupta and Mookherjee 1998). Overall, amnesties may have certain short-term benefits, but a number of potential long-term costs in terms of revenue, compliance and respect for the tax system in general. The resultant balance after these inherent trade-offs have been taken into account should be the major influence on the decision whether or not to offer a tax amnesty. If a decision is taken to offer a tax amnesty, a number of design issues need to be taken into account. These include issues relating to coverage, length, any media campaign, personnel etc. After the amnesty, assessments of the success of the amnesty in terms of revenue, voluntary compliance levels and public attitudes towards taxpaying should be made. However, generally there is a need to caution against the use of tax amnesties.

6. Concluding remarks and some implications for policy

In this article I have argued that the political impact of taxation goes far beyond obtaining funds for financing the public sector, investment, and the basic needs of the population. An effective tax system is essential to strengthening the state's legitimacy, accountability and responsiveness. It matters that governments tax their citizens and it matters how they tax them. Taxation stimulates demands for representation, and an effective tax administration is a central pillar of state capacity. In this perspective addressing the informal sector, cutting down on tax exemptions and hindering illicit financial flows out of the country are complex, challenging but potentially rewarding areas to focus efforts to broadening the revenue base.

Still, considerable and sustained efforts are required before the tax bases in most African countries will be significantly broadened. During this process it is also important to strike the right balance between the expansion of the tax base, compliance and enforcement. Furthermore, erosion of the tax base through transfer pricing is a major challenge that has adversely affected domestic resource mobilisation. African tax administrations generally need better training on how to recognize the transfer pricing opportunities in key sectors and stronger capacity to detect and respond to this problem. There is also a need for more in-depth knowledge of the

extent and impacts of capital flight at the country levels. The issue of transfer pricing is sophisticated and complex in nature. International collaboration and treaties are required to make inroads against the problem. With respect to tax exemptions, due to resistance from the benefiting elite, political leaders and businesses it is likely that the exemption regime will continue to be a major challenge in many countries. While the technical aspects of tax reform are crucial, a better understanding of the sustainability of tax reforms is not possible without a better understanding of how reforms become legitimate. Because taxation affects incentives and distribution simultaneously, tax reform requires either a degree of social consensus that taxation is in the collective interest and/or it requires a state with the ability to coerce those who challenge its allocations. The focus therefore on institutional designs and other technical issues is incomplete since it ignores the political nature of taxation (Ayee *et al* 2010). More emphasis on the political economy of taxation is required for designing and implementing effective tax systems.

A key challenge is to strengthen accountability between government and taxpayers. The channels through which governments hold themselves accountable to citizens, and citizens communicate their demands for better government, are still highly dysfunctional in many African countries. The tax-paying culture in the case countries is generally weak. Some of the reasons for this attitude are the legacy of taxation being seen as coercive and extractive, the inability of taxpayers to see the relationship between benefits in the form of services being provided by the state from taxes paid and inadequate public education programmes by the tax administrations. There seems to have been a general lack of concern for the historical evidence about the connection between taxation and state-building, notably the need to construct tax systems that engage citizens in politics in a positive way, and contribute to the legitimacy of the state (Fjeldstad and Moore 2008: 259).

Efforts to broaden the tax base are intimately connected to the quality of government expenditure. If taxpayers feel that their tax payments are wasted or misdirected then compliance will be low, and tax reforms will be far less effective.

Programmes to improve public expenditure management and increase efficiency in the delivery of public services go hand in hand with tax reform. Against this backdrop, there is a strong case for linking revenue enhancement much more explicitly to broader governance objectives (Pritchard 2010). Increased domestic revenue generation will only lead to improved development outcomes if the revenue is translated into productive public expenditure. In more practical terms, if tax reform is undertaken in a way that promotes greater responsiveness and accountability, alongside improvements in the state's institutional capacity, then tax reform can become a catalyst for broader improvements in government performance.

References

- AFRICAN ECONOMIC OUTLOOK [AEO]. 2010. Database on African Fiscal Performance. *African Economic Outlook*. <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/>.
- AYEE, J., O.-H. FJELDSTAD, L. MARAIS & A. KEANLY. 2010. Good tax governance in Africa. African Tax Administration Forum (ATAF). Prepared for the project *Towards an African Declaration on Good Financial Governance*. CABRI/ATAF. Pretoria.
- BAUNSGAARD, T. & KEEN, M. 2005. Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization. *IMF Working Paper* No. WP/05/112. Washington DC: IMF.
- BERGMAN, M. 2003. Tax reforms and tax compliance: The divergent paths of Chile and Argentina. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 35, no. 03: 593:624.
- BIRD, R. & GENDRON, P.-P. 2005. *VAT Revisited. A New Look at the Value Added Tax in Developing and Transitional Countries*. International Tax Program, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto.
- BIRD, R. M., MARTINEZ-VAZQUES, J. & TORGLER, B. 2004. Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries. *Working Papers 0411, International Tax Program, Institute for International Business*, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto.
- BIRD, R. M. & ZOLT, E. M. 2003. *Introduction to Tax Policy Design and Development*. Paper for course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries. Washington D.C.: World Bank.
- BIRD, R. & WALLACE, S. 2003. Is It Really So Hard to Tax the Hard-to-Tax? The Context and Role of Presumptive Taxes. *International Tax Program Papers*, No. 0307. Toronto: International Tax Program, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto.
- BRAÜTIGAM, D. 2000. Aid Dependence and Governance. Expert Group on Development Issues (EGDI).
- BRAÜTIGAM, D. & KNACK, S. 2004. Foreign aid, institutions and governance in sub-Saharan Africa. *Economic Development and Cultural Change*, 52(2): 255-285.
- BRAÜTIGAM, D., FJELDSTAD, O.-H. & MOORE, M. (Eds.) 2008. *Taxation and State-Building in Developing Countries. Capacity and Consent*, Cambridge.
- BRUN, J.F., G. CHAMBAS, & S. GUERINEAU. 2007. Aide et mobilisation fiscale. Jumbo 21, AFD Paris.
- CABRI/SPA 2008. Good Practice Note: Using Country Budget Systems.
- CHARMES, J. 2000. Informal sector, poverty and gender. A review of empirical evidence. *Background paper for the World Development Report 2001*. World Bank, WIEGO, SEWA, UNIFEM and HIID.
- CURTIS, M. & LISSU, T. 2008. *A golden opportunity? How Tanzania is failing to benefit from gold mining*. 2nd ed.
- DAS-GUPTA, A. & MOOKHERJEE, D. 1998. *Incentive and institutional reform in tax enforcement: An analysis of developing country experience*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- DEVAS, N., DELAY, S. & HUBBARD, M. 2001. Revenue authorities: Are they the right vehicle for improved tax administration? *Public Administration and Development*, 21, 211-222

- DI JOHN, J. 2009. Taxation, Governance and Resource Mobilisation in Sub-Saharan Africa: A Survey of Key Issues. *Working Paper*. Real Instituto Elcano.
- EBERLEI, W. & HENN, H. 2003. Parliaments in sub-Saharan Africa: Actors in Poverty Reduction? GTZ/Canadian Parliamentary Centre.
- FJELDSTAD, O.-H. 2009. Preaching tax morale, practicing tax avoidance. *Development Today* (22 July). www.development-today.com/magazine/2009/DT_9/Opinion
- FJELDSTAD, O.-H. 2006. Corruption in tax administration. Lessons from institutional reforms in Uganda. Chapter 17 in Susan Rose-Ackerman ed. (2006) *International Handbook on the Economics of Corruption*. Cheltenham, UK/Northampton MA, USA: Edward Elgar.
- FJELDSTAD, O.-H. 2001. Taxation, coercion and donors: local government tax enforcement in Tanzania. *The Journal of Modern African Studies*, 39, 2 (2001), pp. 289-306, Cambridge University Press.
- FJELDSTAD, O.-H. & HEGGSTAD, K. 2011. The tax systems in Mozambique, Tanzania and Zambia: capacity and constraints. *CMI Report R 2011:3*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- FJELDSTAD, O.-H. & MOORE, M. 2008. Tax reform and state building in a globalized world. Chapter 10 (pp. 235-260) in D. Braütigam, O.-H. Fjeldstad & M. Moore (eds.) *Taxation and state building in developing countries: Capacity and consent*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GAMBARO, I., MEYER-SPASCHE, J. & RAHMAN, A. 2007. Does aid decrease tax revenue in developing countries? London School of Economics and Political Science (LSE) Available at: http://www.hertie-school.de/binaries/addon/287_student_project_meyer_spasche.pdf
- GUPTA, S., CLEMENTS, B., PIVORAVSKY, A. & TIONGSON, A. 2003. Foreign aid and revenue response: does the composition of aid matter? *IMF Working Paper* No 03/176
- HASSELDINE, J. 1998. Tax amnesties: an international review. *Bulletin for International Fiscal Documentation*. July. Vol. 52: 303-310.
- KAR, D. & CARTWRIGHT-SMITH, D. 2010. *Illicit financial flows from Africa. Hidden resources for development*. Global Financial Integrity: Washington DC. http://www.gfip.org/storage/gfip/documents/reports/gfi_africareport_web.pdf [Last accessed 23.02.11]
- KEEN, M. & MANSOUR, M. 2010. Revenue mobilisation in Sub-Saharan Africa: Challenges from globalisation I - Trade reform. *Development Policy Review*, 28, 553-571.
- KLOEDEN, D. 2006. Tax regimes and administration for small business. *Technical note*. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.
- LANGDON, S. & R. DRAMAN 2005. PRSPs in Africa: Parliaments and Economic Policy Performance. GTZ/Canadian Parliamentary Centre
- LEVI, M. 1988. *Of rule and revenue*. Los Angeles, CA: University of California Press.
- LUOGA, F. 2002. Taxpayers' Rights in the Context of Democratic Governance: Tanzania. *IDS Bulletin*, Vol. 33 No. 3, pp. 50-7.
- MANN, A. 2004. *Are semi-autonomous revenue authorities the right answer to tax administration problems in developing countries? A practical guide*. Report to USAID (August), Washington DC.
- MARSHALL, J. 2009. One size fits all? IMF tax policy in sub-Saharan Africa. *Occasional Paper*. Christian Aid.
- MOOKHERJEE, D. & DAS-GUPTA, A. 1995. Tax amnesties in India: an empirical evaluation for institutional reform and the informal sector. University of Maryland at College Park (Sept.). *IRIS-India Working Paper* No. 4, National Institute of Public Finance and Policy (NIPFP), New Delhi, India.
- MOORE, M. 2004. Revenues, state formation, and the quality of governance in developing countries. *International Political Science Review* 25 (3): 217-319.

- MOORE, M. 1998. Death without taxes: Democracy, state capacity and aid dependence in the fourth world. In M. Robinson & G. White (eds.) *The democratic developmental state: Politics and institutional design*. Oxford: Oxford University Press.
- MOSS, T., J. HUDSON & VAN DE WALLE, N. 2006. An aid-institutions paradox? A review essay on aid dependency and state-building in Sub-Saharan Africa. *Center for Global Development Working Paper* 74, Washington DC.
- NATHAN ASSOCIATES INC 2004. *Tax Reform and the Business Environment in Mozambique. A review of private-sector concerns*. USAID. (December).
- OECD-DAC. 2006. Governance, accountability and taxation. Draft paper prepared to the GOVNET (unpublished, December). Paris.
- OWENS, J. & Hamilton, S. 2004. Experience and Innovations in Other Countries. In Aaron, H. J. and J. Slemrod (eds.), *The Crisis in Tax Administration*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- PRETORIA COMMUNIQUÉ 2008. *The Pretoria communiqué*. International conference on taxation, statebuilding and capacity building in Africa. African Tax Administration Forum (ATAF). <http://www.sars.co.za/Tools/Documents/DocumentDownload.asp?FileID=47570>
- PRICHARD, W. 2010. Taxation and state building: Towards governance focused tax reform agenda. *IDS Working Paper* 341. Brighton: Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- REMMER, K.L. 2004. Does foreign aid promote the expansion of government? *American Journal of Political Science*, 48(1), 77-92.
- SOL, A. 2010. Paper 2: Raising taxes in developing countries – Domestic constraints. Tax Justice Netherlands, in *Development Policy Review Network Research Papers*. Supporting developing countries' ability to raise tax revenues. DPRN Phase II, report no. 15. SOMO and Tax Justice Netherlands.
- STEWART, M. 2002. Global Trajectories of Tax Reform: Mapping Tax Reform in Developing and Transition Countries. *Public Law and Legal Theory Research Paper* No. 29. Melbourne: Faculty of Law, University of Melbourne.
- TAIT, A. 1990. IMF Advice on Fiscal Policy. In Krause-Junk, G. (ed.) *Public Finance and Steady Economic Growth*. The Hague: International Institute of Public Finance.
- TALIERCIO, R. jr. 2004. Administrative reform as credible commitment: The impact of autonomy on revenue authority performance in Latin America. *World Development*, 32(2), 213-32.
- TANZANIA REVENUE AUTHORITY [TRA]. 2011. *Risk assessment of tax exemptions 2006/07–2009/10*. TRA Headquarters: Dar es Salaam.
- TANZI, V. 2000. Taxation and Economic Structure. In Perry, G., et al. (eds.), *Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries, vol. 2*. Basingstoke: Macmillan.
- TANZI, V. & Zee, H. H. 2000. Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries. *IMF Working Paper* No. WP/00/35. Washington D. C.: International Monetary Fund.
- TENDLER, J. 2002. Small firms, the informal sector and the devil's deal. *IDS Bulletin*, 33 (3).
- TERPKER, S. 2003. Managing small and medium-size taxpayers in developing countries. *Tax Notes International*, Jan 13, pp. 211-234.
- THIRSK, W. R. 1993. Recent Experience with Tax Reform in Developing Countries. In Faini, R. & J. de Melo (eds.) *Fiscal Issues in Adjustment in Developing Countries*. New York: St. Martin's Press.
- UWASI. 2010. Tanzania's tax exemptions: are they too high and making us too dependent on foreign aid? *Policy brief*. Dar es Salaam, Uwasi at Twaweza.
- VON SOEST, C. 2007. Measuring the capability to raise revenue: Process and output dimensions and their application to the Zambia Revenue Authority *Public Administration and Development*, 27, 353-365.

U-landsgjeld

Hvordan sette regjeringens gjeldspolitik ut i praksis?

Av Line Madsen Simenstad, Slett U-landsgjelda (SLUG)

1. Introduksjon

Det er lenge siden statsgjeld har stått så høyt på den internasjonale agenda som den gjør i disse dager. Hellas står på randen av konkurs, og flere europeiske land er i alvorlige gjeldskriser. Men gjeldskrise er på ingen måte noe nytt. En rekke utviklingsland har vært i sammenhengende gjeldskriser over mange år. Det er snart elleve år siden den verdensomspennende Jubilee 2000 kampanjen kuliminerte i historiens største underskriftskampanje; 24 millioner mennesker ga sin signatur for å slette fattige lands gjeldsbyrder. I dag ser vi at den gjeldssletten som har blitt gitt i løpet av dette tiåret ikke er nok. Fortsatt betaler utviklingsland om lag 200 milliarder dollar i gjeldsbetjening hvert år.⁷⁰ Det er nesten dobbelt så mye som årlig gis i bistand.

Store gjeldsbyrder er med på å opprettholde gapet mellom fattig rik og gjør at en rekke land ikke er i stand til å tilby sin befolkning grunnleggende tjenester. I tillegg er deler av utviklingslandenes gjeld illegitim. Med illegitim gjeld menes gjeld fra lån gitt til undertrykkende regimer eller korruperte politikere, eller for å finansiere meningsløse og overprisede prosjekter, eller gitt på uakseptable premisser, for eksempel med en alt for høy rente.

Gjeldsspørsmålet er spesielt aktuelt av flere grunner. Finanskrisen byr på store problemer for fattige land, så vel som rike. Synkende etter-spørsel etter utviklingslandenes varer, lavere skatteinntekter, nedgang i bistand og utenlandske direkteinvesteringer og generelt mindre kapital i omløp, gjør en del utviklingsland svært sårbare. For å komme seg gjennom vanskelige tider må de dermed ta opp mer lån, og kan fort

komme i en situasjon hvor gevinstene av de siste årenes gjeldslette blir reversert. Ifølge IMF er en fjerdedel av landene som har fått gjeldsslette gjennom Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC) nå i stor risiko for "gjeldsnød". UNCTAD har uttrykt alvorlig bekymring over gjeldssituasjonen i 49 av de minst utviklede landene.⁷¹

I disse dager er HIPC-initiativet i ferd med å gå inn i sin slutfase. HIPC er det største internasjonale gjeldssletteinitiativet og drives i regi av Verdensbanken og IMF. Det finnes ikke noe rammeverk som kan ta over og behandle gjeldsproblemer på en like omfattende måte som HIPC. Denne situasjonen gjør også gjeldsspørsmål særlig relevant akkurat nå.

Samtidig har finanskrisen utviklet seg til å bli en europeisk gjeldskrise. Det har åpnet opp for en diskusjon om ansvarlig finansiering og nye mekanismer for gjeldsforhandlinger og gjeldsslette. Muligheten for å opprette et upartisk organ for forhandlinger om gjeldsnedbetaling er nå høyt oppe på dagsorden i EU, og flere land, blant annet Tyskland og Nederland, stiller seg positive til dette.

Norge fortjener honnør for en progressiv gjeldspolitik over flere år. I Soria Moria plattformen går regjeringen inn for tre helt sentrale saker for gjeldsbevegelsen. I erklæringen heter det at regjeringen skal:

"Arbeide for internasjonale gjeldsslette-mekanismer for behandling av illegitim gjeld, et bindende internasjonalt regelverk for ansvarlig långivning og gjennomføre en norsk gjeldsrevisjon."

70 Verdensbanken Data

71 Eurodad 2011

Slett U-landsgjelda og våre samarbeidspartnere nasjonalt og internasjonalt venter fortsatt på at dette skal bli satt ut i live. Denne artikkelen er et bidrag til å se på hvordan regjeringens gode målsetninger kan operasjonaliseres. Etter en introduksjon om u-landsgjeld skal vi se nærmere på gjeldsslette mekanismer, ansvarlig finansiering og gjeldsrevisjon.

2. Gjeld – en innføring

Store gjeldsbyrder kan være svært skadelig for sårbare økonomier og tvinger fattige land til å prioritere å tilbakebetale til sine utlånere i stedet for å bruke midler på tjenester til befolkningen. Det er ikke dermed sagt at all gjeld er en uting og burde slettes. Det er for eksempel mange land som har tatt opp lån og investert pengene i sektorer som bedrer levestandarden for befolkningen og er i stand til å tilbakebetale fordringene uten at dette går utover nødvendige tjenester som utdanning og helse. På den annen side er det to typer gjeld som den internasjonale gjeldsbevegelsen mener burde slettes: illegitim gjeld og ubetalbar gjeld.

2.1. Illegitim gjeld

Ordet illegitim beskriver noe som er ulovlig, urettferdig, umoralsk eller uakseptabelt. Med illegitim gjeld menes gjeld fra lån gitt til undertrykkende regimer eller korruperte politikere, eller for å finansiere meningsløse og overprisede prosjekter, eller gitt på uakseptable premisser, for eksempel med en alt for høy rente. De klassiske eksemplene på illegitim gjeld er lån til diktatorer som har brukt pengene til eget forbruk, eller lån til prosjekter som har gitt store miljømessige skader eller andre typer utlån som ikke på noen måte har kommet befolkningen til gode. Det er nesten umulig å angi omfanget av illegitim gjeld i dag, men det anslås at utviklingsland fortsatt skylder omtrent 500 milliarder dollar i *diktatorgjeld* – altså gjeld fra utlån til diktatorer.⁷²

Det er i dag ingen internasjonal aksept for begrepet illegitim gjeld. Svært få politikere tør å ta begrepet i sin munn på grunn av de politiske og økonomiske konsekvensene ved å innrømme at

også utlåner har ansvar for gjeldsproblemene i fattige land. Ved å innrømme medansvar for såkalte illegitime utlån kan myndighetene i utlånerlandene risikere å måtte tilbakebetale pengene de har mottatt gjennom årenes løp. Norge har gått langt i sette kreditors medansvar og illegitim gjeld på dagsorden. Gjennom sletting av gjelden etter Skipseksportkampanjen i 2006, vedkjente Norge seg sitt kreditoransvar. Under henvisning til ”feilslått utviklingspolitikk”, ble gjeld som fem land skyldte Norge for kjøp av skip på 70-tallet, slettet. Ytterligere to land, Burma og Sudan, skal få gjelden slettet når de får myndigheter som anerkjennes internasjonalt.

2.2. Ubetalbar gjeld

Den andre kategorien gjeld som SLUG og den internasjonale gjeldsslettebevegelsen mener burde slettes er såkalt ubetalbar eller ikke-bærekraftig gjeld. Dette er gjeld som ikke kan betales uten at det går utover et lands mulighet til å sørge for befolkningens grunnleggende rettigheter. I dag må en rekke land prioritere vekk å sørge for skoler, sykehus og vann til sin befolkning fordi de må møte sine forpliktelser overfor utlånere. Når gjeldens bærekraft vurderes av Verdensbanken og IMF er det tekniske kriterier som ligger til grunn; altså hvorvidt et land økonomisk sett *er i stand* til å betale tilbake gjelden. Hvorvidt et land faktisk kan prioritere gjeldsbetjening uten at det får dramatiske konsekvenser for befolkningens velferd er et annet spørsmål. Kriteriene for å bli med på internasjonale gjeldssletteinitiativer er så snevre at en rekke land som trenger det, ikke får lettet sine gjeldsbyrder. HIPC omfatter kun 40 land.

2.3. Hvem skylder hva til hvem?

Låntakerne: Av utviklingslandene er det i dag mellominntektslandene som er de med størst gjeldsbyrder. De tre landene som bruker mest på gjeldsbetjening (som prosent av BNI) er Libanon, Jamaica og St. Kitts and Nevis. De to sistnevnte tilhører en gruppe av land som sliter tungt med gjeldsproblemer; små fattige øystater. 14 av disse har offentlig gjeld tilsvarende mer enn 60 prosent av BNP.⁷³ For mange av disse landene har matvare-, energi- og finanskrisen forverret situasjonen. De fleste av de

72 Jubilee UK 2008

73 Hurley 2010

små øystatene er nettoimportører av mat og drivstoff, og er svært sårbare for prissvingninger i råvaremarkedene. Den voldsomme økningen i mat- og energipriser i 2008 og igjen i 2010 og 2011, koblet sammen med finanskrisen og den påfølgende nedgangen i eksportinntekter, skatteinntekter, utenlandske direkteinvesteringer, pengeoverføringer fra utvandrere og bistand har gått hardt utover disse landene. For å komme seg gjennom de vanskelige tidene har land som allerede hadde store gjeldsbyrder fra før av blitt tvunget til å ta opp nye lån.

De aller fattigste utviklingslandene har de siste årene fått redusert sine gjeldsbyrder betydelig gjennom internasjonale gjeldssletteprogrammer. Likevel går fortsatt store summer fra Sør til Nord hvert år i form av gjeldsbetjening. Bare landene i Afrika sør for Sahara bruker hvert år 9 milliarder dollar på gjeldsbetjening.⁷⁴

Gjelden: Det finnes flere typer gjeld. Det gjeldsbevegelsen tradisjonelt har konsentrert seg om er *bilateral* og *multilateral* gjeld, det vil si statlig gjeld til andre land eller til multilaterale institusjoner, slik som utviklingsbankene. Det er i all hovedsak denne typen gjeld som har blitt behandlet i de ulike programmene for gjeldslette, slik som Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC).

Det aller meste av utviklingslandenes gjeld er *privat gjeld*, altså gjeld til private institusjoner, slik som kommersielle banker. Mens utviklingslandenes samlede gjeld til offentlige utlånere har ligget på et relativt stabilt nivå på rundt 900 milliarder dollar siden 2002, har den private gjelden mer enn doblet seg; fra 1510 milliarder dollar til 3835 milliarder i 2009.⁷⁵ Det er viktig å understreke at det her er snakk om alle land som klassifiseres som "developing and emerging economies" av IMF, som blant annet inkluderer store økonomier som Kina, India, Brasil og Sør-Afrika. De aller fattigste landene har mindre privat gjeld, da de i større grad baserer seg på offentlig utviklingsfinansiering. Landene i Afrika sør for Sahara har til sammen 214 milliarder dollar i gjeld, hvorav omtrent halvparten er privat og halvparten offentlig.⁷⁶ Privat gjeld er gjerne dyrere å betjene enn

bilateral og multilateral gjeld. Det kommer av at lån på privatmarkedet gis etter markedsprinsipper, mens det meste av utviklingslandenes bilaterale og multilaterale låneopptak skjer på spesielt gunstige betingelser, i form av for eksempel lave renter eller lang tilbakebetalingstid.

Stadig flere land får også en høyere *innenlandsgjeld*. Dette er gjeld til aktører i samme land, for eksempel nasjonale banker. Det er utenlandsgjeld som har vært i fokus og som har blitt slettet de siste par tiårene, men i skyggen av gjeldssletteprogrammene, har innenlandsgjelden til utviklingsland stadig vokst. Mange land tar opp lån på innenlandsmarkedet for å være i stand til å betjene utenlandsgjelden. Finanskrisen har forsterket trenden med voksende innenlands gjeldsbyrder, fordi eksterne ressurser ikke lenger er like tilgjengelig. Innenlandsgjeld er privat gjeld og dermed gjerne dyrere å betjene enn utenlandsgjeld til andre land eller internasjonale finansinstitusjoner. Høy innenlandsgjeld er særlig ugunstig i mindre utviklede økonomier med små finansmarkeder, hvor noen få aktører sitter med mye makt og dermed kan sette høye renter. I land med lite kapital i omløp blir det også dyrere for privat sektor å låne, når staten kommer inn og konkurransen om pengene blir sterkere. Dette kan igjen føre til lavere vekst. Samtidig kan innenlandsgjeld være mer "bærekraftig" i den forstand at staten ikke trenger utenlandsk valuta for å tilbakebetale den, samtidig som gjeldsbetjeningen ikke er påvirket av svingninger i valutakurser. Kenya er et eksempel på et land som de siste årene har hatt en markant økning i innenlandsgjeld. I 1996 utgjorde innenlandsgjelden 25 prosent av den totale statlige gjeldsbyrden. I 2007 var dette økt til 50 prosent.⁷⁷

En stadig større del av utviklingslandenes gjeld – omtrent en tredjedel – stammer fra *eksportkreditter*. Eksportkreditt skal minimere risikoen som kan følge av ustabile politiske eller finansielle forhold, for selskaper som investerer i et utviklingsland. Et eksportkredittbyrå gir selskaper lån, garantier og forsikringer som kan demme opp for eventuelle tap. Det innebærer at hvis selskapet ikke får den avtalte betalingen av

74 Trading Economics: www.tradingeconomics.com

75 IMF 2010

76 *ibid.*

77 Maana, Owino, Mutai 2008

handelspartneren eller på annen måte lider tap, vil eksportkreditbyrået overta som kreditor. Hvis det er en handelspartner i privat sektor vil det ofte stilles krav om en "motavtale" av den andre parten i handelen, slik at begge parter har en garanti i ryggen. Eksportkreditbyråer er gjerne statlige organer. På den måten blir altså gjeld mellom to private aktører til en sak mellom to stater.

Utlånerne: De siste årene har det skjedd store endringer i utlånsmonster. Mens man tidligere var vant til å tenke på land i Vest-Europa og Nord-Amerika og de internasjonale finansinstitusjonene som utlånerne, er situasjonen i dag en ganske annen. Nye stormakter som Kina, India og Brasil kommer nå i økende grad på banen med lån til fattigere land. Dette er i mange tilfeller kjærkommen finansiering, men det byr også på utfordringer. De nye utlånerne er gjerne ikke med i Parisklubben, den uoffisielle gruppen av utlånerland som forhandler om gjeldsslette. Selv om gjeldsbevegelsen er svært kritiske til Parisklubben på grunn av manglende åpenhet og svært skjeve maktfordeling mellom utlåner og låntaker, er det i det minste en mekanisme for forhandling av gjeldsslette. Med de nye utlånerne blir det nå enda viktigere å få etablert en upartisk domstol for behandling av gjeldstvister, slik gjeldsbevegelsen har arbeidet for i en årrekke.

3. Internasjonal gjeldsslettemekanisme

I juli 2010 fremmet Tysklands finansminister Wolfgang Schäuble et forslag for EUs Task Force on the Strengthening of the European Monetary Union, som ville vært utenkelig bare noen måneder tidligere. I lys av den vanskelige gjeldssituasjonen i Europa tok Schäuble til orde for å opprette et internasjonalt rammeverk for stater som ikke er i stand til å betjene sin gjeld.

De to tradisjonelle arenaene for reforhandling av gjeld er Parisklubben og Londonklubben. I Parisklubben møter representanter for 19 utlånerland, deriblant Norge, låntakerland som har betalingsproblemer. Bak lukkede dører blir utlånerlandene enige seg i mellom om hvorvidt gjelden skal restruktureres og slettes, og i så fall hvor mye. Låntakerlandet har liten forhandlingsmakt i

møte med en blokk av 19 av verdens rikeste land, og det finnes ingen mulighet for en upartisk vurdering av hvorvidt gjelden burde betjenes eller ikke. Mens Parisklubben behandler gjeld mellom stater, behandler Londonklubben privat gjeld, altså gjeld til banker.

Mens Paris- og Londonklubben er relativt uformelle strukturer som møtes på ad hoc basis, finnes det to omfattende, offisielle internasjonale gjeldssletteprogrammer i regi av Verdensbanken og IMF, Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC) og Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI). Kun de aller fattigste gjeldstyngede landene kan kvalifisere for gjeldsslette gjennom HIPC, og kun land som har fullført HIPC kan deretter få ytterligere gjeldsslette gjennom MDRI. Til nå har HIPC og MDRI resultert i over 100 milliarder dollar i gjeldsslette for 36 land. Selv om initiativene kan vise til gode resultater, er selve prosessen utsatt for mye kritikk. For det første må HIPC-landene oppfylle strenge betingelser, diktert fra kreditorene, for å få gjeldsslette. Disse kan være svært vanskelig å oppfylle. For det andre er veien fram til gjeldsslette lang. I gjennomsnitt tar det 3,8 år fra et land blir tatt opp til det får gjeldsbyrden redusert. For det tredje favner ikke initiativet vidt nok. Det er langt flere land enn de 40 HIPC-landene som trenger gjeldsslette, men de strenge kriteriene for å kvalifisere for HIPC, gjør at flere svært fattige og gjeldstyngede land ikke får tilgang på gjeldsreduksjon. Dessuten er HIPC og MDRI prosesser i regi av Verdensbanken og IMF. Disse institusjonene er selv kreditorer, samtidig som det er de som utarbeider analysene som bestemmer om et land kvalifiserer til opptak, og det er de som til syvende og sist avgjør når et land får slettet gjeld. Dette er en uheldig blanding av roller.

Gjeldsbevegelsen i Norge og internasjonalt har i lang tid arbeidet for opprettelsen av en internasjonal gjeldsslettemekanisme for behandling av både ikke-bærekraftig og illegitim gjeld. Ulike modeller har vært foreslått – både fra NGOer og fra akademikere. Til felles for forslagene er en behandling av gjeldstvister hvor det ikke er kreditor som avgjør utfallet men en upartisk instans. Ingen av modellene har fått gjennomslag blant beslutningsmakere – i stedet har oppmerksomheten blitt rettet

mot HIPC og MDRI. Men nå er HIPC og MDRI nesten over, det er bare fire land igjen som ikke har nådd Decision Point, i tillegg til at Zimbabwe kanskje tas inn i varmen. Det er derfor en viss enighet om at det er relevant å stille spørsmål om hva som skjer med behandling av gjeld etter HIPC. Det er mange som peker til Parisklubben og til det såkalte Collective Action Clauses for statsobligasjoner. Et hovedproblem er at ulike instanser behandler ulike typer gjeld, og at det ikke finnes noen (uavhengig) instans som ser på gjelden som helhet; til bilaterale, multilaterale og private kreditorer. Den siste tiden har altså spørsmålet om en internasjonal gjeldsslettemekanisme kommet på dagsorden igjen.

3.1. Noen modeller

Ad hoc meklingsprosess. Dette forslaget innebærer at det opprettes midlertidige forhandlingsinstanser for behandling av enkeltsaker. Partene gir ikke fra seg myndighet til noen annen instans, men det mekles fram et kompromiss. Den østerrikske økonomen Kunibert Raffer foreslo i 1990 bruken av slike ad hoc mekanismer, og at disse skulle behandle gjeldsspørsmål i tråd med amerikansk konkurslovgivning. Raffer mente kapittel 9 i den amerikanske konkurslovgivningen, som hjelper bykommuner med å restrukturere gjeld, ville egne seg også for statsgjeld. Her settes det blant annet begrensninger på kreditors mulighet for å blande seg i økonomisk beslutningstaking hos debitor (kreditor kan for eksempel ikke kreve at debitor øker skattenivået for å være i stand til å tilbakebetale gjelden). Lovgivningen gir også de som blir berørt av utfallet av prosessen rett til å bli hørt underveis, noe som vil åpne for en deltakende prosess hvor for eksempel sivilsamfunnsgrupper blir inkludert.

Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDRM). Dette er et forslag som kom fra IMF's juridiske avdeling i 2001, men som foreløpig ikke har materialisert seg. Forslaget gikk ut på å opprette et forum for forhandling om restrukturering av gjeld i regi av pengefondet. Forumet ville bestå av en gruppe meklere utpekt av IMF som vil bli brukt etter tur til å løse gjeldsforhandlinger. Styrken i dette forslaget var at SDRM ville inngå i IMF's avtaleverk og dermed ville omfatte alle medlemsland. SDRM er likevel en upassende

modell fordi beslutningsmyndigheten ville ligge hos IMF, som også er en viktig kreditor og som har et styre hvor de største bilaterale kreditorer dominerer. Dessuten lå det i forslaget at restrukturering under SDRM ikke ville omfatte gjeld til IMF eller til andre multilaterale institusjoner.

Internasjonal gjeldsdomstol. En svakhet ved en ad hoc mekanisme for gjeldsforhandlinger er at det vil kunne bli for fleksibel og dermed gi for mye makt til kreditor. De tar i stedet til orde for en mer formell og permanent internasjonal domstol med myndighet til å dømme i gjeldstvister. I 2003 kom økonomene Alberto Acosta og Oscar Ugarteche med sitt forslag til et internasjonalt tribunal for statsgjeld underliggende det internasjonale handelskammer i Paris. Senere har de foreslått å opprette en internasjonal meklingsinstans og et internasjonalt finansregelverk under FN-traktaten. Juristene Christoph Paulus og Stephen Kargman har foreslått en mekanisme som ligner IMF's forslag, men at dommerne i stedet utpekes gjennom FN's generalsekretær, og at disse kan være både jurister, økonomer og "utviklingsekspert". Den afrikanske nettverksorganisasjonen for gjeld og utvikling, Afrodad, har foreslått å opprette et gjeldstribunal under den internasjonale domstolen i Haag. Nederlandske myndigheter har også foreslått at domstolen i Haag kan brukes til gjeldsforhandlinger, men høringsprosessen rundt dette forslaget har blitt utsatt. Økt låneaktivitet mellom Afrikanske land har også fått den Afrikanske Unionen til å vurdere muligheten for å opprette en regional gjeldshåndteringsmekanisme under the African Court of Justice.

De ulike modellene utelukker ikke hverandre. Tvert imot vil det være nødvendig med piloter der gjeldstyngede land krever en alternativ, helhetlig og rettferdig løsning på sine gjeldsproblemer. Frem til en institusjonalisert gjeldsmekanisme er på plass vil uavhengige forhandlingsprosedyrer være en god modell. Et godt utgangspunkt for en internasjonal gjeldsslettemekanisme er å begynne med ad hoc arenaer for gjeldsforhandlinger, da dette i utgangspunktet er noe som kan opprettes umiddelbart, for deretter å bygge ut mer institusjonaliserte løsninger. En slik mekanisme åpner for bruk av såkalt "myk jus", det vil si enighet mellom partene som i seg selv ikke går under et

lovverk, men som gir retningslinjer for framferd. Dette er ikke nødvendigvis noe nytt; Parisklubben har ikke noen formell juridisk status, men utfallene av forhandlingene her legger store føringer i gjeldsspørsmål.

3.2. Prinsipper for internasjonal gjeldsslettemekanisme

European Network on Debt and Development (Eurodad), har utarbeidet ti prinsipper som burde ligge til grunn for en internasjonal gjeldsslettemekanisme. Slett U-landsgjeld stiller seg bak disse.

3. Opprettelse av en instans som er uavhengig av kreditorer

I dag forhandles gjeldsslette innenfor rammer bestemt av utlånerland, enten det er gjennom Parisklubben eller gjennom kreditorerdominerte institusjoner som Verdensbanken og IMF. For å sørge for en upartisk behandling er det viktig at en gjeldsslettemekanisme er uavhengig av interessepartene.

4. Uavhengige meglere. Beslutningene om eventuell gjeldsslette må tas av en nøytral part

5. Mandat til å vurdere legitimitet. En gjeldsslettemekanisme må kunne ta stilling til om gjelden er illegitim. Les mer om illegitim gjeld i kapittel 1.

6. Mandat til å vurdere helheten av gjeldsproblemet. Etter at eventuell illegitim gjeld er trukket fra, skal den resterende gjelden behandles i én helhetlig prosess. Slik vil alle kreditorer få samme behandling, og man unngår gratispassasjer-problemet der de kreditorene som holder seg unna gjeldsforhandlinger lenge nok, slipper å måtte slette gjeld. Man unngår også gribbefond, fordi alle kreditorer må gjennom den samme prosessen.

7. Både utlåner og låntaker kan ta initiativ til en gjeldsprosess, og gjeldsbetjeningen fryses mens behandlingen pågår.

8. Vurdering av låntakerlandets økonomiske situasjon skal foretas av en uavhengig instans. Gjeldens bærekraft skal ikke vurderes av kreditorer – som Verdensbanken og IMF - slik det er i dag, men for eksempel av et FN-organ.

9. Gjeldsbetjening skal ikke gå på bekostning av grunnleggende behov. Et bærende prinsipp ved gjeldsforhandlinger må være at et land ikke kan ha gjeldsbyrder som gjør det ute av stand til å sørge for befolkningens grunnleggende behov.

10. Gjennomsiktighet. Gjeldsforhandlingene må være åpne og resultatet offentliggjøres.

11. Deltakelse. Alle berørte parter må ha rett til å bli hørt; det gjelder både utlåner og låntaker, samt grupper som representerer befolkningen i låntakerlandet.

12. Håndhevelse. Alle parter må respektere beslutningene tatt av de uavhengige meklerne. Det kan sikres ved at gjeldsslettemekanismen inkorporeres i internasjonal rett.

Dagens gjeldsslettemekanismer er utilstrekkelige av flere grunner. For det første er de dominert av kreditorer, som selv er part i forhandlingene. De er også ad hoc-løsninger, som betyr at det ikke finnes en arena et land i gjeldsproblemer kan oppsøke for en automatisk og rask løsning. Når prosessen trekker ut, er det både negativt for låntakerlandet som må fortsette å betjene gjelden fram til en løsning ligger på bordet, og det kan være negativt for utlånerne fordi det kan gjøre at andre utlånerer trekker seg og blir gratispassasjerer i reforhandlingene. Dagens løsninger er dessuten for snevre i sin tilnærming til gjeldsbærekraft. Det er ikke nok å vurdere om et land økonomisk sett er i stand til å betjene lånet. De menneskelige konsekvensene av å prioritere gjeldsbetjening over andre behov i et land må også være en del av bildet. Mangelen på en formalisert plattform for gjeldsforhandlinger gjør det dessuten vanskelig å "tvinge" utlånerer til å opptre ansvarlig.

Uansett utforming av en internasjonal gjeldsslettemekanisme, ligger det mest interessante og kontroversielle i den norske regjeringens

Soria Moria forpliktelse i andre del av setningen. "Arbeide for internasjonale gjeldsslettemekanismer for behandling av illegitim gjeld." Norge er det eneste kreditorlandet som tar i bruk begrepet illegitim gjeld. Det er derfor svært viktig at norske myndigheter understreker at en internasjonal gjeldsslettemekanisme må behandle spørsmål om illegitimitet.

4. Ansvarlig finansiering

I tillegg til å slette gjeld, er det svært viktig å se framover og etablere gode prosesser rundt långiving og sørge for at lånene som gis i dag ikke blir til illegitim gjeld i framtiden. Ansvaret for å unngå det ligger både hos låntaker og långiver. Gjeldsbevegelsen arbeider for å innføre bindende internasjonale standarder for ansvarlig finansiering. Det vil si regler som sørger for at låntaker og långiver forplikter seg til standarder for prosessen rundt kontraktinngåelse og innhold i kontrakten, for eksempel at lånekontrakter inneholder all nødvendig informasjon og at relevante instanser deltar i prosessen, at utlåner sitter på et medansvar for å utrede konsekvensene av prosjektet som finansieres, og at partene binder seg til en tvisteløsningsmekanisme.

I Soria Moria erklæringen forplikter regjeringen seg til å arbeide for *et bindende internasjonalt regelverk for ansvarlig långiving*. Her har regjeringen kommet godt i gang gjennom sitt arbeid i FN. UNCTADs prosjekt *Promoting responsible sovereign lending and borrowing*, som er finansiert med norske midler, er et forum for å diskutere gjeldsrelaterte spørsmål og mekanismer for ansvarlige låneprosesser. UNCTAD er nå i ferd med å ferdigstille prosessen med å utarbeide prinsipper for ansvarlig finansiering. Det er knyttet stor spenning til utfallet, som er ventet i november.

På samme måte som kravene om en internasjonal gjeldsslettemekanisme har fått fornyet relevans i forbindelse med finanskrisen, blir også diskusjonen om ansvarlig finansiering enda viktigere under disse omstendighetene. Behovet for god utviklingsfinansiering øker samtidig som givreland i økonomiske problemer kutter i bistandsbudsjettene. For å spare penger blir gavebistand

i økende grad blandet med lånebistand.⁷⁸ Også de multilaterale utviklingsinstitusjonene har økt sine utlån dramatisk som følge av krisen. IMF og Verdensbanken har åpnet opp for at en del utviklingsland kan ta opp mer lån enn det de kunne før krisen. Gjennom sitt Debt Sustainability Framework (DSF) setter IMF og Verdensbanken anbefalte rammer for hvor mye av utviklingsfinansiering til det enkelte land skal være lån og hvor mye som skal være bistand, basert på hvert lands gjeldssituasjon. I 2009 ble det åpnet opp for mer fleksibilitet i DSF slik at land kunne ta opp mer lån for å komme seg gjennom finanskrisen. Samtidig som finanskrisen har bidratt til mer fleksible utlånsrammer, har krisen også ført til at de internasjonale finansinstitusjonene må stille spørsmålet: hvordan kunne krisen vært unngått? I august 2011 ga IMF ut en rapport hvor de anerkjenner at det trengs mer realistiske analyser av låntakerlandenes muligheter for å nedbetale IMF-gjeld.⁷⁹ I kjølvannet av denne rapporten forventes det derfor at pengefondet vil begynne arbeidet med implementering av mer moderne rammeverk for pengepolitikk og bærekraftig gjeld.

Både nasjonalt og internasjonalt jobbes det for å finne mekanismer for å håndtere konsekvensene av finanskrisen. Flere land i Nord øker rammene til sine eksportkreditbyråer i et forsøk på å styrke egen eksportindustri. Den norske regjeringen ga i 2008 og 2009 økte rammer til Garanti-instituttet for eksportkreditt (GIEK). Eksportkreditter kan bidra positivt for næringsliv i utviklingsland, men mange av disse institusjonene har i dag dessverre for svake retningslinjer for ansvarlig finansiering. Historien er full av eksempler på mislykkede prosjekter finansiert ved hjelp av eksportkreditter. Disse utviklingstrekkene – økende behov for utviklingsfinansiering, økende låneopptak, mer bruk av eksportkreditter – er med på å tydeliggjøre behovet for et bindende internasjonalt rammeverk for ansvarlig finansiering.

Det finnes i dag ulike instrumenter som skal bidra til ansvarlig finansiering – under blant annet OECD, Verdensbanken, FN og G20 – men disse

⁷⁸ Eurodad 2011

⁷⁹ IMF 2011. Modernizing the Framework for Fiscal Policy and Public Debt Sustainability Analysis: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/080511.pdf>

har alle den svakheten at de ikke er bindende. De aktørene som vil inkorporere disse standardene i sine utlån, er sannsynligvis også de aktørene som i utgangspunktet ville vært ansvarlige utlånerne. En annen svakhet ved de eksisterende standardene er at ingen av dem stiller spørsmålstegn ved kreditors rettigheter til å innkreve gjelden. For eksempel kan det oppstå situasjoner hvor låntaker ikke lenger har mulighet til å tilbakebetale lånet uten at befolkningen blir skadelidende, eller situasjoner hvor kontrakter har blitt inngått på ulovlig vis. Det er svært viktig at det anerkjennes at låntaker under visse omstendigheter har rett til og ikke betjene gjeld, og uansett har muligheten til å utfordre kreditors krav. Her kommer igjen behovet for en internasjonal gjelds-slettemekanisme, hvor slike tvister kan løses av en upartisk instans.

Det europeiske nettverket for organisasjoner som jobber med gjeld og bistand, Eurodad, har utarbeidet et charter for ansvarlig finansiering. SLUG stiller seg bak dette charteret og foreslår at det innarbeides som en del av norsk utlånspraksis. I 2009 tok utenriks- og forsvarskomiteen på Stortinget til orde for at Eurodads charter kan være et utgangspunkt for å etablere bindende standarder for ansvarlig finansiering. Charteret gir retningslinjer for utlån og investeringer i utviklingsøyemed. Det tar for seg prosessen og innholdet i en kontrakt, og etablerer långivers og låntakers plikter og rettigheter. Følgende er noen sentrale prinsipper i charteret:

Tekniske og juridiske forhold: Lånedokumentet må signeres av en autorisert representant for både låntaker og långiver, som kan vise til parlamentarisk eller annen godkjennelse for kontraktingåelse. Rentene knyttet til lånet må komme tydelig fram av kontrakten. Dersom det er snakk om variabel rente, må partene bli enig om et tak. Lånedokumentet må inneholde opplysninger om eventuelle interessekonflikter, for eksempel knyttet til at låntaker også har opptrådt som rådgiver i forbindelse med låneopptaket. Kreditor må forplikte seg til ikke å videreselge lånet til en tredje part uten godkjennelse fra låntaker. Kreditorer som tidligere har avstått fra å delta i gjeldsstruktureringer, skal ikke ha lov til å videreselge lån.

Menneskerettigheter og miljø: Lånet kan ikke brukes til å finansiere prosjekter som fører til brudd på menneskerettigheter eller på internasjonale sosiale, miljømessige eller arbeidsrettslige standarder. Utlåner har et medansvar for å undersøke at aktiviteter som finansieres er lovlige og at det gjennomføres konsekvensutredninger. Resultatene fra konsekvensutredningen skal foreligge på relevante språk for berørte parter.

Utviklingseffektivitet: Lån og investeringer må være i tråd med låntakerlandets egen utviklingsstrategi, og internasjonale retningslinjer for bistandseffektivitet. Lån skal ikke være bundet til kjøp av varer hos långiver.

Skatt: Kontrakten må inneholde forsikringer om at involverte selskaper følger nasjonale skatteregler. For at skattemyndighetene skal få nødvendig informasjon, må kontraktspartene forsikre seg om at selskapene offentliggjør årlige beretninger om salg, ansatte, inntekter og skatt.

Anskaffelser: Lånedokumentet må slå fast at all informasjon om anbudsrunder, tildelingskriterier og tildelinger offentliggjøres. Kontrakten skal ikke gi noen juridisk immunitet.

Offentlig samtykke og åpenhet: Låneprosessen må være åpen og inkluderende. Nasjonalforsamling, borgere og berørte grupper skal ha nok tid og informasjon til å diskutere låneopptaket. Lånekontrakten må bli gjort tilgjengelig for offentligheten både i långiver- og låntakerland. Den skal foreligge på de viktigste språkene i hvert land, og språket til eventuelle berørte parter.

Tvisteløsning: I lånekontrakten må det anerkjennes at det kan oppstå uventede situasjoner som gjør at låntaker ikke lenger er i stand til å betjene lånet, og det må framgå hva partene skal gjøre i en slik situasjon. Kontrakten må inneholde bestemmelser om en uavhengig tvisteløsningsmekanisme i tilfelle betalingsvanskeligheter eller uenighet mellom kontraktspartene. Mens det forhandles, skal gjeldsnedbetalingen frys.

5. Gjeldsrevisjon

Arbeid for gjeldsrevisjon er noe som blir stadig viktigere i den internasjonale gjeldsbevegelsen. En gjeldsrevisjon kan enten gjøres i et låntakerland, hvor man går gjennom gjelden landet sitter på og vurderer om deler av den burde slettes. En gjeldsrevisjon kan også gjøres i et kreditorland, hvor landet går gjennom sine utlån og vurderer om noe av gjelden skal slettes. Norge er det første kreditorlandet som tar initiativ til en gjeldsrevisjon. Dette ble etterspurt av Stortinget i juni 2009 i forbindelse med at regjeringen la fram Stortingsmelding 13, *Klima, konflikt og kapital*. I Soria Moria erklæringen (2009–2013) går regjeringen inn for å gjennomføre en gjeldsrevisjon.

Ecuador gjennomførte en myndighetsinitiert gjeldsrevisjon i 2007/08. I Irland har en gruppe av akademikere og sivilsamfunnsgrupper nylig gjennomført en gjeldsrevisjon i forbindelse med den økonomiske krisen i landet. I Bolivia har underhuset i nasjonalforsamlingen bedt om en gjeldsrevisjon, men regjeringen har ennå ikke begynt arbeidet. Sivilsamfunnsgrupper i flere andre land har etterlyst gjeldsrevisjon, blant annet i Zimbabwe, Filippinene og Argentina. Nylig har også sivilsamfunn i Hellas bedt om en gjeldsrevisjon. FNs spesialrapportør for gjeld og menneskerettigheter understreker at nasjonale gjeldsrevisjoner er viktige redskaper for å danne et grunnlag for analyser av lands gjeld og hvordan gjeldsbetjeningen påvirker menneskerettighetssituasjonen.

Den norske gjeldsrevisjonen er en god mulighet til både å evaluere egen historisk praksis og se framover og vurdere hvordan Norge skal operere som långiver i framtiden. SLUG er av den oppfatning at en norsk gjeldsrevisjon burde omfatte både en gjennomgang av utestående fordringer, og vurdere om disse er legitime, samt en gjennomgang av retningslinjer for norsk utlånspraksis. Det er viktig at revisjonen omfatter begge disse elementene, fordi og kun gå gjennom utestående fordringer ikke vil gi et stort nok grunnlag til å vurdere og eventuelt endre utlånspraksis.

I sommer ga SLUG ut rapporten *The Norwegian debt audit from an international perspective*⁸⁰, ved hjelp av midler fra UD's dialogprosjekt, *Kapital for utvikling*. Vi ba sivilsamfunnsgrupper og akademikere i andre deler av verden om å komme med sine innspill til hvordan den norske gjeldsrevisjonen burde gjennomføres. Blant den internasjonale gjeldsbevegelsen er det knyttet stor spenning til den norske gjeldsrevisjonen. Fordi den er den første i sitt slag, vil den sette presedens for hvordan slike kreditor-drevne revisjoner kan utformes i framtiden, og det er derfor svært viktig at selve gjennomføringen foregår på en ryddig, rettferdig og transparent måte. Basert på innspillene i den nevnte rapporten og vårt eget arbeid, har vi følgende betraktninger og anbefalinger til den norske gjeldsrevisjonen:

Omfang: Et viktig spørsmål blir hvilken gjeld som skal omfattes av revisjonen. I SLUGs nye rapport skisseres ulike modeller. Revisjonen kan ta for seg både utestående gjeld og gjeld som allerede er slettet eller tilbakebetalt eller bare plukke ut noen utlån som egner seg for å belyse ulike sider av norsk utlånspraksis. Revisjonen kan ta for seg både bilaterale utlån, eksportkreditter, kjøp av statsobligasjoner og utlån gjennom multilaterale ordninger hvor Norge bidrar. SLUG anbefaler at den norske revisjonen tar for seg bilaterale utlån og eksportkreditter, og at den tar for seg alle utestående fordringer. SLUG er av den oppfatning at det vil være unødig tid – og ressurskrevende å inkludere nedbetalt og slettet gjeld. Men det kan være hensiktsmessig å plukke ut enkelte lån som er nedbetalt eller slettet – for eksempel fra skipseksportkampanjen – og bruke som eksempler i utarbeidelsen av kriterier for ansvarlig finansiering. I utgangspunktet burde revisjonen også omfatte kjøp av statsobligasjoner gjennom Statens Pensjonsfond Utland (SPU), men dersom det blir vanskelig å få det gjennom i regjeringen, ønsker SLUG at det uavhengig av gjeldsrevisjonen foretas en egen evaluering av SPU's retningslinjer.

Deltakelse: Et annet viktig spørsmål er hvem som skal stå for gjennomføringen av revisjonen. Det er helt avgjørende at prosessen er åpen, og at sivilsamfunnet inkluderes, enten gjennom deltakelse i

80 Slug 2011

selve revisjonen eller ved å være med på utformingen av *terms of reference*. Den norske gjeldsrevisjonen kan gjennomføres av for eksempel internasjonale forskningsinstitutter eller konsulentfirma. Eller det kan opprettes et bredt sammensatt panel med personer med ulik fagbakgrunn. Den østerrikske økonomen Kunibert Raffer foreslår i SLUGs nye rapport et slikt panel, og går inn for at ulike organer og grupper, som Stortinget, sivilsamfunnsgrupper, næringslivet og debitorland, kan nominere panelmedlemmer. Samtlige av bidragsyterne til rapporten vektlegger at debitorland må inkluderes i prosessen.

Prosess: SLUG har tidligere foreslått at den norske gjeldsrevisjonen gjennomføres som en tretrinnsprosess. Først legges Eurodads charter for ansvarlig finansiering til grunn for gjennomgang av alle utestående fordringer (se sammenheng av charteret under "Ansvarlig finansiering" ovenfor). Deretter vil utestående fordringer som representerer grove brudd med Eurodads charter undersøkes nærmere med tanke på legitimitet og långiveransvar. Brudd på charteret betyr ikke nødvendigvis at gjelden er illegitim, men det kan være en indikasjon på at Norge har et medansvar som långiver. Deretter slettes den gjelden som er illegitim eller i de tilfeller hvor Norge sitter med medansvar. Det er viktig at resultatene av revisjonen offentliggjøres, og at det på forhånd avklares at eventuell gjeld som blir funnet illegitim skal slettes betingelsesløst. Det er avgjørende at Norge i den forbindelse fortsetter praksisen med ikke å belaste bistandsbudsjettet med gjeldsslette.

Da en gjeldsrevisjon vil være tidkrevende arbeid, anbefaler vi myndighetene å sette i gang så raskt som mulig. Vi håper også at Norge vil bidra økonomisk til gjennomføring av gjeldsrevisjon i låntakerland.

Kriterier: Hvilke aspekter ved lånene er det som skal vurderes og hvilke kriterier skal man legge til grunn for vurderingen? Som nevnt mener SLUG at Eurodads charter for ansvarlig utlån burde ligge til grunn for revisjonen. En gjeldsrevisjon må ta for seg både juridiske og moralske aspekter ved et utlån. Det mest grunnleggende kravet til at et lån skal være legitimt er at låneprosedyren har fulgt nasjonale og internasjonale lover

og konvensjoner. Hadde for eksempel vedkommende som undertegnet lånekontrakten for låntakerlandet mandat til å handle på vegne av staten? Det må også vurderes hvorvidt det er moralsk forsvarlig at landet fortsetter å betjene gjelden. Flere gjeldsorganisasjoner i Sør argumenterer for at gjeld hvis betjening går utover et lands mulighet til å oppfylle befolkningens menneskerettigheter, er å betrakte som illegitim. Uavhengig av hvordan man definerer illegitim gjeld, mener SLUG at en norsk gjeldsrevisjon også må vurdere gjeldsbetjeningens konsekvenser og slette gjelden dersom den ikke kan tilbakebetales uten at det går utover menneskerettigheter, selv om gjelden ikke nødvendigvis stammer fra uansvarlig långivning fra Norges side.

6. Konklusjon

Det er spennende tider for gjeldsbevegelsen og for Norge med sin progressive gjeldspolitik. I den ustabile økonomiske situasjonen vi befinner oss i, løftes det på alle steiner for å finne veier ut av uføret. Det åpner opp for internasjonale diskusjoner som tidligere har vært forbeholdt spesielt interesserte. SLUG håper den norske regjeringen kjenner sin besøkelsestid og bruker alle relevante fora til å skape allianser i arbeidet med å sikre en mer rettferdig finansarkitektur. Finanskrisen har illustrert hvor galt det kan gå når kreditorer fraskriver seg ansvar og pengestrømmene ikke er underlagt gode nok reguleringer.

Referanser:

Eurodad 2011. *Responsible Finance Charter*. Tilgjengelig elektronisk: www.eurodad.org

Hurley, Gail 2010. *Achieving Debt Sustainability and the MDGs in Small Island Developing States*. Presentasjon i UNDP Panel discussion: Economic and other Constraints faced by Small Island

Developing States in the Context of Climate Change. Tilgjengelig elektronisk: www.un.org/en/ga/second/65/docs/hurley.pdf

IMF 2010. *World Economic Outlook 2010*. Tilgjengelig elektronisk: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/index.htm

Jubilee UK 2008. *Slett ikke ferdig* (norsk oversettelse utgitt av Slett U-landsgjelda). Tilgjengelig elektronisk: www.slettgjelda.no/materiell

Maana, Owino, Mutai 2008. *Domestic Debt and its Impact on the Economy – The Case of Kenya*. Paper presentert under African Econometric Society Conference i Pretoria, Sør Afrika, juli 2008

Verdensbanken 2010. HIPC/MDRI faktaark. Tilgjengelig elektronisk: www.worldbank.org

Kargman, S.T og C. Paulus 2008. Reforming the process of sovereign debt restructuring: A proposal for a sovereign debt tribunal. UNDESA. April 8/9.

Lungu, J. 2004. The case for the establishment of a fair and transparent arbitration of debt. Discussion paper, Zambia: Afrodad.

Slug 2011. *The Norwegian debt audit from an international perspective*. Tilgjengelig elektronisk: www.slettgjelda.no

Kampen om Afrikas jord

Av Bibiana Dalhe Piene og Liv Bjergene

Fra å være et lite interessant investeringsobjekt har Afrikas røde jord blitt en ettertraktet vare. Men hvordan sikre at fattige afrikanske bønder ikke enda en gang blir taperne i kampen om Afrikas land?

August 2011: Et fly tar bakken i Tanzanias hovedstad Dar-es-Salaam, og ut i den afrikanske heten stiger 35 indiske investorer. De er på rundreise i Øst-Afrika med planer om å sikre seg hundretusener med hektar av land i Tanzania, Uganda og Etiopia. Med seg har de løfter om investeringer på over 2,5 milliarder dollar, eller om lag 13 milliarder kroner.⁸¹

De indiske investorene representerer noen av verdens største selskaper innen matproduksjon, deriblant rose- og palmeoljeproduzenten Karuturi Global og verdens største teproducent McLeod Russel India, der blant andre det norske Statens petroleumsfond – Utland (Oljefondet) har interesse (se egen sak).

Bare Karuturi ønsker å sikre seg 370.000 hektar landbruksjord i de tre landene. Det tilsvarer et område nesten like stort som Østfold.

– Det er et enormt potensial for landbruksinvesteringer i Øst-Afrika, sier Karuturis direktør Sai Ramakrishna Karuturi til Bloomberg.

Den indiske storinvestoren er blant dem som har kastet seg på den globale trenden med å sikre seg landbruksareal til en billig penge i utviklingsland – primært i Afrika.

1. Prissjokket som vekket verden

Det er ikke mange årene siden satsing på jordbruk i Afrika ble ansett som gammeldags og bakstreversk. Investeringene i lokalt landbruk ble sett på som mislykkede fordi programmene ofte

var avhengige av statlig subsidiering. Dessuten flommet verden over av mat på grunn av overproduksjon i USA og EU, mat som ofte ble dumpet på det afrikanske markedet.

Med matkrisen på slutten av 2000-tallet snudde det brått. Fra 2007 til 2008 steg prisene på mat på verdensmarkedet med over 50 prosent. Mat ble mangelvare, og prisene steg – mye og raskt. Dette skapte nye muligheter for å satse på landbruket i Afrika, der store arealer tilsynelatende sto ubenyttet.

Siden prissjokket i 2008 har matprisene fortsatt å stige, og i 2011 nådde de nye høyder. Ifølge prisindeksen til FNs mat- og landbruksorganisasjon, FAO, steg matprisene med 39 prosent i løpet av ett år. Høyest var prisøkningen på korn og ris – basisprodukter for innbyggere i utviklingsland. Her var prisøkningen på hele 71 prosent fra juni 2010 til juni 2011.

Ser en på framtidsprognesene, er det mye som tyder på at prisene på mat også i tiårene som kommer vil være høye: Befolkningsvekst, velstandsøkning – og dertil endret diett, klimaendringer med reduserte avlinger og økt etterspørsel etter biodrivstoff er alle faktorer som gjør at FN anslår at verdens matproduksjon må økes med 70 prosent innen 2050.

Landbruksjord er med ett blitt en ettertraktet handelsvare, der land med begrensede naturressurser og frykt for ikke å kunne brødfø fremtidige generasjoner ser med fornyet interesse på land som har tilgjengelig areal og som er villig til å leie ut jord.

For Afrika er kontinentets røde jord blitt det nye gullet.

⁸¹ Kilde: Reuters, Bloomberg

2. Enormt omfang

Trenden fanget også norske mediers interesse på slutten av 2000-tallet. De siste årene har fenomenet fått mindre omtale i pressen, men investeringslysten har derimot ikke stått stille. Hver eneste måned inngås det nye kontrakter om leie av jord.

Hvor mye landbruksjord som de siste årene har kommet på utenlandske hender, er det imidlertid ingen som vet.

– Nei, det har vi mer eller mindre gitt opp å få en oversikt over. Det er dessuten ikke nødvendigvis omfanget av landbruksjord i et land som leies ut som er avgjørende, men hvor i landet jord leies ut, og hva denne jorda brukes til, mener David Hallam, leder for markeds- og handelsavdelingen i FNs mat- og landbruksorganisasjon, FAO.

I den mye omtalte rapporten "Rising global interest in farmland" konkluderer Verdensbanken med at 49 millioner hektar land er solgt eller leid ut til utenlandske investorer. Det tilsvarer et område halvannen gang så stort som Norge. Fram til 2030 anslår Verdensbanken at investorene hvert år vil overta nye 6 millioner hektar land. Dersom det konservative anslaget holder stikk, vil over 1.600 km² matjord, fem ganger Norges totalareal, være utenfor nasjonal kontroll i 2030.

Men trolig er imidlertid antallet kvadratkilometer som er kommet på utenlandske hender allerede langt høyere. (se egen boks). Ifølge det amerikanske forskningsinstituttet Oakland Institute har utenlandske investorer bare de siste tre årene fått leie eller kjøpe nærmere 60 millioner hektar land i Afrika.

Hallam advarer imidlertid mot å stole for mye på tallene.

– Mange av de tallene som svirrer rundt om antall handelstransaksjoner knyttet til landbruksjord, må behandles med forsiktighet, mener han.

Det er likevel hevet over tvil at det er snakk om enorme områder i utviklingsland som nå skifter eier. Mange av investeringsprosjektene involverer landarealer på over 10 000 hektar og helt opp til 500 000 hektar.

1 hektar = 10 mål (dekar) eller 10.000 m²

100 hektar = 1 km²

De største investeringene skjer i Afrika sør for Sahara, som står for 70 prosent av den globale etterspørselen. Blant de mest ettertraktede investeringsobjektene er Afrikas yngste nasjon, Sør-Sudan. Ifølge rapporten "The New Frontier" som Norsk Folkehjelp publiserte våren 2011, ble over 5,74 millioner hektar sørsudansk land overført til utenlandske eiere fra 2007 til 2010. Det tilsvarer nesten ni prosent av landets totale areal.

Bak investeringene står både enkeltland som Saudi-Arabia og Kina, store pensjonsfond, multinasjonale selskaper og private utenlandske bedrifter – også norske. Felles for dem alle er at de forventer høy avkastning på sine investeringer.

"Avkastningen på utenlandsinvesteringer er høyere i Afrika enn i noen annen region. Globale bedriftsledere og investorer må kjenne sin besøkelsestid", skriver det globale konsulentselskapet McKinsey i sin siste rapport om Afrika.

3. Skrikende investeringsbehov

Det er hevet over tvil at utviklingslandene, ikke minst i Afrika, har et skrikende behov for investeringer i landbruket. Dersom behovet for mat skal imøtekommes, må det investeres 83 milliarder dollar hvert år fram til 2050, ifølge FAO.

Et slikt investeringsgap kan ikke fylles av utviklingslandene alene. De er helt avhengige av utenlandske investorer.

– Ja, landbruket i utviklingsland har et desperat behov for investeringer. For å imøtekomme dette behovet er man helt avhengig av private, utenlandske investeringer, rett og slett fordi andre finansieringskilder ikke er nok, sier David Hallam.

Han har fulgt utviklingen i afrikansk landbruk tett, både som forsker og nå som leder for markeds- og handelsavdelingen i FAO.

– I forbindelse med matkrisen i 2007 og 2008 så vi en kraftig økning i investeringene. Utfordringen

er å forene denne investeringsviljen med behovene i det utviklingslandet det investeres i. Spørsmålet er rett og slett: Hvordan skape vinn-vinn-situasjoner? sier Hallam.

Men så sent som i 2009 utgjorde de utenlandske investeringer i landbrukssektoren i Afrika en svært liten andel av de samlede utenlandske investeringene, i underkant av to prosent. For eksempel anslås investeringene i landbrukssektoren og matindustrien å være omtrent en tittel av utenlandske direkteinvesteringer i olje- og gasssektoren. Totalt utgjorde de totale utenlandske direkteinvesteringene 32 milliarder dollar i 2009, ifølge tall fra Verdensbanken.

– Mangelen på landbruksinvesteringer i Afrika er en hovedutfordring for matsikkerheten, sier Stephen Muchiro i Eastern African Farmers Federation (EAFF).

Han leder en organisasjon med 20 millioner bønder i ni østafrikanske land.

– Til tross for at de afrikanske landene i 2003 ble enige om å bruke ti prosent av nasjonale budsjetter på landbruk, så bruker flere land, for eksempel Kongo, bare én prosent av budsjettet på landbruk. For mange av de andre ligger bevilgningene til landbruk på under fem prosent, mens Kenya først i fjor økte landbruksbevilgningen til ni prosent, sier Muchiro fra kontoret i Kenyas hovedstad Nairobi.

Ifølge Muchiro har Afrika et enormt potensial for å øke landbruksproduksjonen dersom det er tilstrekkelig med vilje til å investere i afrikansk landbruk.

– Afrika har totalt 800 millioner hektar med tilgjengelig dyrkbart areal. I dag benyttes i underkant av 200 millioner hektar. Sør for Sahara har under fem prosent av jorda kunstig vanning. Mellom 50 og 70 prosent av ferskvare- og kornavlingene våre går tapt på veien fra produksjon til forbruker på grunn av mangel på for eksempel kjølelager, videreforedling og infrastruktur, sier Muchiro.

Hvor mye land er leid?

Den følgende oppstillingen er basert på de sist tilgjengelige anslagene over landbruksinvesteringer i Afrika sør for Sahara. (Kun land med landinvesteringer større enn 100.000 hektar er tatt med.)

- | | |
|--|---|
| • Mosambik
10,8 millioner hektar * | • Madagaskar
425.500 hektar ***** |
| • Sør-Sudan
5,74 millioner hektar ** | • Ghana
400.000 hektar * |
| • Etiopia
2,2 millioner hektar | • Benin
236.000* |
| • Liberia
1,6 millioner hektar | • Mali
230.000 hektar*** |
| • Tanzania
640.000 hektar **** | • Sierra Leone
230.000 hektar*** |

* Data fra International Land Coalition 2010

** Data fra Norsk Folkehjelps rapport "The New Frontier" 2011

*** Data fra The Oakland Institute 2011

**** Data fra The Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS) 2011

*****Data fra International Institute of Environment and Development

4. De lokale taperne

Når frivillige organisasjoner, internasjonale bistandsaktører, forskere og media uttrykker skepsis mot det enorme presset på landbruksjord som nå skjer i Afrika, handler dette derfor ikke om behovet for landbruksinvesteringer. Skepsisen er rettet mot måten disse transaksjonene gjøres på.

Beretningene er nemlig mange om hvordan jakten på Afrikas jord har ført til at interessene til afrikanske bønder og lokalsamfunn er blitt skubbet til side, og at det som burde være et gode for utviklingsland – økt investeringsvilje i landbruket – gjerne blir omtalt som ”landran” (”land grab”). Mange betegner også trenden som nykolonialisme.

– Det er vanskelig å kalle det noe annet, mener professor Ian Bryceson ved Universitetet for miljø- og biovitenskap på Ås.

– Folk på den afrikanske landsbygda har jo ikke noen stemme. De er totalt marginalisert. Man kunne for eksempel ikke ha behandlet norske bønder på samme måte.

Han får støtte fra hovedkoordinator for organisasjonen GRAIN, Henk Hobbelinek, som kjemper mot såkalt landgrabbing.

– Mange lokalsamfunn opplever at avtalene som er blitt inngått, medfører at de mister adgang til jorda. Dermed forsvinner også livsgrunnlaget deres, sier Hobbelinek.

Da den franske bildekkprodusenten Michelin rullet inn i skogreservatet Iguobazuwa i Nigeria for et par år siden, var det kun én ting som sto i veien for selskapets planer om å opprette en større gummitreplantasje i området: menneskene som bodde der. Ifølge organisasjonen Friends of the Earth International medførte opprettelsen av den 3 500 hektar store plantasjonen at flere lokalsamfunn ble fordrevet, noe som i sin tur førte til underernæring og større problemer for lokalbefolkningen til å skaffe seg mat.

– Det var som om det ikke var noen grunn til å leve lenger. Nå hadde vi ikke lenger noe land,

noen gård, noe mat, sier Victoria Odogbee fra landsbyen Aifesoba til organisasjonen, som har dokumentert Michelins framferd.

I Niassa nord i Mosambik har skogselskapet Chikwetii fått leie 31 000 hektar, med opsjon på ytterligere 140 000 hektar. Bak Chikwetii står det svenske investeringsfondet Global Solidarity Fund (GSFF), der også Den norske kirken har interesser.

Imidlertid blir selskapet beskyldt av lokalbefolkningen for å okkupere 32 000 hektar land ulovlig, og for å ha hogd ned urskog for å plante furu og eukalyptus.

– 19.oktober 2008 brente Chikwetii ned gården min. Jeg mistet mye av avlingene. Jeg har bedt om kompensasjon for tapet på 4 687,5 dollar. Etter å ha lagt fram saken, ble jeg tilbudt en kompensasjon på 15,6 dollar. Tre dager senere fikk jeg 2,31 dollar til, forteller en bonde og sjubarnsfar i landsbyen Maniamba. Han har aldri sett noe til resten av kompensasjonen.

– Jeg er blitt informert om at alle dokumentene i saken er borte, sier han i Norsk Folkehjelp-rapporten ”Lords of the Land”.

I en annen landsby, Micoco, forteller innbyggerne at Chikwetii invaderte jorda deres, satte opp gjerder og tok over åkerlapper og områder der kvinnene tradisjonelt har hentet ved.

– Vi føler oss som i fengsel, uten midler til å overleve, forteller landsbyboerne.

Få rammes hardere av investeringslysten enn de afrikanske kvinnene på landsbygda. Kvinnene har ofte begrenset tilgang til utdanning og svært liten kontroll over den jorda de lever av. Nasjonal statistikk fra Mosambik viser at av de få eiendommene som er i privat eie, er ingen registrert på kvinner alene. Kvinnenes stemmer blir også sjelden hørt når beslutningene om å avgi land blir tatt.

5. Stor versus liten

For å tiltrekke seg investorer, frister mange utviklingsland med gode betingelser, som lavt skatteinivå og gunstige eksportbetingelser. Investorene på sin side svarer med løfter om investeringer i infrastruktur og arbeidsplasser lokalt.

Ved hjelp av feltstudier i flere land ser forskerne nå på de faktiske effektene av landinvesteringer. Etter å ha gjennomført landstudier i Uganda, Mali, Madagaskar, Sudan, Marokko, Ghana, Senegal og Egypt, konkluderer FAO i en fersk rapport med at bildet er "blandet".

Investorenes utviklingsløfter i bytte mot lukrative landavtaler blir i svært varierende grad innfridd, viser rapporten "Resource-seeking Foreign Direct Investment in African Agriculture".

For eksempel forventes et sukkerprosjekt i Mali å skape opptil 25 000 arbeidsplasser. Men det samme prosjektet tvinger samtidig 1 600 lokale innbyggere til å flytte. Disse mister dermed hele inntektsgrunnlaget sitt. De nye arbeidsplassene kompensere ikke nødvendigvis hele inntektstapet. Dessuten er ikke arbeidskraften som benyttes på sukkerplantasjonen, nødvendigvis lokal: På Markala Sugar Project blir fagutdannede kinesere foretrukket.

Et annet eksempel er i Mosambik, der en multinasjonalt investor fikk leie 30 000 hektar til produksjon av bioetanol i Mosambik mot løfter om å ansette minst 2 600 arbeidere. Men da et team fra Verdensbanken besøkte prosjektet, jobbet det bare 35-40 personer der, skriver banken i rapporten "Rising global interest in farmland".

FAOs rapport konkluderer med at det er for tidlig å si noe om de utenlandske investeringene påvirker matsikkerheten lokalt, men at dette langt på vei avhenger av om de utenlandske selskapene klarer å skape bærekraftige inntektsmuligheter for befolkningen lokalt.

Men mange stiller seg kritisk til at utenlandske investorer som ønsker storskalalandbruk, vil skape gode, bærekraftige løsninger lokalt. De peker på en alternativ modell: At investeringene brukes for å støtte Afrikas småbønder.

– Jeg har ikke noe imot investeringer, men det må ikke være investeringer som ekskluderer lokalbefolkningen. Det er en illusjon at småskalalandbruk er ineffektivt. Framfor å bruke kapital som fortrenge småbøndene, hvorfor ikke bidra til å skape markeder lokalt, bygge infrastruktur og danne kooperativer? spør professor Tor Arve Benjaminsen ved Universitetet for miljø- og biovitenskap.

Også FNs spesialrapportør for matsikkerhet, Olivier de Schutter, er kritisk til storskalainvesteringene i landbruket.

– Å gi fra seg land til investorer i håp om bedre tilgang til kapital for å "utvikle" innebærer enorme kostnader, fordi dette vil resultere i et landbruk som vil ha langt mindre fattigdomsreduserende effekt enn om tilgang til land og vann ble bedret for de lokale bondesamfunnene, sier han i en artikkel i *Journal of Peasant Studies*.⁸²

6. Mangel på eiendomsrett

Eksemplene over illustrerer hvordan transaksjoner med landbruksjord ofte har foregått uten at befolkningen lokalt er blitt konsultert. Uklare eiendomsforhold gjør ikke situasjonen enklere.

I Afrika er det en enorm utfordring at en svært liten del av jorda har formelt, ordnede eierforhold. Ifølge Verdensbanken omfatter det kun mellom 2 og 10 prosent av all jord på kontinentet, og det aller meste av den jorda hvor det finnes formelt godkjente skjøter, finnes i byene.

Verdensbankens undersøkelser viser også at investorene presser hardest på de landene som har de svakeste regelverkene rundt landrettigheter, noe banken mener gir grunn til bekymring.

Få av de store prosjektene hvor utenlandske investorer inngår leiekontrakter på inntil 99 år, omfatter jord i privat eie. Det er såkalt – eller tilsynelatende – offentlig eller statlig eid jord som leies ut. Men i mange tilfeller opplever lokalbefolkningen at den jorda som de har dyrket gjennom generasjoner, men som de ikke har formell eiendomsrett til, blir leid ut til internasjonale selskaper.

⁸² *Journal of Peasant Studies*, Volume 38, nr. 2, 2011

– De uklare eiendomsforholdene i Afrika er en kjempeutfordring. Det viser seg at mange investorer utnytter svakheter i systemet, for eksempel gjeldende landlover, og påvirker eller overtaler myndighetene i landet til å gi dem jord, ofte som en gjenytelse for løfter om investeringer, sier EAFF-leder Muchiro.

7. Paradokser

For mens flere land frister med betingelser som gunstige skatteregler for å tiltrekke seg investorer, lover investorene på sin side å bidra med investeringer i bytte mot landbruksjord. I Kenya fikk for eksempel myndighetene i Qatar leie 70 000 hektar med land i det fruktbare Tanadeltaet som en motytelse for å bygge havn i byen Lamu og et hotell i nærheten av Nairobis internasjonale flyplass. Byttehandelen vakte imidlertid ramaskrik og ble etter hvert skrinlagt.

EAFF mener den økte interessen for Afrikas jord kan være et gode. Men da må investeringene ikke gå på bekostning av småbøndene.

– EAFF støtter ikke investeringer i landbruk der hensikten er å tilegne seg mest mulig profitte på bekostning av bønder i området. Vi støtter imidlertid investeringer som kan gi småbønder økt bærekraft. Investeringer i landbruk i Afrika kan være en mulighet for å bekjempe fattigdom, øke matsikkerheten, skape velstand og sikre en bærekraftig, økonomisk utvikling i Afrika, sier Muchiro.

Siden det ofte ikke stilles krav til investorene om at mat som blir produsert på plantasjene må bli i landet, oppstår det paradokser som i blant annet Etiopia: Der flys store mengder mat ut av landet fra saudiarabisk eide plantasjer, samtidig som landets befolkning er den som mottar mest nødhjelp i verden.

8. Etske retningslinjer

For å unngå negative konsekvenser forbundet med internasjonale landinvesteringer, har det siden 2008 blitt jobbet med å utvikle et etisk, normativt regelverk.

– Bakgrunnen er at vi er bekymret for det vi ser, sier FAOs David Hallam.

Sammen med FNs internasjonale fond for landbruksutvikling (IFAD), FNs konferanse for handel og utvikling (UNCTAD) og Verdensbanken jobber han for å utarbeide og forankre regelverket. Etter planen skulle regelverket, som ikke er juridisk bindende, ha blitt lansert i oktober i år i forbindelse med møtet i FAOs komité for matsikkerhet. Men lanseringen er blitt utsatt til oktober 2012. En skuffende avgjørelse, mener Hallam.

– Samtidig gir det oss mer tid til å forankre de retningsgivende reglene hos næringslivsaktører og i mottakerland, sier han.

En intern gjennomgang i ettertid av landinvesteringer som er blitt foretatt de tre siste årene, viser ifølge FAO-lederen at dersom investorene og nasjonal myndigheter hadde fulgt de etiske rådene som nå utarbeides, så ville de negative konsekvensene ha vært unngått.

Debatten rundt landinvesteringer og etikk har likevel allerede gitt resultater. I september besluttet en gruppe internasjonale investorer, som i alt representerer verdier for 1 300 milliarder dollar, seg for at landinvesteringer skal følge fem prinsipper: miljømessig bærekraft, respekt for menneskerettigheter og internasjonale arbeidsstandarder, respekt for eksisterende landrettigheter, opprettholdelse av god forretningsetikk, samt at innføringen av prinsippene skal rapporteres.

Blant investorene er blant annet svenske, nederlandske, danske og britiske pensjonsfond.

9. Mer kunnskap nødvendig

Hallam mener at selve prosessen med å utforme reglene har økt kunnskaps- og bevissthetsnivået, ikke minst hos næringslivet.

– For to-tre år siden fantes det ingen retningslinjer for næringsaktører som ønsket å foreta landinvesteringer i utviklingsland. I dag er folk mer bevisste. Likevel mener vi at behovet for mer kunnskap og opplæring fremdeles er stort, sier Hallam og nevner som eksempel hvordan det fortsatt er

tilfeller hvor landbruksjord leies ut til utenlandske investorer, som så ikke foretar seg noe, men kun spekulerer i at verdien på jorda skal stige.

– Slike tilfeller kunne vært forhindret dersom kontraktene hadde vært bedre, der det sto spesifisert at dersom investoren ikke foretok seg noe, så gikk jorda tilbake til selger. At store jordarealer blir liggende brakk i påvente av at prisene på landbruksjord skal øke, viser også tydelig hvordan prisnivået på landbruksjord i Afrika i dag generelt sett er for lavt.

– Når det i et land som Etiopia er mulig å få leid jord til en årsleie på 1 dollar per år, så er dette prisnivået ikke noe godt utgangspunkt for gode investeringer, mener Hallam.

Nylig fikk det norske selskapet Green Resources leie 179 000 hektar land i Sør-Sudan til en leie av 25 000 dollar i året – eller 41 øre per hektar. Til sammenligning er prisnivået på leie av jord i land som Brasil og Argentina 5 000 – 6 000 dollar per hektar i året.

Et annet eksempel som nevnes i Verdensbank-rapporten, er en sukkerplantasje i Mosambik. Der forventer den utenlandske investoren en årlig avkastning på over 50 000 kroner per hektar. Leiepris per hektar per år: 3 kroner.

– Det er lov til å spørre seg: Hvorfor er leien så lav? Hvordan får investorene tak i jorda til så lav pris, spør Tor A Benjaminsen.

10. Korrupte politikere

Det svake leddet for gode vinn-vinn-løsninger knyttet til landbruksinvesteringer er ifølge Hallam utviklingslandenes egne myndigheter.

– Ja, det største hinderet er dårlig styresett i utviklingsland. Investorene forventer at myndighetene i det landet de ønsker å investere i, snakker på vegne av befolkningen. Derfor er det helt avgjørende at myndighetene i utviklingsland foretar beslutninger som er til det beste for befolkningen, sier Hallam.

Han etterlyser en langt mer proaktiv rolle hos myndighetene i utviklingsland, og at de utarbeider en

tydelig strategi som viser hvor og til hva de har behov for utenlandske investeringer, og hvordan disse skal komme landets innbyggere til gode.

– I land med svak lovgivning og mangel på kapasitet er dette selvsagt lettere sagt enn gjort. Men i dag ser vi kontrakter for langtidsleie av jord over 99 år som kun er på en halv side. Som en av investorene som har leid mellom 10 000 og 20 000 hektar med jord i Etiopia, uttrykte: ”Den kontrakten jeg har med han som har ansvaret for oppvarmingsanlegget mitt hjemme, er langt mer komplisert enn denne”, sier Hallam.

11. Svake kontrakter

Også en rapport fra International Institute for Environment and Development (IIED) viser at vestlige selskaper helst inngår kontrakter om landinvesteringer bak lukkede dører.

I rapporten ”Land deals in Africa”, som delvis er finansiert av Norad og som ble publisert tidligere i år, har IID analysert tolv kontrakter om leie av store landområder i Afrika.

– De fleste større kontraktene om leie av jord i Afrika inngås i hemmelighet, sier IIED-forsker Lorenzo Cotula, som har ledet arbeidet med rapporten.

Flere av kontraktene er på bare et par sider, og lokalbefolkningen har som regel vært ekskludert fra forhandlingene, viser rapporten.

IIED påpeker at en populær misforståelse blant både investorer og myndigheter er at store landområder i Afrika står tomme og ubrukte.

– Problemet er at lokalbefolkningens rettigheter ikke er nedfelt i det nasjonale lovverket, skriver IIED, som mener at dette fenomenet skriver seg helt tilbake til kolonitiden, da kolonimaktene behandlet all ubebygde mark som ”tomt land” (terres vacantes) og gjorde områdene til nasjonalt eie.

Lengden på avtalene varierer. Men avtaler som gjelder for bortimot et hundreår, ser ut til å være regelen snarere enn unntaket, framholder IIED. Det betyr at vestlige selskaper beslaglegger mye av den beste jorda i flere generasjoner framover.

12. Kampen om vannet

Men det største problemet knyttet til utenlandske landinvesteringer i Afrika, er mangelen på grundige forundersøkelser av de miljømessige og sosiale konsekvensene, mener FAO.

Samtlige feltstudier i FAOs rapport, "Resource-seeking Foreign Direct Investment in African Agriculture", avslører hvordan uklarheter om eiendomsrett og mangel på innsyn rammer lokalbefolkningen. Investorene får tildelt land uten at lokalbefolkningen blir konsultert, og befolkningens tradisjonelle rett til jord blir sjelden respektert.

I forhold til miljøet er FAO bekymret for tap av biodiversitet som følge av ensidig produksjon, intensive produksjonsformer som bidrar til utarming av jordsmonnet og avrenning og avskoging. Dessuten er det en stor bekymring knyttet til tilgangen til vann.

En Verdensbank-rapport anslår at den globale etterspørselen etter vann innen 2030 vil overstige tilgangen med 40 prosent. Landbruket er en storforbruker av verdens ferskvannressurser.

Flere spør seg om jakten på landbruksjord i Afrika, indirekte er en jakt på vann.

FAOs feltstudier viser at de aller fleste utenlandske investeringene foretas i området der det er mulig å igangsette kunstig vanning. Det medfører en økt risiko for at lokale bønder får mindre tilgang til de livsviktige vanndråpene.

Produksjonen som igangsettes, er ofte både svært vannkrevende og innebærer fare for både forørkning og at jorda skal bli ødelagt som følge av for mye salt. I de i utgangspunktet tørre områdene, som for eksempel i Mali, krever sukkerplantasjer at det tilføres mye vann. Men i dag vet ingen om eksempelvis Macina-kanalen vil tåle det økte presset i tørkeperioder.

– Dagens investeringer skiller seg fra tidligere investeringstrender ved at de jakter på ressurser, som jord og vann, framfor markeder. Investeringene satser dessuten på å produsere basisvarer for eksport, framfor tropiske produkter som kan kommersialiseres, sier David Hallam.

13. Uventet slagside

Men både ukulturen som har preget flere av landtransaksjonene og den påfølgende medieomtalen begynner nå ifølge Hallam å få en uventet, men alvorlig slagside: Investorer tør ikke å investere i landbruk i Afrika. Ingen ønsker å bli forbundet med "ran" av land.

– Jeg får stadig tilbakemelding om at investorer frykter for sitt eget rykte, og at de derfor unngår å investere i afrikansk landbruk. Dette er en kjempeutfordring. De eneste som taper på dette, er afrikanerne, mener Hallam.

– Derfor er det essensielt å jobbe sammen med myndigheter i sør, frivillige organisasjoner og næringsliv for å finne fram til de gode eksemplene, der en klarer å skape vinn-vinn, slår FAOforskeren fast.

Referanser:

Alden Wily, L. (2011). *From State to People's Law Assessing Learning by Doing as a Basis of New Land Law*. In: *Legalizing Land Rights: Law, Tenure Security and Development* (eds. J.M. Otto, J.M. Ubink and J. Hollema, Leiden University Press, Leiden).

Cotula, L., Vermeulen, S., Leonard, R., & Keesley, J. (2009). *Land grab or developing opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*. International Institute for Economic Development (IIED), London.

Cotula, L. (2011). *Land deals in Africa: What is in the contracts?* International Institute for Economic Development (IIED), London.

De Schutter, O. (2011). *How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale*

investments in farmland. I Journal of Peasant Studies, mars 2011.

FAO (2009). *High Food Prices and the Food Crisis. Experiences and Lessons Learned. The State of Agricultural Commodity Markets 2009*.

FAO (2009). *How to Feed the World 2050. Investment*. (http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues_papers/HLEF2050_Investment.pdf)

FAO (2010). *Resource-seeking Foreign Direct Investment in African Agriculture. A review of country case studies*.

(http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/PUBLICATIONS/Comm_Working_Papers/EST-WP31.pdf)

FAO (2011). *Global agriculture towards 2050*. (http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/Issues_papers/HLEF2050_Global_Agriculture.pdf)

FAO (2011). *World Food Situation: World Food Price Index*. (<http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>)

Justicia Ambiental & Uniao Nacional de Camponeses (2011). *Lords of the Land*.

Norwegian People's Aid (2011). *The New Frontier. A baseline survey of large-scale land-based investments in Southern Sudan*.

McKinsey on Africa (2010): *A country on the move*.

World Bank (2010). *Rising Global Interest in Farmland*. (http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESW_Sept7_final_final.pdf)

2030 Water Resources Group (2009). *Charting Our Water Future*. (http://www.2030waterresourcesgroup.com/water_full/Charting_Our_Water_Future_Final.pdf)

Inequality and development: The use of living condition surveys as policy tools

*By Hedda Flatø and
Amsale K. Temesgen, Fafo*

1. Introduction

The distribution of resources is of crucial importance for a society's long-term development. The Norwegian government aims for its development policies to contribute to equitable distribution in poorer countries (Soria Moria declaration 2005). This paper discusses how living conditions surveys based on a Nordic model for understanding development can be used in pursuit of such an aim.

If Norwegian policy makers wish to influence other countries' distributional policies, they have a limited range of opportunities. In an increasingly multi polar world, Norway and other donors' leverage vis-à-vis poorer countries is diminishing. In the new world order of international development, Norway and others who want to contribute to more equitable distribution need to market ideas in ways that are convincing and appealing to local decision-makers. If a small country like Norway is to influence political processes, it needs to make itself useful and relevant. One way of doing this is to offer expertise and policy tools.

Living conditions surveys are a set of well-established research tools that also have considerable potential for political influence. Based on the same experiences as the Nordic model of social organization, the survey tool reflects a conceptualization of living conditions as being multi-dimensional rather than depending on income alone (NOU 1976; NOU 1993). Survey design is guided by the idea that individuals are responsible for their own choices, but society should distribute resources and arrange social processes in a way that provides an equal starting point for making those choices. By mapping out patterns of inequality and marginalization in light of this framework, living conditions surveys can constitute a platform for bringing various stakeholders together to discuss inequality and distribution.

The following section of this paper sums up the scholarly discussions on how distribution, inequality and development are connected. The paper then moves on to describe the analytical tool developed for studying inequality within the framework of Nordic models of social organization – namely, living conditions surveys. In order to illustrate how living conditions surveys can be used to assess and analyze inequality in contexts different from the Nordic one, we will describe the results of a large-scale living conditions survey in western China. We will discuss the implications of the case study with regard to how living conditions surveys can be used as a tool for Nordic policy makers who wish to contribute to more equitable distribution in other parts of the world. Finally, we make some general remarks about the utility of such research also in other contexts.

2. Income inequality and development

Income distribution is a subject of central importance to discussions of economic development. This is, however, a rather recent development. Classical economists studied returns to economic activities through discussions of returns to three types of inputs to economic production: labor, capital and land. Although the study of returns to labor receives considerable attention in economic theory the discussion does not delve further into personal income distribution (Atkinson 1997). Much less is said regarding the differences in income distribution and how such differences develop overtime.

Kuznets' work from the 1950s is the earliest attempt at linking a measure of inequality with development (Kuznets 1955). In his analysis, he found indications that developing countries tend to have a higher degree of inequality than developed

countries (Ray 1998). Further studies (Kuznets 1963, Oshima 1962) suggest that economic progress is initially accompanied by rising inequality but these disparities decrease with economic growth. A graphical representation of this relationship is commonly referred to as the “Kuznets curve” and looks like an inverted U curve.

According to the Kuznets hypothesis, the increase in income inequality occurs with increased industrialization. At the initial stages of economic growth, incomes are low and income inequality is also low. Economic growth occurs when largely agrarian economies transform into industrial ones. The growth in the new industrial sector results in higher income for industrial workers compared to agrarian workers. This initial income differential is responsible for the rising part of the Kuznets curve (that is, increasing inequality with economic growth). This process will continue until peak inequality and then inequality will go down. The mechanism that leads to a decline in inequality is the continued flow of agrarian labor to the industry sector. This process is expected to lower the wage level in the industrial sector and push agricultural wages up leading to a leveling out of returns to labor across the sectors.

This relationship works in some countries but in others, it does not (Acemoglu and Robinson 2002). There are elements that hinder the progress of inequality as depicted in the Kuznets hypothesis. For example, the migration of agrarian labor even in the presence of wide unemployment and urban poverty, and the role of labor unions in keeping urban wages higher are elements that refute the hypothesis (Todaro 1980).

Although these shortcomings to the early models of economic growth and income inequality are evident particularly in developing countries, some countries stuck to the hypothesis unrelentingly and did not actively try to reduce inequality. Instead, they expected it to decline with economic growth. The exclusive focus on achieving economic growth led to an increase in inequality globally. This was the case even in OECD

countries.⁸³ There was an increase in average income in OECD countries, but when the distribution of income was taken into account the increase was smaller (Atkinson 1997).⁸⁴

The Bretton Woods institutions that play a central role in the study and analysis of poverty have followed growth-focused economic policies in the same way as the rest of the world. The lending policies of the World Bank and IMF in the 80s and 90s were firmly neoclassical in their orientation and focused on reforms that remove obstacles to the functioning of markets. Poverty was perceived as a consequence of misguided economic policies and a problem that can also be solved by increased economic growth. The feedback effects of income distribution and social inequities into economic growth were left unexplored (Birdsall and Londono 1997).

Consequently, the economic policies of the late 1980s and 1990s (for example, structural adjustment policies) focused on liberalizing markets, limiting the size of the state, and accelerating growth. The benefits of economic growth were expected to eventually “trickle down” to the poor. These policies have been harshly criticized for causing social dislocation.

Recent years saw a shift in the development discourse. Studies carried out in the 1990’s consistently found that greater inequality reduces the rate of economic growth (Alesina and Rodrik 1994, Perotti 1992, Perotti 1993, Persson and Tabellini 1994). The consequences of inequality are far more acute for developing countries than for their economically developed counterparts. Unequal distribution of incomes in poor countries has serious consequences with regard to poverty and social well-being (for example, undernutrition, infant mortality, morbidity...etc) (Ray 1998).

⁸³ Inequality rose sharply in countries such as United Kingdom, United States, Sweden and Japan in the 1970’s and 80’s. The rise in inequality in the United Kingdom was the sharpest and unparalleled by many of the other OECD countries.

⁸⁴ Some studies made distributional corrections to the incomes of the UK and US and found that while average income showed a continued rise, the neglect of inequality led to deterioration in social well-being in the 1980’s. Amartya Sen (1976) made a similar analysis of the United Kingdom economy and found that the growth rate of income was not as impressive when adjusted to inequality measures.

There are various channels through which inequality hurts economic growth. One argument is that wealth inequality determines investment in human and physical capital and, therefore, has a direct impact on economic growth. When lower income groups are unable to invest in the betterment of their physical and human capital, it limits the prosperity of the society. The hindrances to investment in human and physical capital occur through credit constraints (Perotti 1992). As the poor are not endowed with assets that can be used as collateral, they are often excluded from formal sources of credit and from investment opportunities.

Another argument discusses the prevalence of market failures in developing countries; especially the markets for credit, insurance, land and human capital. With missing or imperfect markets, initial distribution of wealth and power within the society influences investment opportunities. This means that a part of the society that has limited access to wealth and power will be effectively excluded from the opportunity to save and invest in innovative business ventures. Small scale industries that are expected to fuel development at the local level will be hindered. Correcting these market failures is often difficult and may require some form of redistribution of access to services, assets and political influence (World Bank 2006).

A third argument deals with the set up of institutions in an unequal society. High levels of economic and political inequality often lead to economic institutions and social arrangements that favor the interests of those with more influence (World Bank 2006). Unequal access to resources implies that a few individuals control access to a larger share (or a higher quality) of the resources leading to a larger proportion of the community extracting their livelihoods from a smaller (or a lower quality) resource. The few in control of the resources will influence the development of institutions that favor and protect the prevailing distribution of resources. This results in unexploited human capital because a part of the population is excluded from potentially productive participation in society.

“When personal and property rights are enforced only selectively, when budgetary allocations benefit mainly the politically influential, and when the distribution of public services favors the wealthy, both middle and poorer groups end up with unexploited talent. Society, as a whole, is then likely to be more inefficient and to miss out on opportunities for innovation and investment”

(World Bank 2006).

The adverse effect of unequal opportunities and political power is that they create a condition for “inequality traps”: a situation where economic, political and social inequalities tend to reproduce themselves over time and across generations. People born and raised in poorer families and in poorer areas are more likely to receive low quality services such as education and health. They will also have limited access to credit (for lack of education, sustainable income and lack of collateral) which will limit their ability to invest in innovative business ideas to improve their lives (Ray 1998). These factors will perpetuate differences in wealth and will trap the poorer sections of society into the vicious cycle of lower incomes, access to poorer services (for example health and education) and back to lower incomes. Inequality of access to resources aggravates poverty and hurts future development possibilities (Perman et al. 1999).

3. Studying inequality with Living Conditions Surveys

Influential studies of inequality have used macro data to compare and contrast inequality levels between countries and tried to explain its causes and consequences for development. Studies of inequality within societies have also used national statistical data to study the prevalence of inequality in the country. In this paper, we will use data from living condition surveys to study inequality.

The Nordic approach sees living conditions as an outcome of the individual and collective resources people have access to, and which they can use to shape their own lives; this implies that living conditions is not just something that “happens”

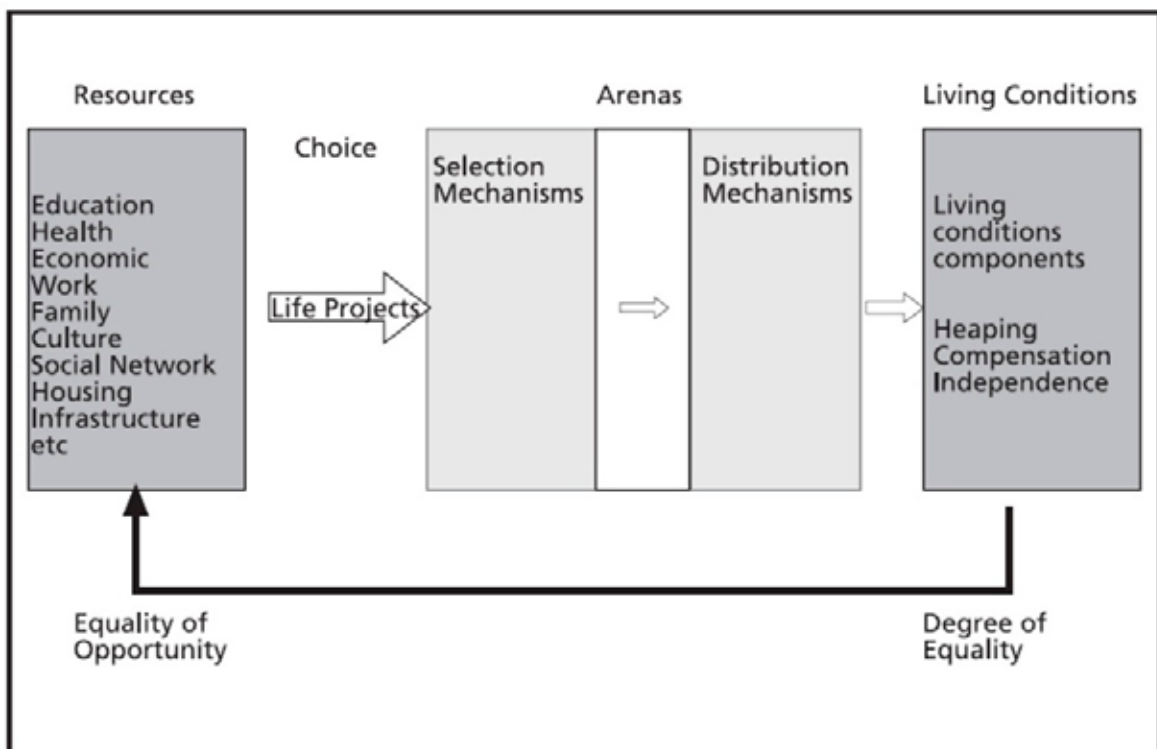
to people, but that they can be created and changed through collective or individual action (NOU 1993, 42). This concept of living conditions is multi-dimensional and includes health, working conditions, knowledge, family relations etc., in addition to income and other economic resources. Living conditions are measured by creating a holistic overview based on large interview surveys that aim at mapping out objective measures of living conditions (NOU 1993, 42).

The living conditions approach assumes that people can make their own choices and take individual responsibility, but only within the framework of available resources and arenas (Longva 1994). Given that two persons have the same access to resources, they exploit those resources according to their own aspirations. Society should make efforts to provide equal access to those resources and to compensate for inequalities in resources (such as health, education, socio-economic status, etc.). Furthermore, resources must be invested in various “arenas” in order to be transformed into living conditions. For example, education can be transformed into income on the conditions that

the existing labor market offers career opportunities. Such arenas should be arranged in a way that ensures equal opportunity for participation, including equal distribution of returns to the invested resources (Hanssen-Bauer and Kharabsheh 1998, 32-33).

Living condition surveys put much emphasis on the mapping of more easily observable outcome indicators in order to look for inequalities in outcomes that indicate unequal opportunities across population groups. Outcomes are conceptualised as various living conditions components, such as housing, education, income, etc. Such outcomes may be related in three ways (Hanssen-Bauer and Kharabsheh 1998, 33-34). First, they may be linked in a way that creates heaping or clustering; i.e., that poor conditions along one component is linked with poor conditions along another, or that all good things come together. Second, they may be linked in a way that compensate for one another. Third, the components may be independent of each other. For policy purposes, such relations between living conditions components are of utmost importance.

Figure 1: Measures of living conditions surveys



Source: Hanssen-Bauer and Karabsheh 1998

Although living conditions surveys were originally developed for Nordic contexts, they have also been widely used in other countries. A study of living conditions in China's Western regions in 2004-2005 offers a good illustration of how such surveys can be relevant and useful in the context of a developing country with large inequalities. It is an example of how Norway was seen as having something useful to offer policy makers when they became interested in inequality. The survey is interesting partly because of its sheer size; it is one of the largest social science projects ever conducted independently of the National Bureau of Statistics in China. Furthermore, it clearly identifies patterns and consequences of inequality in the region studied. It is also a good example of how living conditions can be used for policy purposes. The following section describes the survey and some of its main results.

4. The case of a living conditions survey in China

After China introduced market economy, Deng Xiaoping declared that the government would "let some get rich first". Inequality was increasingly accepted and eventually also encouraged, based on the idea that economic growth among some groups would have a "trickle down" effect that would benefit all. Since then, China has seen massive economic growth, accompanied by wide inequalities not only in income but also in other social goods such as health and education.

China's growth lifted millions of people out of poverty and led to positive developments for the country as a whole. Yet, widening income gaps and lack of social security also gives rise to considerable dissatisfaction and is increasingly seen as a threat to the communist party's legitimacy. This has become a major concern for China's leadership, which worries that inequality might fuel the potential for unrest and cause instability (Saich 2009, 14).

China's government was particularly concerned with lagging development in China's underprivileged Western provinces. These inland provinces are less accessible, dominated by agriculture, and have industries less suited for a modern market economy than China's coastal provinces (Kanbur

et. al 2005). Concerned with the glaring disparity between the regions, the central government launched a "go West" strategy aimed at spurring development in these areas. In response to this, in 2004-2005, Norway funded a survey of living conditions in 11 provinces in Western China. Dubbed "Monitoring Economic and Social Development of Western China" (MEDOW), the survey was conducted by Fafo and its Chinese partner National Center for Science and Technology for Development (Dalen 2006).⁸⁵ Covering 167,000 individuals in 44,738 households, the survey collected data not only on inequalities in household economy, but also on a range of other living conditions indicators. Below is a selection of results which illustrates how the survey can be used to identify patterns of living conditions that indicate inequalities in opportunity to make life choices.

4.1. Income

Income is an outcome of life opportunities, but at the same time perhaps the most important resource which can be used to shape one's life project. The Medow survey reveals large inequalities in living conditions across socio-economic groups. Inequalities in income are most often measured by Gini coefficient. The Gini coefficient for household income in the Western provinces studied in the Medow survey was 0.47. Gini coefficients within each of the 11 provinces surveyed vary from 0.41 in Inner Mongolia to 0.51 in Ningxia and Qinghai.⁸⁶

⁸⁵ For more information, see Fafo's website: <http://www.faf.no/ais/eastasia/livinginwesternchina/medow.htm>

⁸⁶ To some extent, China's high Gini coefficient reflects regional income inequalities between the coastal provinces that have benefited enormously from economic growth, on the one hand, and the inland provinces, on the other. The relative autonomy of each province in managing its finances through its own tax base means that it is basically the responsibility of each province to tackle problems of inequality. The "fiscal responsibility system" introduced in the 1980s largely makes local governments dependent on their own tax base for raising revenues and restricts the central government's ability to redistribute resources; a new system introduced in the mid-90s increased the Center's fiscal capacity, but also allowed rich provinces to keep more revenue, thereby exacerbating the inequalities (Wong and Bird 2008).

Table 1: Provinces in the Medow survey by Gini coefficient

Province	Gini
Inner Mongolia	0.41
Shaanxi	0.44
Sichuan	0.44
Guangxi	0.46
Guizhou	0.47
Yunnan	0.47
Gansu	0.48
Chongqing	0.49
Xinjiang	0.5
Ningxia	0.51
Qinghai	0.51

The core issue when it comes to income inequality in China is urban-rural differences. Not only are most economic activities channeled to the cities in China, but welfare entitlements are also closely connected to whether one has a rural or urban residence registration (*hukou*); there are much more generous benefits for urban residents than rural ones. Overall in the Western provinces studied, urban-rural differences contribute 53 percent, while differences within urban and rural areas contribute 47 percent of the income inequalities.⁸⁷ The urban population is considerably richer than the rural one; the average annual household income among those with rural residence registration is only 40 percent of that of the urban population (5844 RMB for urban versus 2293 RMB for rural residents).⁸⁸

Social security measures are usually intended to compensate for unequal income distribution by providing aid for those who are at a disadvantage, for example those who are unable to work. The Medow survey reveals that in Western China, many social security measures benefited those who belong to richer and urban households more.

⁸⁷ At the time of the Medow survey, several estimates put China's national Gini coefficient at 0.45 (Luo and Zhu 2008, 3). By 2009, the World Bank's estimate of China's Gini coefficient had surged to 0.47, with some Chinese analysts claiming it had already surpassed 0.5. The Gini numbers are widely discussed in Chinese media, as a coefficient of 0.4 is assumed to represent a "warning threshold" whereby inequality might threaten social stability (Guo 2010).

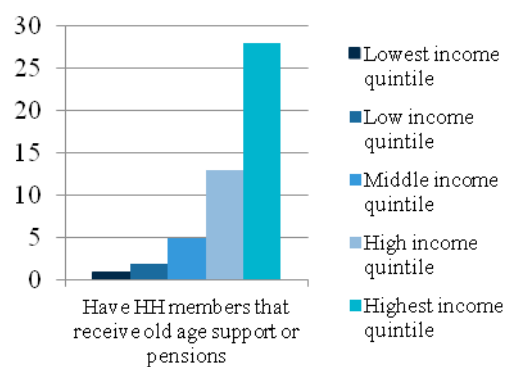
⁸⁸ There are differences in the cost of living in urban and rural areas. This has to be taken into consideration when comparing income levels between urban and rural areas.

For example, while around 30 percent of those in the highest income quintile and those living in urban areas had household members who received pensions or old-age support, the number decreases sharply to less than one percent in the lowest income quintile and 3.3 percent in rural areas.

Figure 2: Distribution of pensions and old-age support by income group

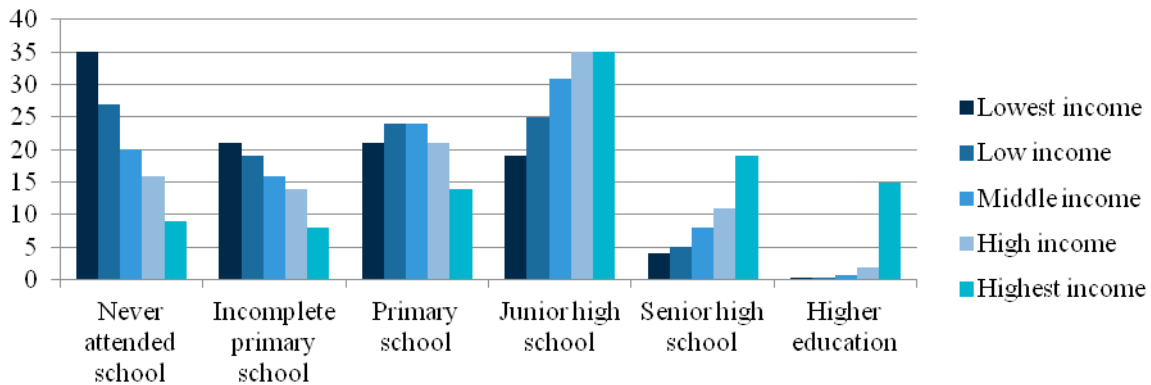
N=all households

4.2. Education



Income differences and the rural-urban divide also appear to be connected to other social goods. Education is an important example, as differences in education are likely to reinforce inequalities by heavily influencing opportunity to change one's living conditions. Thirty two percent of households that never attended school belong in the lowest income quintile, compared to nine percent in the highest income group; and 91 percent of those who had never attended school are rural residents. Among those with higher education, 78 percent belong in the highest income group, and 94 percent are urban residents.

Figure 3: Highest education



*Percentage of household members who achieved said educational level, by income group
N=Household members above 17 years of age*

The education available to the rural population is of substantially poorer quality than in urban areas; 34 percent of those with a rural residence registration consider bad schools and teaching to be a problem, compared to 18 percent among those with an urban registration.

While some ethnic groups were found to have higher school attendance than the average, Tibetans and the “other minorities” group fall behind in education. Only 13 percent of the Tibetans have completed any education higher than primary school. Two ethnic groups have significantly lower school attendance among children; 35 percent of the Tibetan and 14 percent of the Hui children between 7 and 14 are not in school. Among these children, girls constitute the majority - 37 percent of all Tibetan girls and 18 percent of all Hui girls are not going to school. 27 percent of Tibetans between 15 and 25 were not able to complete 5th grade.

Lack of finances was found to be a major barrier to education. About 26 percent of respondents who had children in school age said they did not expect them to get education beyond junior high school; and more than 60 percent of them said the reason was that they could not afford school fees.

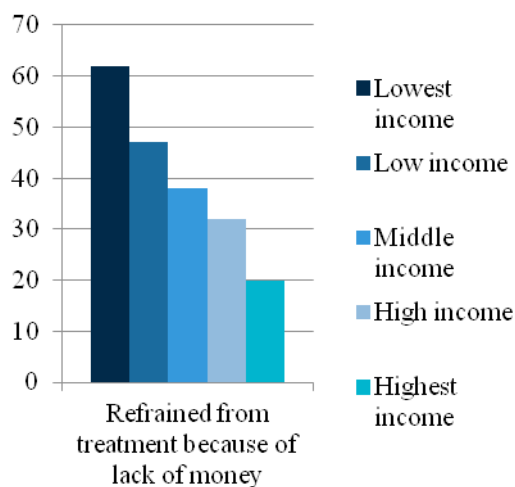
4.3. Health

Health and access to healthcare was also found to vary significantly between population groups. Differences are large both when it comes to people’s own general evaluation of their health as well as presence of chronic and acute illness.

Generally, young age, residency in urban areas, high education and high income seems to coincide with better health. Mental health indicators show a similar pattern.

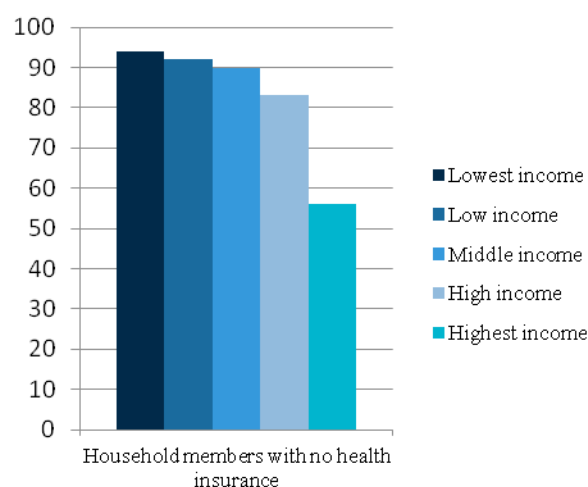
Not only do the poor tend to have poorer health; it also appears to be more difficult for them to obtain treatment for their health needs. The Medow survey reveals that lack of money was the most important reason for people not to seek medical help in cases of acute illness, and that this was especially the case for groups with low education and low income. More than 60 percent of adults in the lowest income group and more than 50 percent of those with low education who had refrained from seeing a doctor when they were sick did so because of lack of money. Only 20 percent of those in the highest income group reported the same. Among the rural residents who had refrained from going to the doctor, 47 percent said they did so because of lack of money, compared to 24 percent for those with urban residence registration.

Figure 4: Inability to afford medical services



Percentage of household members within each income group who because of lack of money did not seek health services when sick past 30 days. N=Household members who refrained from seeing a doctor when sick past 30 days

Figure 5: Lack of health insurance



Percentage of household members within each income group who have no form of health insurance. N= All household members

Health insurance is crucial to people's ability to pay for healthcare services. The survey found that almost half of all adults in the lowest income group had either low or no health insurance, compared to 16 percent of those in the highest income group. Eighty six percent of those living in rural areas reported that they had no health insurance, compared to 56 percent for those living in urban districts.⁸⁹

Households residing in urban areas, with high household income and with at least one member with higher education spent the most on medical care. However, in terms of medical expenses as a proportion of total household income, households with low education and low income have the largest medical expenses. In the lowest income group, about one fourth of all households spend more than three quarters of their income on medical services, whereas for the highest income group, the majority spend less than ten percent of their income on medical care.

4.4. Employment and working conditions

The Medow survey did not find large inequalities in access to employment, as unemployment defined by ILO standards was found to be very low in general.⁹⁰

Although there are low levels of unemployment in the Western provinces of China, there are very large inequalities in type of employment and in working conditions. This is of particular importance in China, since type of employment is not only related to salary but also determines access to a range of social security goods. The importance of employment type for social security dates back to the Mao era. Then, practically all urban households

⁸⁹ It should be noted that after the Medow survey there has been substantial change with regard to health insurance in China. Until 2003, while urban workers continued to be insured by their work unit, others - rural residents, the unemployed, those without working ability, and rural-to-urban migrants - had very limited opportunities for obtaining health insurances. At the time of the Medow study, a new Basic Health Insurance Scheme had very recently been introduced in a few localities. Since then, the new basic insurance system has expanded dramatically, and most citizens now have insurance. However, the new insurance system provides limited benefits.

⁹⁰ The definition of employment in the Medow survey follows ILO's standards and includes both paid employment and self-employment. It includes individuals that are involved in agriculture, family businesses, and paid employment in urban and rural areas are counted as employed.

were organized in working units guaranteeing all basic social goods such as housing, healthcare and children’s education. While the role of work units in welfare provision has become less generous, most of them continue to provide a number of benefits to their employees. Those who have no work unit, on the other hand, are not entitled to any such benefits.

In the lowest income group, 76 percent of those who are employed have no work unit, compared to 24 percent in the highest income quintile. Among those with a rural residence registration, 84 percent of the working population has no work unit, compared to 15 percent of those with an urban one. The population without a work unit is largely composed of those who work in the agricultural sector, which make up 65 percent of the economically active population surveyed. Eighty percent of the Tibetans, the Uyghur and those with “other ethnic background” work in agriculture, and for those with no or little education the vast majority are found to work in agriculture.

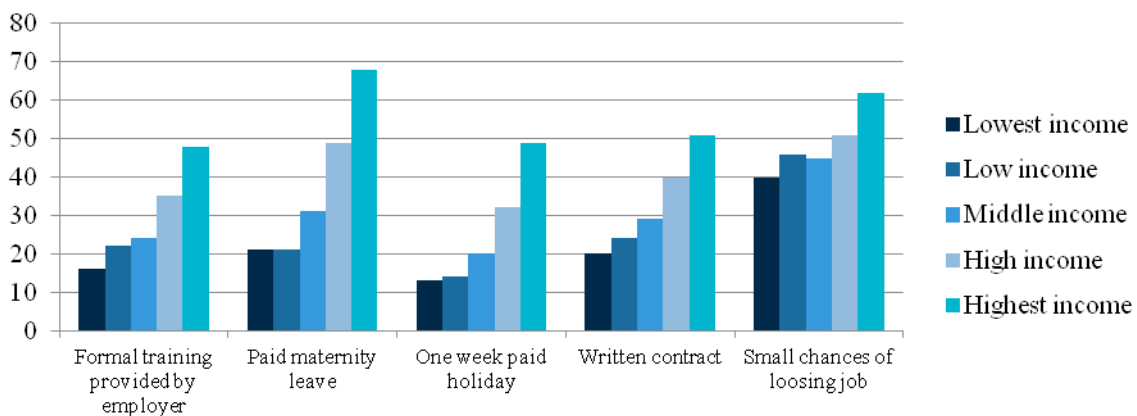
It is not only type of workplace that varies between different population groups; so does working conditions. For example, 49 percent of highest-income workers enjoyed one week of continuous, paid holiday, compared to 13 percent of the poorest. Among the lowest income quintile, 21 percent of workers said women in their work unit would get paid maternity leave, compared to 68 percent in the highest income quintile. About 19 percent of those in the lowest income group said female colleagues would lose their job if they became pregnant, compared to only about 5 percent in the highest-income group.

4.5. Access to credit

Credit is a crucial element enabling households and individuals to make investments and improve their lives. In the Western provinces of China, people use various sources of credit. Those that stand out the most are four types: formal institutions (such as bank or credit cooperatives), relatives, friends and acquaintances. Of these groups, relatives are the most important source of credit for households accounting for 54 percent of all credit acquired. This is true for all income groups. Formal institutions are the second most important at 26 percent.

However, we see a clear difference among income groups when it comes to the use of formal institutions. The proportion of high-income households that have access to credit from formal institutions is double that of the lowest income group. The lowest income group depends heavily on relatives and friends (69 percent) as compared to formal institutions (20 percent). Formal institutions offer larger amounts of credit with predictable rules and regulations, which makes them an important source of financial resources for making larger investments. However, access to such resources is easier for the higher income groups than lower income groups. Loans from relatives and friends are often used for consumption and short term expenditures. Such a situation gives an opportunity to higher income groups to significantly improve their living conditions while these channels are limited to lower income groups.

Figure 6: Working conditions



*Percentage within each income group enjoying said work related benefits
N= Randomly selected individual from each household, above age 16.*

5. Access to credit

		Lender of money					Total
		Bank or credit cooperative	Relatives	Friends	Acquaintances	Other sources	
Total		25.7	54	11.3	6	3	100
Location	Rural	26.1	54.7	10.1	6.1	3	100
	Urban	22.4	49.8	19.5	5.3	3	100
Household income per capita in quintiles	Lowest income	19.8	58.6	9.9	8.1	3.6	100
	Low income	22.8	57.7	11.5	5.2	2.8	100
Household income per capita in quintiles	Middle income	27.3	52.5	11.4	5.9	2.9	100
	High income	30.3	50.6	11.5	5	2.6	100
	Highest income	39.5	39.5	14.7	3.4	2.9	100

The situation with regard to credit is a striking example of how the survey shows that resources and, consequently, living conditions, are not only unequally distributed across socio-economic groups, but that opportunity to obtain resources and use them to improve one's living conditions are also highly unequal. The study shows that social goods tend to "cluster" in the sense that good things such as health, education, income and access to other economic resources are closely connected. It also reveals that measures that can compensate for inequalities in resources, such as social security benefits and health insurance, tend to mostly benefit those who are more resourceful to begin with rather than helping the poor and disadvantaged.

6. Living conditions surveys as political tools

This article has reviewed the theoretical discussions on the disadvantages of inequality with regard to development. Yet we cannot ignore that the question of how much inequality is acceptable is at heart a political and normative one. In Norway, it is widely agreed that too much inequality is in conflict with the society's core values.

The current government has explicitly stated that its development policies should contribute to equitable distribution in poor countries. Yet, issues of inequality and distribution belong to the domain of sovereign, domestic politics; and many countries do not share Norway's egalitarian value set. However, Norway has had a good track record in combining development with egalitarian values, and it can share its experiences of sustained economic growth with a fair distribution of the fruits of development with various regimes.

The Medow survey described in this article is a case in point. In China, economic growth came hand-in-hand with increasing inequality; and for a long time, policymakers were not concerned with how the benefits of economic growth were distributed. However, when China's leadership realized that inequalities might have serious consequences, Norway offered an opportunity to produce trustworthy data that would provide a knowledge base for further policy formulation.

The survey produced data which the Chinese government and others could use as a basis for assessing the extent and characteristics of social inequalities, discussing which inequalities are problematic and what could be done about them,

as well as for evaluating the effect of policy measures aimed at reducing regional inequality (the so-called “go west” strategy). While it is outside the scope of a research institution to identify exactly how the results were put to use politically, it is clear that the study provided input to policy makers and the public through a number of reports to the Chinese government as well as scholarly and news articles.⁹¹ The data collected were made publicly available, ensuring open access to information about various distributional issues.

A particular advantage of the Medow survey was that its results were widely perceived as legitimate. Since it was funded by and carried out with heavy involvement by third parties⁹², its results were perceived as more trustworthy than China’s extensive official statistics. This enables discussion on topics that have previously not been open to dialogue due to mutual distrust. For example, both Chinese authorities and exiled Tibetans accepted the Medow survey’s results on living conditions among ethnic minorities. This provided a starting point for discussing what arrangements work vis-à-vis various groups, without the discussion being derailed by ideological stances.

While some issues were deemed to be too sensitive to be included in the Medow survey – i.e. questions on abortion, party membership and religion – the survey also produced data on issues which Chinese authorities had not ventured to measure before. Questions on child labor revealed that this was an issue which authorities had little reason to be as sensitive about as they had been earlier. The survey showed that child labor

was not very widespread. Thereby, debates on working conditions could instead focus on conditions for adult workers, which is a considerably larger problem. Politically, this showed that this issue, which was deemed to be very sensitive, was not as big a problem as feared, and that it is a topic that can be discussed instead of suppressed.

7. Concluding remarks

The case of China illustrates how living conditions surveys can be relevant and useful for policymakers by offering a tool for monitoring poverty and inequality. In contrast to macro level data that is often used to compare inequality across countries, living conditions surveys are comprehensive and context-specific, enabling analyses of patterns of and social mechanisms that create or reinforce inequalities. Such analyses are not only of interest to researchers involved in the Nordic living conditions survey approach, but are also useful with regard to more recent trends in thinking, which sees poverty and inequality as multidimensional.

Policy wise, the surveys mainly have indirect influence. If decision makers are interested, data on living conditions can provide a framework for political thinking. It brings to the table topics of conversation that may form the basis for political entrepreneurship. By ensuring open access to data and results, living conditions surveys may further contribute to more equitable distribution, as openness and knowledge about how resources are distributed may constitute a basis for dialogue aimed at equitable distribution.

A general advantage is that the multi dimensionality of the surveys allows for considerable flexibility. This makes the surveys more politically useful as data can be used pragmatically vis-à-vis different types of stakeholders. From the data collected, various themes may crystallize, and different themes may contribute to different types of political discussions. While this paper has focused on one particular case, such research can also be used to construct different types of arguments for different types of countries and for taking into account the interests of various groups. In some instances, living conditions serve to identify and document living conditions about marginalized

91 A small sample of these include a special issue of the journal “Science and Technology in China” based on the survey results; the report “Blue book of China’s Society - Analysis and forecast on China’s Social Development 2005” (in Chinese); reports to the Leading Group on Poverty alleviation on infrastructure in the Western Provinces; and a report to the Ministry of Health. English-language news reports on the study include “Promising future for west despite economic woes” (China Daily 2006.10.04); “Poverty Linked to Low Education for Western Chinese Women” (China.org.cn 2006.09.20); and “A third of households in W China cannot afford middle school fees” (Xinhua news agency, 2006.09.27).

92 The survey was funded by Norway’s Ministry of Foreign Affairs and carried out jointly by Fafo and its partner institution Chinese Academy for Science and Technology for Development (CASTED).

population groups, while in other cases such data has informed public debate by finding that inequalities are less severe than previously believed. As in the case of the Medow survey, they can be used for assessing the long-term effects of development programs and other measures aimed at reducing inequality. And in other settings more characterized by conflict and competing interests, research on living conditions can open up relatively neutral fields of discussion for parties who initially see little common ground for talks.

References

Alesina, A., and D. Rodrik. 1994. "Distributive politics and economic growth." *Quarterly Journal of Economics* 109: 465-90.

Anand, S., and A. Sen. 1997. "Concepts of human development and poverty: a multidimensional perspective." *Human Development Papers*: 1-19.

Atkinson, A. B. 1997. "Bringing Income Distribution in From the Cold." *The Economic Journal* 107 (441) (March 1): 297-321.

Birdsall, Nancy, and Juan Luis Londono. 1997. "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction." *The American Economic Review* 87 (2) (May 1): 32-37.

Dalen, Kristin. 2006. *A taste of Medow. Main results from Monitoring Economic and Social Development in the Western Regions of China*. Beijing and Oslo: Fafo Institute for Applied International Studies and National Research Center for Science and Technology for Development. <http://www.fafon.no/ais/eastasia/livinginwesternchina/TasteOfMedow.pdf>.

Guo, Qiang. 2010. "Income gap rings alarm." *Global Times*, May 27. <http://china.globaltimes.cn/society/2011-04/535803.html>.

Hanssen-Bauer, Jon, and Abdelhalim Kharabsheh. 1998. Chapter 1 Introduction: The Jordan Living Conditions Survey. In *Jordan Society. Living Conditions in the Hashemite Kingdom of Jordan*, ed. Jon Hanssen-Bauer, Jon Pedersen, and Åge Tiltnes, 29-42. Oslo: Fafo Institute for Applied International Studies. <http://www.fafon.no/pub/rapp/253/253.pdf>.

Kanbur, Ravi, and Xiaobo Zhang. 2005. "Fifty Years of Regional Inequality in China: a Journey through Central Planning, Reform, and Openness." *Review of Development Economics* 9 (1) (February): 87-106.

Kuznets, Simon. 1955. "Economic Growth and Income Inequality." *American Economic Review* 45: 1-28.

- . 1963. “Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations: VIII. Distribution of Income by Size.” *Economic Development and Cultural Change* 12: 1-80.
- Lewis, W. Arthur. 1954. “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour.” *The Manchester School* 22 (2) (May 1): 139-191. doi:10.1111/j.1467-9957.1954.tb00021.x.
- Longva, Svein. 1994. “Social indicators and the measurement of living conditions. The conceptual basis and some recent Norwegian experience.” *Statistical Journal of the United Nations ECE* 11: 297-319.
- Luo, Xubei, and Nong Zhu. 2008. *Rising Income Inequality in China: A Race to the Top*. Policy Research Working Paper. World Bank, East Asia and Pacific Region.
- Melville, Juliet A. 2002. The impact of structural adjustment on the poor. In Basseterre, St. Kitts and Nevis, November 14.
- NOU. 1976. *Levekårsundersøkelsen - Sluttrapport*. Norges offentlige utredninger. Oslo: Universitetsforlaget.
- . 1993. *Levekår i Norge: Er graset grønt for alle?* Norges offentlige utredninger. Oslo: Statens forvaltningstjeneste. <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/odn/tmp/2002/0034/ddd/pdfv/154814-nou1993-17.pdf>.
- Oshima, Harry T. 1962. “The International Comparison of Size Distribution of Family Incomes with Special Reference to Asia.” *The Review of Economics and Statistics* 44 (4) (November 1): 439-445. doi:10.2307/1926661.
- Perman, Roger, Yue Ma, James McGilvray, and Michael Common. 1999. *Natural Resource & Environmental Economics*. Second Edition. Pearson Education Limited.
- Perotti, Roberto. 1992. “Income Distribution, Politics, and Growth.” *The American Economic Review* 82 (2) (May 1): 311-316.
- . 1993. “Political Equilibrium, Income Distribution, and Growth.” *The Review of Economic Studies* 60 (4) (October 1): 755 -776. doi:10.2307/2298098.
- Persson, Torsten, and Guido Tabellini. 1994. “Is Inequality Harmful for Growth?” *The American Economic Review* 84 (3) (June 1): 600-621.
- Ray, Debraj. 1998. *Development economics*. Princeton University Press.
- Saich, Tony. 2009. Web up-date for Governance and Politics of China. Palgrave. <http://www.palgrave.com/politics/saich/docs/update1.pdf>.
- Soria Moria declaration. 2005. Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09. Oslo. http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform_SoriaMoria.pdf.
- Todaro, Michael P. 1980. *Population and Economic Change in Developing Countries*. Ed. Richard A. Easterlin. London and Chicago: University of Chicago Press.
- Wong, Christine P.W., and Richard M. Bird. 2008. China’s Fiscal System: A Work in Progress. In *China’s great economic transformation*, ed. Loren Brandt and Thomas G. Rawski. Cambridge: Cambridge University Press.
- World Bank. 2006. *Equity and Development*. World Development Report. The World Bank.



Utgitt av:
Utenriksdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Publikasjonskode: E-897
ISBN 978-82-7177-881-1
Redaksjon: Håkon Arald Gulbrandsen og Aron Halfen
Trykk og Design: Ait Oslo AS 01/2012 - opplag 200