

# Korrupsjonsbekjempelse gjennom generell budsjettstøtte

*Norge som ledende giver i Mosambik i 2007-2008*

**Anne Beathe Kristiansen Tvinnereim**



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap våren 2009

**UNIVERSITETET I OSLO**

April 2009

## Forord

Jeg har lenge hatt lyst til å skrive denne oppgaven. Lysten ble ikke mindre etter å ha jobbet med bistand i Mosambik, og fulgt debatten om budsjettstøtte og korrupsjon på nært hold.

Jeg er først og fremst min venn Dan Banik en stor takk skyldig for at den til slutt ble virkeliggjort. Gjennom en kombinasjon av press og oppmuntring fikk han meg til å gå løs på prosjektet, selv om arbeidet måtte gjøres uten formell veileder og langt fra Universitet i Oslo. Hans råd underveis var uvurderlige.

Takk til mann og barn som fant seg i at fødselspermisjonen i Mosambik i stor grad ble tilbrakt foran PC'en.

Jeg må også rette en takk til kollegaer ved ambassaden i Maputo og i Utenriksdepartementet som var så positive til at jeg valgte budsjettstøttearbeidet som forskningsobjekt.

Antall ord totalt: 31 945

Anne Beathe Kristiansen Tvinnereim

Maputo, 30.03.09

## Innhold

<b>FORORD</b> .....	<b>2</b>
<b>INNHold</b> .....	<b>3</b>
<b>1. BAKGRUNN, PROBLEMSTILLING OG METODEVALG</b> .....	<b>7</b>
1.1 INNLEDNING .....	7
1.2 EKSISTERENDE FORSKNING.....	8
1.3 PROBLEMSTILLING.....	10
1.4 METODE .....	11
1.4.1 <i>Casestudie</i> .....	11
1.4.2 <i>Valg av case</i> .....	12
1.4.3 <i>Potensielle dilemmaer for Norge i budsjettstøtten</i> .....	14
1.4.4 <i>Utfordringer ved studiet av korrupsjon</i> .....	15
1.4.5 <i>Kilder</i> .....	16
1.4.6 <i>Reliabilitet og validitet</i> .....	18
1.4.7 <i>Feltarbeid og refleksjoner rundt egen rolle</i> .....	20
1.5 DISPOSISJON AV OPPGAVEN .....	22
<b>2. TEORETISKE PERSPEKTIVER</b> .....	<b>23</b>
2.1 INNLEDNING .....	23
2.2 FORMER FOR KORRUPSJON.....	24
2.2.1 <i>Ulike typer korrupte handlinger</i> .....	24
2.2.2 <i>Elitekorrupsjon og hverdagskorrupsjon</i> .....	25
2.2.3 <i>Etterspørselsbasert og tilbudsbasert korrupsjon</i> .....	26
2.2.4 <i>Tilfeldig, institusjonell og systemisk korrupsjon</i> .....	26
2.3 ULIKE TILNÆRMINGER TIL KORRUPSJON .....	27
2.3.1 <i>Politiske forklaringstilnæringer</i> .....	28
2.3.2 <i>Økonomiske forklaringstilnæringer</i> .....	30

---

2.3.3	<i>Sosiale og kulturelle forklaringstilnæringer</i> .....	32
2.4	EFFEKTER AV KORRUPSJON .....	33
2.4.1	<i>Korrupsjon i budsjettprosessen</i> .....	35
2.5	BUDSJETTSTØTTE .....	36
2.5.1	<i>Fordeler ved generell budsjettstøtte</i> .....	37
2.5.2	<i>Ulemper og risiko ved budsjettstøtte</i> .....	41
2.5.3	<i>Budsjettstøtte og korrupsjon</i> .....	43
2.5.4	<i>Gradert respons</i> .....	44
2.6	OPERASJONALISERING AV OPPGAVEN.....	45
2.7	BRUK AV BUDSJETTSTØTTESAMARBEID I KAMPEN MOT KORRUPSJON .....	47
<b>3.</b>	<b>MOSAMBIK – MYE KORRUPSJON OG MYE BUDSJETTSTØTTE</b> ... <b>53</b>	
3.1	MOSAMBIK – ØKONOMI OG HISTORIE .....	53
3.2	KORRUPSJON I MOSAMBIK .....	55
3.2.1	<i>Korrupsjonsstatistikk</i> .....	56
3.2.2	<i>Nasjonal korrupsjonsmåling</i> .....	57
3.2.3	<i>Australsaken</i> .....	58
3.3	ÅRSAKER TIL KORRUPSJON I MOSAMBIK .....	58
3.3.1	<i>Økonomiske tilnæringer</i> .....	59
3.3.2	<i>Sosiale og kulturelle forklaringstilnæringer</i> .....	60
3.3.3	<i>Politiske forklaringstilnæringer</i> .....	60
3.3.4	<i>Givernes rolle</i> .....	61
3.4	MOSAMBIKANSK JUS OG FINANSFORVALTNING.....	62
3.4.1	<i>Eksisterende lovverk og handlingsplaner mot korrupsjon i Mosambik</i> .....	62
3.4.2	<i>Mosambiks finansforvaltning</i> .....	63
3.4.3	<i>Ulike faser i finansforvaltningen</i> .....	64
3.4.4	<i>Revisjoner</i> .....	66
3.4.5	<i>Framskritt i finansforvaltningen</i> .....	66

---

3.5	ORGANISERINGEN AV GENERELL BUDSJETTSTØTTE I MOSAMBIK.....	67
3.5.1	<i>PARPA II – grunnlagsdokument for budsjettstøtten</i> .....	67
3.5.2	<i>Memorandum of Understanding</i> .....	68
3.5.3	<i>Vurdering av resultatene – PAF</i> .....	69
3.5.4	<i>Gradert respons i budsjettstøtten</i> .....	69
3.5.5	<i>Givergruppen G-19</i> .....	70
3.5.6	<i>Platformer for dialog mellom myndighetene og G-19</i> .....	71
3.6	NORSK BUDSJETTSTØTTE.....	72
3.6.1	<i>Norads nulltoleranseprinsipp</i> .....	72
3.6.2	<i>Norske retningslinjer for budsjettstøtte</i> .....	73
3.6.3	<i>Norges avtale om budsjettstøtte til Mosambik</i> .....	74
3.6.4	<i>Risikovurdering</i> .....	75
3.6.5	<i>Norges avtale og kondisjonalitet</i> .....	77
3.7	OPPSUMMERING.....	80
<b>4.</b>	<b>NORGES ADRESSERING AV KORRUPSJONSPROBLEMATIKK.....</b>	<b>82</b>
4.1	INNLEDNING.....	82
4.2	GRUNNLAGSDOKUMENTER.....	83
4.3	UNDERLIGGENDE PRINSIPPER I MOU.....	87
4.4	MIDTÅRSGJENNOMGANGEN OG FELLESGJENNOMGANGEN.....	90
4.5	POLITISK DIALOGPROSESS.....	98
4.6	GRUNNLEGGENDE FORUTSETNINGER: ”GOD DIALOG”, ”POLITISK TILLIT” OG ”POLITISK VILJE”.....	101
4.7	ETTERSPILET: MANHENJE-SAKEN.....	105
4.8	OPPSUMMERING.....	107
<b>5.</b>	<b>AVSLUTTENDE VURDERINGER.....</b>	<b>109</b>

*”Når man skal rengjøre et hus, må man starte fra de øvre etasjene og feie søpla nedover mot underetasjene. På samme måte må kampen mot korrupsjon starte på høyeste nivå i staten.”<sup>1</sup>*

*- Amadou Toumani Touré<sup>2</sup> -*

---

<sup>1</sup> Sitat hentet fra U4(2008b).

<sup>2</sup> Generalen som stytet den korrupte President Moussa Traoré i Mali i 1991, og overførte makten til en sivil folkevalgt regjering i 1992.

---

# 1. Bakgrunn, problemstilling og metodevalg

## 1.1 Innledning

Den tidligere innenriksministeren i Mosambik, Almerino Manhenje, ble fengslet den 22. september 2008. Siktelsen var korrupsjon. Manhenje og hans medsammensvorne skulle ha tilegnet seg USD 7 millioner fra statskassen.<sup>3</sup> Saken vakte enorm oppsikt i landet, ikke fordi folk var overrasket over at dette kunne ha forekommet, men fordi det var første gang korrupsjonsmistanker mot en høytstående politiker hadde resultert i arrestasjon. Hovedoppslaget til avisen *Savana* var ”Finalmente os tubarões” – ”Endelig haiene”. I ukene og månedene som fulgte fikk saken tett mediaoppfølging. Man stilte spørsmålet: hvorfor har myndighetene gått til aksjon mot elitekorrupsjon akkurat nå? Allerede i 2005 ble det foretatt en intern revisjon av Innenriksdepartementet, men politiet og statsadvokaten hadde først nå valgt å gå til aksjon. Flere uavhengige røster i sivilsamfunnet satte arrestasjonen i sammenheng med at Sverige og Sveits hadde redusert sin budsjettstøtte til landet få uker tidligere. Årsaken var sterk misnøye med myndighetenes innsats mot korrupsjon. Dessuten hadde andre givere, deriblant Norge, sagt at de ikke ville øke støtten i 2009 av samme grunn. Denne saken illustrerer et interessant spørsmål: Hvordan kan giverne gjennom budsjettstøttearbeidet bidra til økt kamp mot korrupsjon i mottakerland?

Budsjettstøtte er utviklingsbistand som gis direkte til et lands statsbudsjett og forvaltes av landets egne systemer. Giverne av budsjettstøtte samarbeider tett, og inngår en felles dialog med regjeringen i landet. Denne dialogen omhandler også politiske temaer, og foregår på høyt nivå. Budsjettstøttesamarbeidet gir derfor nye muligheter til å øve innflytelse og press overfor myndighetene i mottakerlandet.

---

<sup>3</sup> Manhenje ble siktet sammen med syv andre seniorer fra regjeringen for underslag, ulovlige økonomiske aktiviteter og misbruk av stilling. I skrivende stund er det fortsatt uavklart hva som eventuelt blir den endelige tiltalen i saken.

Et springende punkt i debatten omkring budsjettstøtten, som er en relativt ny bistandsform, er hvorvidt den medfører større eller mindre risiko for korrupsjon. Å kanalisere store summer direkte til statsbudsjettet gjør det tilsynelatende vanskeligere å kontrollere bruk av pengene. Nye muligheter for dialog med myndighetene kan imidlertid oppveie for den kontrollen man gir fra seg. Dessuten vil mange hevde at budsjettstøtten *på sikt* gjør mottakerlandet bedre rustet til å rydde i eget hus, og til å få en sunnere og sikrere finansforvaltning. Giverne må altså foreta en avveining mellom resultatene man kan oppnå ved å gi budsjettstøtte og risikoen for misbruk av pengene.

## 1.2 Eksisterende forskning

Budsjettstøtten har økt betraktelig i omfang siden 1990-tallet, men fortsatt er denne bistandsformen så ny at det er lite empirisk forskning på området. Særlig gjelder dette forholdet mellom budsjettstøtte og korrupsjon. Det finnes ingen omfattende studier som ser på omfanget av korrupsjon i ulike bistandsformer, hvordan ulike bistandsformer påvirker korrupsjonsnivået i mottakerland eller hvordan korrupsjon kan undergrave effekten av budsjettstøtte (Fritz og Kolstad 2008: 7). Det finnes riktignok en del begrensede studier og artikler som kan kaste lys over enkelte spørsmål. Mange av disse studiene er imidlertid bestilt av giverne, noe som kan ha farget konklusjonene. Mye av materialet jeg har benyttet meg av i denne oppgaven er publisert av U4, et ressurscenter for anti-korrupsjon som betjener nordeuropeiske statlige bistandsinstitusjoner.

Et viktig uavklart punkt er hvordan budsjettstøtten påvirker forekomsten av korrupsjon i samarbeidslandet. Noen hevder at budsjettstøtte kan bidra til økt korrupsjon under visse forutsetninger i samarbeidslandet (USAID 2005b og Kolstad 2005). Andre studier antyder at budsjettstøtte er uegnet for land med høy forekomst av korrupsjon (Ibid.). En teori som giverne tar utgangspunkt i er at budsjettstøtte har en langsiktig korrupsjonsreducerende effekt gjennom å styrke mottakerens egne systemer og institusjoner.



---

Når det gjelder bekjempelse av korrupsjon i budsjettstøtten har White og Dijkstra (2003) gjort en studie som svekker ”kondisjonalitet” som virkemiddel. Kondisjonalitet betyr at giverne stiller krav om tiltak eller reformer som mottakerlandet må gjennomføre for å få støtte. Studien hevder at ”reformer under tvang” ikke frambringer reelle langsiktige endringer. Videre finnes det begrensede studier på budsjettstøttens effekt på styresettet i mottakerlandet. Mye av dette materialet er utgitt av U4. I denne oppgaven referer jeg særlig til drøftelsene til Ivar Kolstad (2005), som hevder at budsjettstøtte kan påvirke maktbalansen i mottakerlandet, blant annet ved å styrke sentralregjeringen. Han anbefaler ikke budsjettstøtte til svært korrupte land, både fordi bistanden blir lite effektiv, men også fordi korrupsjonssituasjonen kan forverres ytterligere.

Det finnes også noen casestudier som ser på budsjettstøtten i utvalgte land. Disse gir nyttig innsikt. I Mosambiks tilfelle dreier dette seg særlig om ”Joint Evaluation of General Budget Support, 1994-2004”. Men heller ikke denne studien borer dypt i temaet korrupsjon. USAID utførte i 2005 en evaluering av budsjettstøtten i fem land, deriblant Mosambik. Denne studien antyder at korrupsjon kan påvirke graden av suksess som budsjettstøtten har i ulike land, men gir oss ikke definitiv kunnskap om forholdet mellom budsjettstøtte og korrupsjon.

Det er også gjort lite forskning på antikorrupsjonstiltak generelt. En litteraturgjennomgang av Norad (2008b) hevder at vi vet lite om *hva* som fungerer i kampen mot korrupsjon, men at vi vet litt om hva som *ikke* fungerer. Studien peker blant annet på at svært mye støtte går til styrking av offentlig sektor generelt og finansforvaltning spesielt. Denne støtten har vist til dels gode resultater i form av bedre finansforvaltning. Men til tross for givernes hypotese om at en styrket finansforvaltning fører til mindre korrupsjon, finnes det i realiteten ingen empiriske studier som bekrefter denne sammenhengen. Norads litteraturgjennomgang peker på at kunnskapen vår er spesielt liten når det gjelder effekten som ulike bistandsformer har på korrupsjon. Interessant nok påpekes det også at giverne avslører både en tydelig mangel på kunnskap om og en inkonsistent oppførsel i antikorrupsjonsarbeid.

Ennå vet vi lite om hva som fungerer. Det betyr at givernes strategi baserer seg på hva de *tror* virker i kampen mot korrupsjon.

### 1.3 Problemstilling

I denne oppgaven vil jeg se nærmere på strategien som giverne har implementert for å bekjempe korrupsjon gjennom budsjettstøtten. Min hovedproblemstilling er hvordan *Norge* brukte budsjettstøttesamarbeidet i Mosambik i kampen mot korrupsjon.

Givere av budsjettstøtte må ta en kalkulert risiko. For å forhindre at støtten blir misbrukt har givergruppen en rekke kontrollmekanismer i form av ettersyn, eksterne kontroller, revisjoner osv. Denne direkte korrupsjonskontrollen har jeg imidlertid valgt å holde utenfor oppgaven.<sup>4</sup> I denne oppgaven skal jeg istedenfor granske hvordan givere kan bruke budsjettstøtte som en arena for å fremme mottakerlandets egen kamp mot korrupsjon.

Jeg avgrensar videre oppgaven til å se på hvordan Norge opptrådte på denne arenaen i Mosambik i året 2007-2008. Norge var i denne perioden ”ledende giver”, det vil si at de ledet givergruppen for budsjettstøtte. Jeg vil se nærmere på hvilke konkrete tiltak mot korrupsjon som Norge løftet fram gjennom budsjettstøtten (kondisjonalitet<sup>5</sup>), og hvordan Norge brukte budsjettstøttesamarbeidet til å adressere korrupsjonsproblematikk. Som del av dette vil jeg også undersøke hvordan samarbeidet med andre givere og mosambikanske myndigheter påvirket Norges håndtering av korrupsjonsproblematikk, både med hensyn til utformingen av grunnlagsdokumenter og i det løpende arbeidet med budsjettstøtte. Dessuten ser jeg

---

<sup>4</sup> Den danske, svenske og norske riksrevisjonen foretok i 2008 en gjennomgang av kontroll av G-19s budsjettstøtte til Mosambik og hvordan bidragene har vært gjort greie for. Fokus var på oppfølging og kontroll av bruken av tilskuddene og oppfølging av utviklingen av finans- og kontrollsystemer med midler som utbetales: HOAP (upublisert). *Review of General Budget Support to Mozambique in 2007*. Oslo: Riksrevisjonen.

<sup>5</sup> ”Kondisjonalitet” innebærer at giverne stiller krav om tiltak eller reformer som mottaker må gjennomføre.

på hvilke vurderinger som ligger til grunn for den norske budsjettstøtten til Mosambik.

Jeg stiller følgende spørsmål, der spørsmål tre anses som min hovedproblemstilling:

- 1: Hvordan kan budsjettstøttesamarbeidet brukes i kampen mot korrupsjon?
- 2: Hvilken kondisjonalitet har Norge knyttet til budsjettstøtten til Mosambik for å motarbeide korrupsjon?
- 3: Hvordan brukte Norge budsjettstøttesamarbeidet i Mosambik til å ta opp korrupsjonsproblematikk overfor myndighetene i 2007-2008?
- 4: Hvordan påvirket samhandlingen med andre givere og med mosambikanske myndigheter hvordan Norge forholdt seg til utformingen av grunnlagsdokumenter og til det løpende budsjettstøttesamarbeidet?

## 1.4 Metode

### 1.4.1 Casestudie

Jeg har valgt å foreta en kvalitativ casestudie. Casestudier er intense strategier med én eller få enheter og mange variabler (Hellevik 1993: 80). Yin (1994: 6) omtaler casestudier som en forskningsstrategi som brukes for å besvare ”hvordan” og ”hvorfor”-spørsmål når forskeren skal studere et samtidig fenomen, og ikke kan kontrollere hendelsene. ”Hvordan” givere generelt og Norge spesielt håndterer korrupsjonsproblematikk i budsjettstøtte er spørsmålet som søkes besvart i denne oppgaven. Casestudie framstår derfor som hensiktsmessig.

Casestudier kan brukes i veldig forskjellige sammenhenger der komplekse og enkeltstående fenomener skal studeres. Casestudier gir mulighet for stor detaljeringsgrad, og kan derfor bidra til økt forståelse og innsikt i fenomenet som skal

studeres. Denne type studier har ofte et generelt siktemål, og kan deles opp i henholdsvis *forklarende*, *undersøkende* og *beskrivende* casestudier (Yin 1994: 4). *Forklarende* casestudier har som siktemål å forklare årsakene til observerte fenomener. *Undersøkende* casestudier undersøker årsakene til utvalgte fenomener, for deretter å studere andre case for å se om det er mulig å generalisere. *Beskrivende* casestudier har fokus på å beskrive fenomenene som står i fokus. Slike studier kan blant annet være nyttige for å finne ut om det finnes et gap mellom teori og praksis. Yin understreker at det eksisterer en viss overlapping mellom kategoriene. Casestudien i denne oppgaven kan best karakteriseres som et *beskrivende* casestudie, siden jeg tar sikte på å beskrive Norges bruk av budsjettstøtten til å adressere korrupsjonsproblematikk. Den har imidlertid også trekk av *forklarende* casestudie, siden jeg vil se på hvilke vurderinger ambassaden la til grunn for gjennomføringen, og hvordan giversamarbeidet påvirket Norges forutsetninger og praksis i budsjettstøttesamarbeidet.

### 1.4.2 Valg av case

Som case har jeg valgt Norges budsjettstøtte til Mosambik i 2007-2008. Mosambik anses av mange som *givernes yndling* (Hanlon 2008: 26), og ble blant annet omtalt av Storbritannias tidligere utviklingsminister Hilary Benn som *en av de store suksesshistoriene i det moderne Afrika*.<sup>6</sup> Mosambik er en av verdens største mottakere av budsjettstøtte. Hele 19 givere deltar i budsjettstøttearbeidet gjennom den såkalte "G-19-gruppen". Mosambik er også et foregangsland når det gjelder intern harmonisering<sup>7</sup> i denne givergruppen. I flere evalueringer har dessuten Mosambik blitt framholdt som et relativt vellykket eksempel på bruk av budsjettstøtte. Samtidig vet vi at Mosambik er et svært korrupt land; i 2008 havnet det som nummer 126 av 180 land på Transparency International's korrupsjonsmåling, der 180 er mest korrupt.

---

<sup>6</sup> Fra tale i DFID, London 04.12.06.

<sup>7</sup> Harmonisering innebærer at givne koordinerer rutiner og forvaltning. Se diskusjon i kapittel 2.

---

Mosambik framstår derfor som et relevant land å legge en casestudie om budsjettstøtte og korrupsjon til.

Årsaken til at Norge ble valgt til caset var at de ledet G-19s arbeid med budsjettstøtte i året 2007-2008. I dette arbeidet fikk Norge et unikt innblikk i, og informasjon om, budsjettstøttens virkemåte i Mosambik. Dessuten var det Norge som førte ordet på vegne av G-19 overfor mosambikanske myndigheter. Det er grunn til å tro at landet som til enhver tid leder G-19-gruppen har stort innsyn i hva som diskuteres på begge sider av bordet, samt at mye av arbeidet dokumenteres for ettertiden. Norge hadde økte personalressurser på ambassaden i denne perioden, nettopp fordi arbeidsmengden og informasjonsflyten var større.

Norge omfavnet budsjettstøtten relativt tidlig. I St.meld. nr. 35 (2003-2004) ”Felles kamp mot fattigdom” uttrykte Regjeringen en klar intensjon om å øke budsjettstøttens andel av den totale bilaterale bistanden (s. 97), og det var bred politisk støtte for denne målsetningen. Et tilleggspoeng er at Norge oppfattes som en relativt forsiktig giver med høyt fokus på korrupsjon (USAID 2004: 18). Ergo er Norge en interessant representant for givene av budsjettstøtte når fenomenet korrupsjon står i fokus. Med Norge menes i denne oppgaven den norske ambassaden i Maputo (som formell representant for Riket i Mosambik). I praksis er det ambassaden som utøver norske holdninger og politikk i Mosambik på vegne av Utenriksdepartementet. I tvilstilfeller vil instruks hentes derifra. Ambassaden mottar også råd og assistanse fra Norad.<sup>8</sup>

Valget av Norge hadde også en praktisk beveggrunn. Det framsto som lettere å få tilgang til arkivmateriale på den norske ambassaden enn hos andre givere. Tilgang til arkivet ble raskt innvilget etter skriftlig søknad i juni 2008. Jeg antok også at det ville være lettere å få tilgang til intervjuobjekter fra norsk side.

---

<sup>8</sup> Norad har vært formelt underlagt Utenriksdepartementet siden 2004.

### 1.4.3 Potensielle dilemmaer for Norge i budsjettstøtten

I G-19 legges OECD/DACs "best practice"-prinsipper til grunn for arbeidet. Det innebærer særlig vekt på tett harmonisering mellom giverne (DFID 2005: 194). Dette utgjør et press på aktørene for å opptre samlet. Man kan potensielt tenke seg at graden av harmonisering påvirker hvilke krav Norge stiller til korrupsjonskontroll ved at man må endre egne kontrollrutiner for å innordne seg de andre giverne. Man kan også spørre seg om Norge velger å uttrykke seg annerledes i et harmonisert G-19 enn de ville gjort som enkeltstående giver.

Et annet moment er at de skandinaviske giverne har hatt et særlig tett forhold til Mosambik helt siden frigjøringen. Norge og Sverige var blant de aller første bistandsaktørene på plass i Mosambik, i henholdsvis 1977 og 1975. Mosambikanske myndigheter påpeker stadig dette poenget i diplomatiske sammenhenger. På den ene siden gir muligens dette et bedre grunnlag for dialog, men på den andre siden kan det gjøre at Norge føler større forpliktelser til å være en stabil og sjenerøs partner som finner det vanskeligere å sette "hardt mot hardt".

Norge står også overfor en vanskelig balansegang mellom det å være en forutsigbar partner og å sende politiske signaler til mosambikanske myndigheter. Å tilbakeholde midler ved mistanke om korrupsjon kan få svært negative konsekvenser for et bistandsavhengig land som Mosambik, der halvparten av statsbudsjettet kommer fra bistandsmidler. Økonomiske sanksjoner kan ramme de aller fattigste som man i utgangspunktet ønsket å hjelpe. Eksempelvis holdt noen givere tilbake utbetalinger i 2002 etter en stor korrupsjonsskandale som også involverte likvidering av en avisredaktør og en bankmann ("Australisaken"). Siden de stansede utbetalingene skapte vanskelige og uforutsigbare makrofinansielle forhold, ba regjeringen – støttet av IMF – om at vilkårene for stans i utbetalinger skulle bli tydeligere (DFID 2005: 200). Giverne må altså forholde seg til dilemmaer som gjør politiske reaksjoner og sanksjoner til en krevende balanseøvelse. Økonomiske sanksjoner er et ris bak speilet, men dette virkemiddelet mister troverdighet dersom giverne ofte truer med sanksjoner uten å vise vilje til å iverksette dem.

---

#### 1.4.4 Utfordringer ved studiet av korrupsjon

Korrupsjon er ulovlig, og et sensitivt tema i Mosambik. Myndighetene i Mosambik er godt kjent med givernes begrensede toleranse for korrupt oppførsel, og vil anstrenge seg for å legge lokk på omtale av problematikken. Sensitiviteten har sammenheng med egeninteressene til økonomisk og politisk elite i Mosambik. Men den har også sammenheng med frykten for redusert bistand fra vestlige givere. Det er derfor grunn til å tro at myndighetene ønsker å begrense fokus ikke bare på elitekorrupsjon, men også hverdagskorrupsjon.

Man kan heller ikke utelukke at korrupsjon er et sensitivt tema for giverne av bistand. Giverne har et sterkt ønske om å lykkes i sin bistand, ikke minst for å demonstrere overfor ”hjemmepublikum” – bevilgende myndigheter og befolkningen i hjemlandet – at bistand hjelper.

Sensitiviteten påvirker utførelsen av denne studien. Ved valg av problemstilling og metode ble det derfor tatt hensyn til dette. Jeg valgte en problemstilling som fokuserer på *hva* Norge gjør for å bidra til å bekjempe korrupsjon gjennom budsjettstøtten. Det var et bevisst valg å styre unna spørsmål om konkrete tilfeller om korrupsjon, hvilket ville vært atskillig mer betent for giverne og dermed redusere kildenes åpenhet. En annen utfordring var min tilknytning til den norske ambassaden i Maputo. Jeg var formelt ansatt der som ambassadesekretær, selv om jeg var i svangerskapspermisjon i størstedelen av perioden da feltarbeidet ble foretatt. Disse forholdene påvirket utformingen av intervjuguiden, samt hvilke kilder og intervjuobjekter jeg valgte. Det var blant annet et bevisst valg å ikke basere seg på kilder eller intervjuobjekter blant mosambikanske myndigheter. Årsaken var at man kunne forvente stor motvilje mot å gi meg informasjon, vanskelig tilgang til dokumentasjon og intervjuobjekter, og ikke minst en velbegrunnet frykt for at jeg ville oppfattes som en offisiell, norsk aktør og således kunne skade forholdet mellom mosambikanske myndigheter og den norske ambassade.

---

For å unngå potensielle feilslutninger er det nødvendig å være oppmerksom på metodiske problemer forbundet med sensitive temaer, som redegjort for ovenfor. Videre i dette kapittelet beskriver jeg metodene for datainnsamling, begrunnelser for valg av disse og problemer underveis. Validitet og reliabilitet vurderes avslutningsvis.

### 1.4.5 Kilder

En casestudie kan med fordel basere seg på flere typer kilder (Yin 1994: 91). Dette kalles datatriangulering, og styrker dataenes validitet. Yin (ibid.: 78) deler kilder inn i seks hovedtyper: dokumentasjon, arkiver, intervjuer, direkte observasjon, deltakende observasjon og fysiske kulturgjenstander. En ulempe med datatriangulering er at det er mer ressurskrevende å basere seg på flere kilder. I denne studien framstår det imidlertid som en klar fordel å benytte en slik metode, ikke minst i lys av sensitiviteten til korrupsjonsfenomenet. I denne oppgaven besluttet jeg å basere meg på følgende kilder: dokumentasjon, arkiver og intervjuer.

*Dokumentasjon* omfatter sentralt skriftlig materiale som kan belyse min problemstilling, nemlig Norges håndtering av korrupsjonsproblematikk i budsjettstøtten til Mosambik. For å tilnærme meg problemstillingen var det nyttig å studere materiale knyttet til evalueringen av budsjettstøtten. Dette var både evalueringer foretatt som del av budsjettstøtteambeidet (fellesgjennomgangen) og frittstående evalueringer foretatt av enkeltstående givere i G-19 eller andre aktører. Jeg hadde god tilgang til primærkilder. Alt viktig empirisk materiale baserer seg derfor på primærkilder. I tillegg supplerer jeg med informasjon fra andre forskningsarbeidere om temaet korrupsjon i Mosambik, og med oppslag fra mosambikanske media. Disse sekundære kildene vil imidlertid ikke utgjøre noe bærende element i oppgaven.

*Arkivmateriale* fra den norske ambassaden i Maputo forventet jeg ville være en viktig kilde. Siden Norge var ledende giver i G-19 i perioden som skulle studeres, var det grunn til å tro at de fikk tilgang til mer informasjon og utarbeidet flere analyser enn som et mer perifert medlem i gruppen. I arkivet forventet jeg også å finne



---

referater fra høynivåmøtene i budsjettstøtten. Referatene fra høynivåmøtene var unntatt offentligheten, men jeg hadde anledning til å lese dokumentene som bakgrunnsinformasjon, hvilket var svært nyttig.

Til tross for noe mindre tilfang av relevant arkivmateriale enn forventet var dagene jeg tilbrakte i arkivet nyttige. Særlig korrespondanse mellom Utenriksdepartementet og ambassaden ga meg viktig informasjon.

*Intervjuer* med sentrale aktører var sentralt for å få fram mer detaljert informasjon enn det som fantes i arkivmaterialet. Et kvalitativt intervju er et intervju som gir beskrivelse og forståelse av de intervjuedes livsverden med hensyn til fortolkningen av meningen av et beskrevet fenomen (Crabtree og Miller 1992). Yin (1994: 84) framhever intervjuer som en viktig kilde for datatriangulering i casestudier.

Intervjuobjektene var nøkkelinformanter som har vært involvert i budsjettstøttee arbeidet i perioden. Siden svært få personer er direkte involvert var tilfanget av relevante intervjuobjekter begrenset. Alle de tre norske utsendte diplomatene som jobbet spesielt med budsjettstøtten på ambassaden ble intervjuet (Ambassadør Gaustadsæther, Ministerråd Masst, Ambassaderåd Reite).<sup>9</sup> Videre intervjuet jeg seks representanter for Norad, sivilsamfunnet i Mosambik og andre givere. Et avgjørende moment i oppgavens datatriangulering var å intervju representanter for andre givere og representanter for sivilsamfunnet som observerte norsk arbeid fra et annet ståsted. I tillegg til de ni intervjuene hadde jeg bakgrunnsamtaler med flere representanter for mosambikansk media, politikere m.fl.

Jeg valgte å ha problemsentrerte intervjuer, der den innholdsmessige frihetsgraden var noe begrenset. Intervjuene var semistrukturerte på det vis at en intervjuguide var utarbeidet, men med åpenhet for digresjoner og avvik i rekkefølgen på temaer. Et semistrukturert intervju er en mellomting mellom et strukturert intervju,

---

<sup>9</sup> Enkelte ambassadeansatte på lavere nivå var involvert i korte perioder i noen av de 28 arbeidsgruppene i budsjettstøtten, men informasjonen på dette nivået hadde begrenset relevans for min problemstilling.

der intervjuopplegget er helt rigid, og et fokusert intervju, der de intervjuede får snakke fritt om et tema (Løkkevik 2001: 28). Intervjuguiden ble brukt som utgangspunkt, men jeg lot de intervjuede ta opp nye temaer og fordype seg der det falt naturlig og relevant. Slike intervjuer gir allikevel mulighet for en viss sammenlikning, og ved hjelp av intervjuguiden ble alle de intervjuede spurt likelydende kjernesporsmål i tillegg til mer spesialiserte spørsmål avhengig av deres rolle i budsjettstøttesamarbeidet.

#### **1.4.6 Reliabilitet og validitet**

Reliabilitet vil si i hvilken grad datamaterialet jeg baserer meg på er korrekt og nøyaktig. I korthet kan begrepet reliabilitet erstattes med pålitelighet. Begrepet knyttes gjerne til kvantitativ metode, der reliabiliteten kan anses som høy dersom uavhengige målinger gir samme resultat. Dette er gjerne ikke mulig i kvalitativ forskning, men noen generelle føringer kan allikevel overføres til kvalitative opplegg. Dette gjelder særlig måten data er samlet inn på og vurderingen av mulige feilkilder. En løsning for å øke reliabiliteten i kvalitative casestudier er å operere med gjennomsiktighet og redegjøre grundig for metodiske valg og vurderinger.

I arbeidet støtte jeg på åpenbare utfordringer hva gjelder reliabilitet. Siden korrupsjon er et svært sensitivt tema, og siden UD opererer med en nulltoleranse mot korrupsjon, kunne det være i partenes interesse å tone ned bekymringer om korrupsjon i det skriftlige materialet. Dette kan svekke reliabiliteten til de skriftlige kildene mine. Intervjuene er ment å bøte på denne svakheten, men også disse omfattes av redusert reliabilitet. Informantene kunne ha interesse av å forskjønne svarene sine. Jeg forsøkte derfor å utforme spørsmålene i intervjuguiden så åpent at de intervjuede ikke skulle gå i forsvarsposisjon, det vil si at de ikke skulle føle at de måtte bevise noe i sin håndtering av korrupsjonsproblematikk. Reliabiliteten til intervjuene kunne også påvirkes hvis jeg som intervjuer hadde bias, forutinntatte holdninger eller stilte ledende spørsmål. Man kan også reise spørsmålet om det finnes en gyldig interpretasjon av intervjumateriale, og hvor mye konteksten i intervjusituasjonen skal

---

trekkes inn og påvirke interpretasjonen (Kvale 1983). Min tilknytning til ambassaden og kjennskap til noen av de jeg intervjuet kunne potensielt redusere reliabiliteten. Datatrianguleringen, samt bevisst bruk av intervjuobjekter fra flere givere og sivilsamfunnet, er ment å øke objektiviteten i analysen av materialet.

Validitet vil si i hvilken grad det er mulig å trekke gyldige slutninger ut fra resultatene av studien. Reliabilitet er en nødvendig men ikke tilstrekkelig betingelse for validitet. Man kan både snakke om intern og ekstern validitet. Intern validitet innebærer at man kan fastslå retning på årsakssammenhengen, og at denne sammenhengen holder for kontroll med andre forklaringer. Ekstern validitet vil si om resultatene kan generaliseres utover det spesifikke caset. God validitet avhenger blant annet av at operasjonaliseringen av fenomenet er relevant. I dette casestudiet kan jeg ikke utelukke at også andre kilder enn arkivmateriale, skriftlig dokumentasjon og intervjuer med de impliserte kunne gitt verdifull informasjon. Under arbeidets gang fikk jeg imidlertid ikke kjennskap til dette. Jeg kan heller ikke utelukke at andre personer med fordel kunne vært intervjuet. Det var et bevisst valg å ikke intervju noen som var involvert i budsjettstøttesamarbeidet fra mosambikanske myndigheters side. For det første ville myndighetene kunne ha vanskelig for å skille min rolle som student fra min offisielle rolle som representant for ambassaden. For det andre er det svært krevende å få tilgang til disse menneskene. Slike intervjuer kunne gitt et interessant perspektiv og vært et korrektiv i forhold til Norges og givernes verdensanskuelse. Jeg mener imidlertid at slike intervjuer ikke ville økt validiteten til min dokumentasjon i særlig grad, siden problemstillingen min var hvordan *Norge* opptrådte i budsjettstøtten.

I arbeidets gang måtte jeg også være oppmerksom på at viktige beslutninger og føringer for norsk budsjettstøtte ligger flere år tilbake i tid, siden den nåværende avtalen er den siste i en lang rekke avtaler. Jeg leste derfor gjennom en del grunnlagsdokumenter og korrespondanse i arkivet fra forrige budsjettstøtteperiode (2004-2006).

Jeg valgte også å holde arbeidet i de 28 arbeidsgruppene i budsjettstøtten utenfor oppgavens avgrensning. Norge var representert i ytterst få av disse gruppene. Det ville også være ekstremt arbeidskrevende og lite målrettet å intervju representanter og lese referater fra disse gruppene. Dessuten var jeg primært interessert i hvordan *Norge* opptrådte på høyere nivå i dialogen med myndighetene. Mot slutten av arbeidet ble jeg imidlertid oppmerksom på interessant kommunikasjon som hadde utspilt seg mellom arbeidsgruppen på justis og den norske ambassaden i forbindelse med korrupsjonsindikatorerne. Derfor avholdt jeg et intervju med lederen for justisgruppen, og foretok et ytterligere, kort intervju med ministerråden ved ambassaden. Jeg kan imidlertid ikke utelukke at jeg kunne ha funnet ytterligere interessant informasjon om korrupsjonsarbeid på lavere nivå i arbeidsgruppene dersom jeg hadde hatt en systematisk gjennomgang. Materialet fra arbeidsgruppene mates imidlertid videre og ender opp som konklusjoner i fellesdokumentet (Aide Memoire) eller i særlige tilfeller som debatt i politisk dialog på høyt nivå, og dette materialet går jeg grundig igjennom. Jeg vurderer derfor ikke avgrensingen min som problematisk for kildenes validitet.

Avslutningsvis nevner jeg at det kan anses som en svakhet ved det empiriske materialet at det kun var tre personer ved den norske ambassaden som var relevante å intervju. Nøkkelinformasjon i oppgaven baserer seg på et begrenset antall intervjuer. Fordelen er at jeg hadde anledning til å intervju *alle* som var direkte involvert i budsjettstøtten på den norske ambassaden. Dette er imidlertid symptomatisk for den norske budsjettstøtten; mye reell beslutningsmyndighet er delegert til svært få personer.

#### **1.4.7 Feltarbeid og refleksjoner rundt egen rolle**

Oppgaven ble skrevet i Maputo, Mosambik i perioden august 2008 til mars 2009. Jeg ble innvilget formell tilgang til arkivet i ambassaden i Maputo, og benyttet denne i august 2008. De viktigste intervjuene ble gjort i Maputo fra januar 2009 til mars 2009. Siden noe diplomatisk personell med nøkkelposisjoner i budsjettstøtten i 2007-

---

2008 var reist fra Maputo, ble ett av intervjuene foretatt i Norge. Skriftlige kilder som norske og mosambikanske handlingsplaner og retningslinjer, samt forskningsbidrag omkring korrupsjon og bistand, utgjør et teoretisk grunnlag for oppgaven. Mye av denne informasjonen var tilgjengelig på internett. Alle skriftlige kilder var på portugisisk eller engelsk. Alle sitater i denne oppgaven er mine egne oversettelser fra disse språkene. De fleste intervjuene ble foretatt på norsk, to var på engelsk, mens to intervjuer og mange bakgrunnsamtaler ble foretatt på portugisisk.

Min egen rolle var også gjenstand for refleksjoner da caset ble valgt. Jeg var formelt ansatt ved den norske ambassaden i Maputo<sup>10</sup> da oppgaven ble skrevet. Dette kunne ha implikasjoner for valg av problemstilling, case, kilder og analyse. Det fantes en risiko for at jeg var farget av informasjon som hadde tilflytt meg på arbeidsplassen før arbeidet startet, eller at lojaliteten til min arbeidsplass gjorde at jeg hadde forutinntatte holdninger om hvordan arbeidet fungerte.

Mitt forhold til intervjuobjektene framsto også som en stor utfordring. Det ville åpenbart bli viktig å presisere at spørsmålene mine ikke hadde sammenheng med mitt virke på ambassaden. Særlig påpasselig måtte jeg være med dette ved intervjuer av representanter fra andre givere og fra sivilsamfunnet. For dem ville distinksjonen mellom min rolle som ”privat student” og ansatt ved den norske ambassade lett bli uklare. Resultatet kunne i så fall slå ut begge veier ved at intervjuobjektene enten ble mer åpenhjertige enn de ellers ville vært eller at de ville uttrykt seg mer forsiktig for ikke å skade forholdet til ambassaden.

Konklusjonen min ble imidlertid at integriteten og objektiviteten min var god nok til at jeg kunne forsvare å gjøre dette casestudiet, men at tydelighet var påkrevd i all kommunikasjon utad. Hovedargumentet var at mine arbeidsoppgaver på ambassaden overhodet ikke knytter seg til budsjettstøtten. Dette fagfeltet er dessuten svært komplekst og sammensatt, og lite detaljert informasjon om budsjettstøtten tilflyter meg i mitt daglige virke.

---

<sup>10</sup> Jeg var i svangerskapspermisjon mars 2008-januar 2009 da mye av arbeidet ble gjort.

## 1.5 Disposisjon av oppgaven

I dette kapitlet har jeg redegjort for valg av problemstilling, case og metode. I kapittel to kommer jeg til å gå grundigere gjennom de teoretiske tilnærmingene som oppgaven baserer seg på. Jeg redegjør for fenomenet korrupsjon og drøfter korrupsjonens forhold til utvikling. Etterpå presenteres budsjettstøtten som bistandsform. Jeg ser på fordelene og ulempene ved denne, spesielt når det gjelder korrupsjonsproblematikk. I dette kapitlet besvares også første del av problemstillingen, nemlig hvordan budsjettstøtte kan brukes i kampen mot korrupsjon.

I kapittel tre redegjør jeg for situasjonen i Mosambik. Først beskrives landet og situasjonen hva gjelder korrupsjon. Deretter redegjør jeg generelt for hvordan budsjettstøtten er organisert. Etterpå forklarer jeg hvordan *Norges* budsjettstøtte til Mosambik er organisert, og besvarer spørsmålet om hvilke konkrete tiltak mot korrupsjon Norge løfter fram gjennom budsjettstøtten (kondisjonalitet).

I kapittel fire vil jeg ved hjelp av det empiriske materialet fra dokumentasjon, intervjuer og arkivgjennomgangen besvare spørsmålet om hvordan Norge brukte budsjettstøtte som arena for å adressere korrupsjonsutfordringer i 2007-2008. Jeg ser nærmere på hvilke vurderinger ambassaden la til grunn, og hvordan samarbeidet med andre givere og myndigheter påvirket Norge.

Avslutningsvis oppsummerer og analyserer jeg funnene mine.

## 2. Teoretiske perspektiver

### 2.1 Innledning

Noen forskere ser på korrupsjon som et overgangsfenomen som vil forsvinne etterhvert som demokrati og markedsøkonomi blir konsolidert i et land. Disse forskerne vil hevde at man begynner i feil ende hvis man starter med å bekjempe korrupsjon i et utviklingsland, og at dette i verste fall kan forsinke utviklingsprosessen (U4 2008c: 2). Andre ser imidlertid på korrupsjon som roten til manglende utvikling; et betydelig hinder for både demokratisk og økonomisk utvikling. De som representerer dette synet vil følgelig mene at enhver utviklingsstrategi må inneholde en plan for å bekjempe korrupsjon. Norge og de andre givene i G-19 er typiske representanter for et slikt syn.

Begrepet korrupsjon er generisk, og omfatter en lang rekke fenomener. I tillegg brukes det lite presist i dagligtale. Vi mangler også en universelt akseptert definisjon av korrupsjon. Korrupsjonens kompleksitet gjør det krevende å definere den. I United Nations Convention against Corruption (UNCAC) blir derfor fenomenet ikke definert, men illustrert gjennom korrupsjonens ulike former. En mer generell tilnærming er representert ved Pinto-Duschinsky (1996: 938), som definerer korrupsjon som perversjon eller oppgivelse av en standard.

En utfordring er at korrupsjon oppfattes forskjellig i ulike kulturer og ulike land. Det er derfor uenighet om man kan samle seg om en definisjon i både vestlige land og utviklingsland. Bayley (1966: 938) mener at dette er mulig, og han foreslår å ta utgangspunkt i korrupsjonsbegrepet i Vesten for å unngå problemer med kulturell relativisme.

I dette kapitlet vil jeg presentere det teoretiske grunnlaget som oppgaven baserer seg på. Først gjør jeg rede for fenomenet korrupsjon, dens egenskaper og

effekter. Deretter presenteres budsjettstøtte som bistandsform og fordeler og ulemper med denne, særlig med henblikk på korrupsjon. Avslutningsvis besvarer jeg det første spørsmålet i problemstillingen min, nemlig hvordan budsjettstøttesamarbeidet kan brukes i kampen mot korrupsjon.

## 2.2 Former for korrupsjon

### 2.2.1 Ulike typer korrupte handlinger

Korrupsjon har mange varianter. Norad<sup>11</sup> henviser til følgende:

- *Bestikkelser: et direkte eller indirekte tilbud om eller ytelse av en ureglementert og ulovlig betaling til den offentlige tjenestemann eller politiker, for å oppnå en eller annen fordel, slik som en statlig kontrakt, garanti, lån, leveringsordre eller tjeneste(...). Bestikkelsen kan være i form av penger (under bordet) eller andre fordeler. Bestikkelser innebærer alltid en relasjon mellom minst to parter.*
- *Underslag: et tyveri av offentlige ressurser, foretatt av de som er satt til å forvalte disse offentlige ressursene på vegne av fellesskapet. Det er en form for misbruk av offentlig makt for å skaffe seg private fordeler, og faller slik sett under de fleste definisjoner av korrupsjon, selv om det bare er én part involvert.*
- *Økonomisk kriminalitet innebærer et element av svindel. Når statlige tjenestemenn og/eller politikere misbruker sin autoritet for å skaffe seg fordeler gjennom økonomisk kriminalitet, faller dette også innunder definisjonen av korrupsjon.*
- *Utpressing er en form for korrupsjon der den ene part er langt sterkere enn den andre, og den ene part får store fordeler og den andre lite igjen. Dette er mafiametoder, og innebærer trusler om vold og voldsbruk. Både den*

---

<sup>11</sup> [http://www.norad.no/default.asp?V\\_ITEM\\_ID=3570](http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=3570) (01.10.2008).



---

*statlige og den private siden kan være mafiaen. Staten kan for eksempel presse folk til å betale urettmessig, som ved veisperringer og tvangsinnkreving av ikke-eksisterende skatter...*

- *Favorisering er en form for ulovlig "privatisering" av statlige ressurser, der vennetjenester, fordeler for familie og ens egen region, religion, etniske gruppe eller politiske støttespillere står i fokus. Det er maktmisbruk i form av forfordeling og favorisering, som fremskaffer politiske fordeler for noen og ulemper for andre.*
- *Nepotisme er en form for favorisering, der makthaverne utnytter sin autoritet til å skaffe nærmeste familie fordeler som politiske posisjoner, jobber i statsapparatet og forretningsfordeler.*

### **2.2.2 Elitekorrupsjon og hverdagskorrupsjon**

Man kan skille mellom "elitekorrupsjon" ("grand corruption") og "hverdagskorrupsjon" ("petty corruption"). U4 (2008a: 5) beskriver elitekorrupsjon som korrupsjon som vanligvis omfatter høyerestående tjenestemenn eller politikere med stor innflytelse over beslutninger i det offentlige, samt store pengesummer. Begrepene politisk korrupsjon og elitekorrupsjon brukes ofte om hverandre, men politisk korrupsjon kan også spesifikt referere til korrupsjon og maktmisbruk i den politiske prosessen. Hverdagskorrupsjon, ofte også omtalt som administrativ korrupsjon, forekommer vanligvis i skjæringspunktet mellom ansatte i offentlig sektor og brukere av offentlige tjenester. Forskjellen mellom elitekorrupsjon og hverdagskorrupsjon er viktig, særlig når man skal designe antikorrupsjons-tiltak (ibid: 5). Hverdagskorrupsjon kan bekjempes gjennom institusjonelle reformer som forbedrer transparens og ansvarliggjør tjenestemennene. Elitekorrupsjon er vanskeligere å nå gjennom institusjonelle reformer, men må bekjempes gjennom fokus på beveggrunnene til både eliten og aktørene på tilbudssiden. Elitekorrupsjon innebærer ikke bare ressurser på avveie. Den medfører også manipulering av det politiske systemet, lover og regler. Derfor kan det være utilstrekkelig å se på lovverket i et land for å definere tilfeller av elitekorrupsjon. Man må ha en moralsk

eller politisk målestokk, slik at man kan bedømme legitimiteten – og ikke bare legaliteten – til det som foregår. Mens hverdagskorrupsjon gjerne kan avdekkes gjennom revisjon og institusjonelle regler, er det behov for mer omfattende og dyptgripende politiske reformer og politisk vilje for å komme elitekorrupsjonen til livs.

### **2.2.3 Etterspørselsbasert og tilbudsbasert korrupsjon**

Man skiller også mellom etterspørselsbasert og tilbudsbasert korrupsjon. I etterspørselsbasert korrupsjon kommer initiativet fra den offentlige tjenestemannen eller politikeren. I land dominert av slik korrupsjon, kan man tenke seg at offentlig makt søkes på grunn av utsiktene til personlig profittmaksimering. Ved tilbudsbasert korrupsjon kommer initiativet gjerne fra innbyggere eller næringslivet (U4 2008a).

### **2.2.4 Tilfeldig, institusjonell og systemisk korrupsjon**

Utbredelsen av korrupsjon kan variere. Robinson (1998) opererer med tre kategorier, nemlig tilfeldig, institusjonell og systemisk korrupsjon. Tilfeldig korrupsjon er enkeltstående tilfeller med begrenset utbredelse. Når korrupsjonen er institusjonell er imidlertid frekvensen regelmessig, og praksisen gjennomsyrrer hele institusjoner. Eksempler kan være hele departementer eller organisasjoner der en korrupt kultur har fått utvikle seg. Systemisk korrupsjon har vi når hele samfunn gjennomsyres, og korrupsjonen blir et hverdagslig fenomen for store deler av befolkningen. I dette tilfellet blir samfunnet tilrettelagt for slik korrupt praksis. Systemisk korrupsjon skader tilliten til offentlige institusjoner og vil derfor på sikt undergrave demokratisk utvikling.

U4 (2008a: 6) beskriver systemisk korrupsjon som en situasjon der hverdagskorrupsjon og elitekorrupsjon forsterker hverandre. Dette er tilfellet i mange utviklingsland. Johnston (siteret i Robinson 1998: 4) setter systemisk korrupsjon i forbindelse med redusert politisk konkurranse, lav økonomisk vekst, svakt sivilsamfunn og fravær av institusjonelle mekanismer som kan behandle korrupsjon.

---

## 2.3 Ulike tilnæringer til korrupsjon

Det er nødvendig å analysere årsakene til korrupsjon for å designe effektive anti-korrupsjonstiltak (U4 2008c: 4). Man må enkelt sagt ha en diagnose på problemet for å vite hvordan man skal bekjempe det. Årsaksanalyse er krevende siden det finnes så mange ulike tilnæringer til korrupsjonsproblemet. En utfordring kan være sirkulære forklaringer, altså at konsekvenser tas for å være årsaker og omvendt. For eksempel vet vi at det er statistisk korrelasjon mellom fattigdom og korrupsjon, men vi vet ikke sikkert om det er fattigdommen som fører til korrupsjon eller korrupsjonen som fører til fattigdom, eller om de to forsterker hverandre. Robinson (1998: 4) forklarer noe av uenigheten om korrupsjonens vesen og årsaker med valget av analytisk tilnærming. Ettersom korrupsjon ikke faller naturlig inn under ett enkelt fagområde, har forskere innen en lang rekke fag engasjert seg.

U4 (2008c) skiller grovt sett mellom tre ulike tilnæringer til korrupsjon:

- Politiske forklaringstilnæringer som forklarer korrupsjon gjennom politiske faktorer som for eksempel svakheter i styresettet, regimeendringer eller trekk ved internasjonal politikk.
- Sosiale/kulturelle forklaringstilnæringer som forklarer korrupsjon med særlige kulturtrekk ved samfunnet der korrupsjonen utspiller seg.
- Økonomiske forklaringstilnæringer som forklarer korrupsjon ved hjelp av økonomiske begreper som tilbud og etterspørsel.

Heidenheimer m.fl. (1990: 8) står for en annen systematisering av korrupsjonsbegrepet. Han har kategorisert ulike tilnæringer gjennom en inndeling av korrupsjonsdefinisjoner i henholdsvis *offentlig embete-definisjoner*, *økonomiske definisjoner* og *offentlig interesse-definisjoner*. Både U4s og Heidenheimers korrupsjonstilnæringer redegjør jeg for i de neste avsnittene. I neste kapittel vil jeg komme nærmere inn på hvilke tilnæringer som kan være relevante i Mosambik.

### 2.3.1 Politiske forklaringstilnæringer

I statsvitenskapen vektlegges gjerne politiske faktorer for å forklare korrupsjon (U4 2008c: 5). Dette kan være regimetype, internasjonal politikk, maktforhold, byråkratiske strukturer eller administrativ kultur, for å nevne noen. De politiske forklaringstilnærmingene kan deles i to skoler; klassisk (liberal) statsvitenskaplig tilnærming og avhengighetsteoretikere. Den liberale skolen ser korrupsjon som et uttrykk for at modernisering og statsbygging ikke er kommet langt nok.

Avhengighetsteoretikerne hevder at nykolonialisme og utbytting av land i den tredje verden medfører at den politiske eliten blir håndlangere for multinasjonale selskaper og vestlige regjeringer, og at korrupsjon og underutvikling vil derfor vedvare.

Korrupsjon kan forsøkes forklart gjennom regimetyper. En vanlig hypotese er at korrupsjonsnivået korrelerer negativt med graden av demokrati i et land, slik at korrupsjonen vil bli mindre jo mer demokratisk landet blir.<sup>12</sup> De mest korrupte landene er land i transisjon mellom autoritært og demokratisk system (U4 2008c: 6). Slike land skal ofte håndtere både politiske og økonomiske reformer samtidig, med omlegging til demokrati og til markedsøkonomi. En slik prosess innebærer ineffektive institusjoner og således redusert risiko for å bli tatt i korrupsjon. Demokratisering og liberalisering kan ha den effekt at korrupsjonen ”desentraliseres” til lokale makthavere. I en slik situasjon blir dessuten mulighetene for korrupsjon flere, for eksempel ved privatisering av tidligere statlige virksomheter, ved nye demokratiske valg og utnevning av nye tjenestemenn. I et slikt perspektiv gir det mening å se kampen mot korrupsjon som et nødvendig ledd i demokratiseringsprogrammet. Dessuten er mange av tiltakene mot korrupsjon også naturlige tiltak for å styrke demokratisk utvikling. Dette kan være styrking av kontrollorganer som parlamentet og rettsystemet, riksrevisjon og så videre. Det kan også være styrking av det sivile samfunn eller media. ”Dårlig styresett-tilnærming” (U4 2008a) er den vanligste

---

<sup>12</sup> Materiale fra Freedom House Index og Transparency International Corruption Perception Index (tabell fra U4 2008c) påpeker en ikke-lineær sammenheng mellom korrupsjon og demokrati. Autoritære regimer er mer korrupte enn demokratier, men de mest autoritære regimene er ikke de mest korrupte.

---

tilnærmingen blant bistandsaktørene. Her legges mye av skylden for korrupsjon på staten og vanstyre. Løsningen er demokratisk utvikling og institusjonelle reformer.

Politiske forklaringstilnæringer til korrupsjon identifiserer en lang rekke korrupsjonsdrivende faktorer. U4 (2008c: 7) peker blant annet på følgende: autoritære regimer, økonomisk og politisk transisjon, manglende politisk kontroll og ansvarliggjøring, manglende politisk vilje til å bekjempe korrupsjon, svake parlamenter og rettvesen, svake statlige institusjoner, uklare autoritetslinjer hos sentrale myndigheter, lite legitimitet hos det politiske regimet, lite transparens, manglende ytringsfrihet og et svakt sivilsamfunn.

Heidenheimer m.fl. (1990) har slått fast at de fleste definisjonene på korrupsjon kan samles i en ”offentlig embete”-kategori. Her fokuseres det på pliktene som følger med et offentlig embete, og avviket fra disse pliktene. Innen samfunnsvitenskapen blir korrupsjon ofte referert til som offentlige tjenestemenns misbruk av offentlige goder i privat øyemed. Joseph Nyes klassiske definisjon (1967) lyder *oppførsel som avviker fra de ordinære pliktene i en offentlig rolle på grunn av personlige (familie, “den nære kretsen”), penge- eller statusmål* (U4 2008a: 3). Denne definisjonen er begrenset til formelle regler eller retningslinjer. I en del kontekster og miljøer vil regler og formelle retningslinjer være utilstrekkelige. Andvig og Moene (1990) har lansert en annen definisjon: *Et medlem av en offentlig virksomhet handler på korrupt vis dersom han direkte eller indirekte gjør en handel med et ikke-medlem og bruker organisasjonens ressurser, inklusive hans beslutningsmyndighet og kunnskap, for å tilegne seg betaling i strid med organisasjonens regelverk eller i strid med loven*. Denne definisjonen begrenser seg også til formelle regelbrudd, i tillegg til at den kun omtaler direkte betaling, som er én av mange mulige korrupsjonsvarianter. I bistandssammenheng baserer mange seg på Verdensbankens definisjon: *misbruk av offentlig makt til egen fordel*. Norad bruker også denne definisjonen. I en ny litteraturgjennomgang utgitt av Norad (2008b: 11) er det i tillegg lansert et nytt forslag til definisjon: *misbruk av betrodd myndighet for urettmessig vinning*. Denne definisjonen skal dekke både hverdagskorrupsjon og

---

elitekorrupsjon i ny-patrimonialistiske systemer. Begrepet urettmessig<sup>13</sup> peker også på det faktum at ikke all korrupsjon nødvendigvis er i strid med landets lover.

En annen kategori som Heidenheimer m.fl. (1990) presenterer er ”offentlig interesse-definisjoner”. Her finner vi bl.a. følgende definisjon: *korrupsjon er enhver transaksjon mellom aktører i offentlig og privat sfære der offentlige goder blir illegitimt omgjort til private utbetalinger*. Et av problemene med slike definisjoner er at innholdet i offentlig interesse kan variere avhengig av hvem man spør, og hvilken kulturell kontekst man opererer i. I en slik tilnærming tilfaller det representantene for det offentlige å definere offentlig interesse. Dette er imidlertid ingen garanti for at de representerer samfunnets felles interesser.

### 2.3.2 Økonomiske forklaringstilnæringer

Innen økonomien er det vanlig å forklare korrupsjon med økonomiske faktorer. Rose-Ackerman (1999) er sentral i denne retningen som peker på egeninteresse som forklaringsfaktor. Mennesket anses som en profittmaksimerende aktør som vil ty til korrupsjon dersom det anses som rasjonelt. Korrupsjon defineres som misbruk av offentlig makt for privat vinning, og Rose-Ackerman fastslår at egeninteresse og det offentliges interesse ofte er i konflikt. Hun mener det er nødvendig med en økonomisk analyse av problemet for å forstå drivkreftene bak korrupsjon. Korrupsjon er ifølge henne primært et økonomisk og politisk problem, men hun sier at det også kan ha sammenheng med kultur og tradisjon. Korrupsjon er et symptom på at det politiske systemet ikke fungerer tilfredsstillende for fellesskapet.

Korrupsjon kan også sees på som en markedsfeil. Hvorvidt interessemaksimering fører til korrupsjon, avhenger av hvordan samfunnets systemer kontrollerer den. Demokrati, ytringsfrihet og en fungerende rettstat er eksempler på slike kontrollmekanismer for egeninteresse (Løkkevik 2002). Makroøkonomiske modeller har for eksempel påvist en sterk sammenheng mellom korrupsjon og

---

<sup>13</sup> Engelsk *illicit*; ”forbidden by laws, rules or custom” (Oxford Concise Dictionary).

---

fattigdom, der fattige land er betydelig mer korruperte enn rike og mellominntektsland. Årsakssammenhengen her er ikke klarlagt, men mye tyder på at de to faktorene forsterker hverandre negativt. På samme måte har man påvist et forhold mellom de to faktorene ulikhet og korrupsjon. Ulikhet bidrar til økt korrupsjon og vise versa.

En variabel som er gjenstand for mye forskning er lønninger til offentlig ansatte. En hypotese er at lave lønninger medfører økt korrupsjon hos offentlig ansatte, men flere studier avviser at det er noe kausalt forhold her (U4 2008c).

Økonomiske definisjoner avgrensar korrupsjon gjennom økonomiske termer som etterspørsel, tilbud og profittmaksimering. Prinsipal-agent-teorien (Klitgaard 1998) forklarer korrupsjon i en hierarkisk organisasjon med at den økonomiske egeninteressen til en underordnet (agent) kan medføre korruperte handlinger, og at det er behov for kontroll fra overordnet (prinsipal) for å redusere beveggrunnene til og øke risikoen ved korrupsjon. Under en forutsetning av at alle individer søker å maksimere sin egeninteresse, kan man forestille seg situasjoner der prinsipalens og agentens interesser er motstridende. Korrupsjon oppstår i en situasjon der agenten svikter prinsipalens interesser til fordel for sine egne (Løkkevik 2002). Klitgaard (1998) hevder at agenten vil handle korrupert når sannsynlige nettofordeler overstiger sannsynlige nettokostnader. Korrupsjon utgjør dermed avviket mellom prinsipalens og agentens interesser. I situasjoner der agenter har monopolmakt, stor anledning til å utøve skjønn i sine oppgaver, og når agentens ansvarlighet overfor prinsipalen er svak, kan korruperte handlinger oppstå. Klitgaards definisjon på korrupsjon er dermed: *korrupsjon = monopol + skjønn – ansvarlighet* (ibid.: 74). Klitgaard peker også på at problemer kan oppstå når prinsipalen og agenten kommer fra ulike kulturer (ibid.: 134). Kontroll av korrupsjon kan bli svært vanskelig i en slik setting. Prinsipalen har imidlertid visse virkemidler til rådighet for å motvirke korrupsjon i prinsipal-agent-forholdet. Han kan for eksempel 1) være nøye med hvilke agenter som skal jobbe for ham, 2) bestemme agentens godtgjørelse og straff, 3) innhente informasjon om agenten og klienten, 4) omstrukturere prinsipal-agent-klient-forholdet, 5) påvirke

holdninger vedrørende korrupsjon, og endre de ”moralske kostnadene” ved korrupsjon for agenten og klienten.

Det finnes også en såkalt ”neoliberal korrupsjonstilnærming”, som setter korrupsjon i sammenheng med nyere liberal økonomisk politikk og økonomisk globalisering. Talsmenn for denne retningen mener at med mindre statlig styring og mer markedsløsninger har mulighetene for korrupsjon blitt flere og kontrollmekanismer for korrupsjon færre.

Økonomiske forklaringstilnærminger identifiserer en rekke korrupsjonsdrivende faktorer (U4 2008c: 9), blant annet monopoler (manglende konkurranse), politisert liberaliseringsprosess, lav risiko og små konsekvenser ved avslørt korrupsjon, svake anskaffelsessystemer og lave offentlige lønninger.

### **2.3.3 Sosiale og kulturelle forklaringstilnærminger**

Fag som antropologi og sosiologi velger ofte å forklare korrupsjon ved sosiale, kulturelle og individuelle egenskaper (U4 2008c: 3). Sosial kapital, ulike sosiale koder, normer og verdier kan påvirke korrupsjonsnivået. En slik tilnærming avviser at korrupsjon bare handler om maksimering av egennytte og profitt. Korrupsjon må forstås i en sosial og kulturell setting. Oppfatningen av hva som er korrupsjon kommer ikke fra en universelt akseptert definisjon av korrupsjon. I Vesten ser man på offentlige embeter i lys av Max Webers byråkratiteori, men dette er ikke tilfelle i mange andre kulturer. Men også i Vesten er det vanskelige grenseoppganger mellom korrupsjon og akseptert nettverksbygging, vennetjenester eller velmente gaver til forretningsforbindelser.

Denne tilnærmingen kan også ha en etisk eller moralsk komponent som ser på korrupsjon som en pervertering av kulturelle og sosiale verdier, hvilket skyldes en framvekst av grådighet og dekadanse i samfunnet. Representantene for dette synet mener at løsningen på problemet ligger i å forbedre enkeltindividenes moral.



---

Den sosiale eller kulturelle forklaringstilnærmingen peker også på befolkningens tillit til offentlige myndigheter. Dersom folk oppfatter staten og politiske ledere som korruperte, vil de lettere begå korruperte handlinger selv. Særlig skadelig er det hvis offentlig ansatte innen helse, utdanning eller justissektoren er korruperte, siden det er disse sektorene vanlige innbyggere oftest må forholde seg til.

Sosiale og kulturelle forklaringstilnærminger peker blant annet på følgende faktorer som fremmer korrupsjon (U4 2008c: 11): stor sosial ulikhet, liten mellommenneskelig tillit og sosial kapital, liten sosial stigma ved korrupsjon, sosiale forventninger, manglende forståelse for skillet mellom privat-offentlig. Klitgaard (1998: 64) presiserer at kulturelle ulikheter ikke skal fungere som en unnskyldning for åpenbart ulovlig korrupsjon. Han understreker imidlertid at korrupsjon med utgangspunkt i verdier og normer kan være vanskelig – men ikke umulig – å komme til livs (ibid.: 67).

## 2.4 Effekter av korrupsjon

Man antar at korrupsjon er skadelig for et samfunn på svært mange måter (U4 2008d: 4), men debatten er nyansert. Nedenfor nevner jeg noen perspektiver som er sentrale for denne oppgaven, og som kan forklare hvorfor bistandsgiverne engasjerer seg i kampen mot korrupsjon.

Ikke all forskning framstiller korrupsjon som noe entydig negativt. Essensen i denne debatten er om man oppfatter korrupsjon som ”sand eller olje i maskineriet”. Det er blitt hevdet at korrupsjon kan lette kapitalinngang, og dermed bidra positivt til samfunnsutvikling. Videre hevder Robinson (1998: 7) at sammenhengen mellom mye korrupsjon og negativ økonomisk vekst ikke er så sterk som mange vil hevde. Klitgaard (1988: 31) presenterer tre måter som korrupsjon kan virke positivt på i utviklingsland. For det første utgjør korrupsjon en markedsmekanisme, slik at varer og tjenester tilfaller dem som ønsker dem sterkt nok til å betale for dem. For det andre kan korrupsjon medføre at grupper utenfor det politiske miljøet får innflytelse på

beslutninger, og dette kan i visse tilfeller være positivt. For det tredje kan korrupsjon gjøre ineffektive byråkratiske systemer smidigere og mer effektive for brukeren. I alle tre tilfeller er effekten av korrupsjon kun positiv hvis systemet ikke fungerer godt i utgangspunktet. Huntington (1968: 386) skriver at *når det gjelder økonomisk vekst er det eneste som er verre enn et samfunn med et rigid, sentralisert og uærlig byråkrati er et samfunn med et rigid, sentralisert og ærlig byråkrati*. Klitgaard understreker imidlertid at de negative effektene veier tyngre enn de positive. Han nevner fire områder hvor korrupsjon gjør seg negativt bemerket (1988: 46). For det første kan effektiviteten i offentlig forvaltning bli svekket. Korrupsjon kan medføre at ressurser utnyttes dårligere enn forventet, at ressurser vris vekk fra oppgavene myndighetene har besluttet, og at omfang og kvalitet på goder og tjenester forringes. For det andre påvirker korrupsjon distribusjonen av offentlige ressurser, og har en tendens til å favorisere de rike. For det tredje blir muligheten for korrupt virksomhet et insentiv som tiltrekker seg stadig nye korruperte aktører, slik at man ender opp i en ond sirkel. For det fjerde nevner Klitgaard at legitimiteten til offentlige myndighetspersoner og det politiske miljøet svekkes når de oppleves som korruperte. Korrupsjon undergraver også effektiviteten i det private markedet siden det reduserer kapitalinngangen til investeringer (Banik 2007).

Det rådende synet i Norge og i andre land som gir bistand er at korrupsjon er et betydelig hinder for utvikling, og er særlig til skade for de mest marginaliserte gruppene i utviklingslandene. Korrupsjon forstyrrer beslutningsprosesser der representanter for det offentlige er forventet å opptre til fellesskapets beste. Korrupsjon i det private er også skadelig for fellesskapet siden det reduserer fordelene ved et fritt marked. Korrupsjon medfører økte kostnader og lavere standard på varer og tjenester (Norad<sup>14</sup>).

---

<sup>14</sup> [http://www.norad.no/default.asp?V\\_ITEM\\_ID=2412](http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=2412) (01.10.2008).

---

Vi finner korrupsjon i alle land, uavhengig av utviklingsnivå. Konsekvensene av korrupsjon kan derimot være spesielt negative for utviklingsland (U4 2008b: 5). Som nevnt ovenfor hevder enkelte forskere at korrupsjon i visse tilfeller *kan* være positivt for de fattigste siden den ”oljer” det byråkratiske systemet og fjerne rigide byråkratiske prosedyrer. De fleste fastholder imidlertid at fattige mennesker lider mest under konsekvensene av korrupsjon. Korrupsjon medfører at ressurser kanaliseres bort fra de fattige.

Korrupsjon undergraver internasjonal bistand i utviklingsland gjennom å gjøre den mindre effektiv (U4 2008d). Korrupsjon kan forekomme på alle ledd i utviklingssamarbeid; fra prosjektdesign til innkjøp, prosjektimplementering og evaluering. Korrupsjonen gjør også bistanden dyrere, siden man må iverksette så mange kontrollmekanismer. Med store bistandsstrømmer inn i et land øker insentivene for korrupsjon. Korrupsjon kan dessuten redusere bistandens legitimitet for befolkningen i giverlandet. Korrupsjon kan i tillegg ha konsekvenser for den politiske utviklingen i et land. Den reduserer legitimiteten til politikerne og til det politiske systemet, og medfører lavere politisk deltakelse fra den brede befolkningen i for eksempel valg. Den undergraver også internasjonal tillit til landets myndigheter. For land i demokratisk transisjon kan konsolideringen av demokratiet være truet, siden politisk legitimitet er essensielt i en slik overgangsfase (U4 2008d). Korrupsjon er på mange måter antitesen til godt styresett og demokratisk politikk (Ibid.: 11). Korrupsjon kan true selve essensen i demokratiet, nemlig befolkningens rett til å velge mellom politiske alternativer. Dette kan skje gjennom direkte kjøp av stemmer ved valg, eller det kan skje gjennom sammenblanding av statens og det styrende partiets økonomi.

### **2.4.1 Korrupsjon i budsjettprosessen**

Offentlige budsjettprosesser anses å være en særlig lukrativ arena for korrupsjon (Isaksen 2005). Med budsjettprosess menes hele prosessen fra utforming av langtidsplaner og årlige budsjetter via budsjettvedtak i parlamentet, til

implementering av budsjettet og avsluttende kontroller og revisjoner. For givere av budsjettstøtte er korrupsjon i budsjettprosesser et særlig viktig område. Når man gir bistand via et lands offentlige finansforvaltning, som budsjettstøtte, må begrepet korrupsjon sees i sammenheng med begrepet forvaltningsrisiko (DFID 2005).<sup>15</sup> Forvaltningsrisiko innebærer alle typer risiki for at penger som kanaliseres gjennom budsjettet ikke blir brukt etter intensjonen. Dette trenger ikke å være korrupsjon, det kan også være ineffektiv bruk av midlene, eller at pengene brukes på andre formål enn intendert. Forvaltningsrisiko defineres av DFID (2004: 1) som *risikoen for at bevilgninger ikke brukes som forutsatt, ikke gir valuta for pengene eller ikke er skikkelig redegjort for.*

Korrupsjon er bare ett av flere aspekter ved forvaltningsrisiko, men for giverne er det kanskje det viktigste. Korrupsjon skiller seg fra andre forvaltningsrisiki på to måter. For det første må den innebære en gevinst for den korruperte part. For det andre må korrupsjonen være en bevisst handling (Isaksen 2005: 4).

## 2.5 Budsjettstøtte

Budsjettstøtte er en form for programstøtte. Det innebærer at den gis som en generell bevilgning, i motsetning til prosjektstøtte som er detaljstyrt og øremerket.

Programstøtte er ansett som den mest hensiktsmessige bistandsformen for å fremme varig utvikling i land som anses som stabile og med ”rimelig godt” styresett (USAID 2005b). Prosjektstøtte mangler nemlig ofte bærekraft idet giverne trekker seg ut av prosjektet, fordi samarbeidslandet ikke føler det nødvendige eierskap for å videreføre arbeidet (USAID 2004). Med programstøtte og budsjettstøtte ønsker giverne å sikre økt eierskap og bærekraft.

---

<sup>15</sup> ”fiduciary risk”.

---

Norad<sup>16</sup> beskriver budsjettstøtte som overføringer fra en giver til et mottakerlands finansdepartement, der pengene forvaltes i henhold til landets eget finansforvaltningssystem uten bruk av parallelle systemer (som kan være et annet innkjøpssystem eller rapporteringssystem). OECD/DAC (2004: 3) påpeker at det karakteristiske ved budsjettstøtten er at støtten kanaliseres til samarbeidslandets regjering gjennom landets egne systemer for fordeling, anskaffelser og regnskapsføring, og at støtten ikke er knyttet til noen spesielle prosjekter. Bistanden blandes sammen med bevilgninger fra andre givere og nasjonale midler på statsbudsjettet. Man kan derfor ikke spore bevilgningen fram til den endelige bruken av pengene. Vanligvis er slik støtte knyttet til implementeringen av landets egen plan for fattigdomsreduksjon, slik den er vedtatt av nasjonale myndigheter. Budsjettstøtte er den mest generelle formen for støtte, og som baserer seg mest på mottakerlandets apparat. Den er også den formen for bistand som baserer seg mest på tillit til mottakerlandet, og vurderes følgelig som den bistandsformen som har de sterkeste politiske implikasjonene.

### **2.5.1 Fordeler ved generell budsjettstøtte**

Generell budsjettstøtte er forventet å ha fordeler både for bistandseffektiviteten, for mottakerne og for giverne. Pariserklæringen<sup>17</sup> anbefaler budsjettstøtte som det primære virkemiddelet for å oppnå økt bistandseffektivitet.

OECD/DAC (2004: 3) oppsummerer fordelene ved at:

*ved siden av å være særlig velegnet for behovet for stabilitet i makroøkonomien, åpner budsjettstøtten for reduserte transaksjonskostnader, bedre koordineringsmuligheter mellom giverne og økt forutsigbarhet i bistandsstrømmen. Den utgjør også et potensielt effektivt verktøy for å*

---

<sup>16</sup> [http://www.norad.no/default.asp?V\\_ITEM\\_ID=2979](http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=2979) (15.10.2008).

<sup>17</sup> Erklæring om bistandseffektivitet fra møte i regi av OECD, som fant sted i Paris i 2005. Pariserklæringen er et sentralt styringsdokument for alle bistandsaktører, og det vektlegger eierskap, innordning, harmonisering, resultatbasert styring og gjensidig ansvarlighet.

*forbedre allokeringseffektiviteten i de offentlige utgiftene i samarbeidslandet, og styrke nasjonalt eierskap. Avslutningsvis, gjennom å kanalisere bistandsressurser gjennom myndighetenes budsjett, styrker den institusjonell utvikling og øker ansvarlighet ved å framheve budsjettets rolle som uttrykk og verktøy for myndighetenes politikk.*

Med budsjettstøtte må giverne *harmonisere* seg. Hensikten med harmonisering er å oppnå økt bistandseffektivitet. Det innebærer blant annet at giverne skal tilstrebe åpenhet og tilpasse seg mottakerens egne strukturer og strategier. Vanligvis betyr det at giverne samarbeider, og utpeker en ledende giver som representerer alle giverne (Norad 2007). OECD/DAC har laget retningslinjer for harmonisering (2003). De sier at man skal tilstrebe å delegerer arbeidet til én giver i størst mulig grad, og at bistanden skal inkorporeres i samarbeidslandets egne strategier og arbeidsplaner. Man skal i størst mulig grad akseptere samarbeidslandets forvaltningsprosedyrer. Dessuten skal giverne lage felles prosedyrer og regler for å unngå særegne unntak eller spesialordninger som gjør forvaltningen mer komplisert for samarbeidslandet. Kostnaden for den enkelte giver ved harmonisering er at man må være villig til å fravike nasjonale standarder og rutiner i forvaltningen av bistand. For eksempel har noen givere formelle krav fra hovedkvarteret i hjemlandet som må oppfylles for å kunne gi bistand. Ifølge retningslinjene for harmonisering bør slike særegne regler enten fjernes eller endres slik at alle stiller samme krav. Dette kan gi opphav til konflikt dersom noen givere tradisjonelt har strengere krav til kontroll med bistandsmidlene enn andre.

Hovedpoenget med budsjettstøtte er at den skal gi nasjonale myndigheter større *eierskap*<sup>18</sup> til egne planer. Eierskap er en kritisk faktor for at budsjettstøtte skal være effektiv. Fozzard (2002) hevder imidlertid at nasjonalt eierskap kan bli svekket i situasjoner der ansvarlig departement (vanligvis finansdepartementet) har kapasitets-

---

<sup>18</sup> Nasjonalt eierskap vil si at landets egne prioriteringer stemmer overens med utviklingsprogrammene, og at landet tar lederskap i implementeringen av disse programmene (USAID 2005b).

---

og kompetanseproblemer. Eierskapet kan også svekkes hvis giverne opptrer svært samstemte i policysaker, fordi giverne da får uforholdsmessig stor makt. Dette er et paradoks, fordi giverne i tråd med Pariserklæringen legger mye krefter i å harmonisere og samordne seg. Høy grad av samordning er et mål, men kan altså føre til redusert eierskap fra myndighetenes side. Fozzard påpeker at dette har vært en bekymring i deler av den mosambikanske regjering. Når bistand utgjør en stor andel av statsbudsjettet kan dette også svekke regjeringens eierskap. USAID (2005) og Nilsson (2004) konkluderer med at dette er en reell utfordring i Mosambiks tilfelle. Disse momentene kan svekke effekten av både bistanden og særlig av antikorrupsjonsarbeidet, og er derfor en bekymring for giverne.

*Ansvar*et hviler i større grad på myndighetene i mottakerlandet ved budsjettstøtte enn ved annen støtte. Myndighetenes egne systemer skal brukes til rapportering, planlegging osv. Tradisjonelt har man bygget opp parallelle strukturer for å kanalisere bistand fra ulike givere, fordi hver giver har hatt egne krav til forvaltningen. Det har gjort ressursallokeringen lite effektiv. Et viktig poeng i budsjettstøtte er at kapasiteten i finansforvaltningen skal styrkes, og at landenes egen finansforvaltning får ansvaret for å kanalisere bistanden. Utvikling av landenes egen *finansforvaltning* er en forutsetning for langsiktig fattigdomsreduksjon (Aarnes og Mundal 2007). En forsvarlig finansforvaltning er også et viktig element i demokratisk styresett. En av de viktigste langsiktige virkningene av budsjettstøtte håper man vil være styrket *demokratisk utvikling og ansvarlighet* i mottakerlandene. USAID (2005b) stiller seg imidlertid tvilende til denne koplingen. De hevder at ansvarlig styresett støttes mer effektivt gjennom øremerket prosjektstøtte til parlamentet, media og sivilsamfunn.

Med budsjettstøtte kommer mer av bistandsmidlene inn i statsbudsjettet ("*on budget*"). Dette gir bedre oversikt over statens ressurser og mer effektive verktøy til planlegging og allokering (Aarnes 2007). Tradisjonell prosjektstøtte har ofte falt utenom statsbudsjettet ("*off-budget*") og blitt kanalisert bare via et fagdepartement. I Mosambik har mange givers prosjektstøtte vært "*off-budget*"(USAID 2005b).

Budsjettstøtte styrker også budsjettprosessen fordi prosessen blir *sentralisert* og styrt av finansdepartementet. Fagdepartementene må venne seg til å forhandle med finansdepartementet for sin andel av offentlige utgifter, i stedet for at hvert departement går til giverne og ber om prosjektstøtte.

Budsjettstøtte skal også gi økt *forutsigbarhet*, og mulighet til langtidsplanlegging. Den er fleksibel og mulig å utbetale raskt (Kolstad), og den gir myndighetene reelt handlingsrom og styringsmuligheter.

Talsmenn for denne støtteformen hevder at *transaksjonskostnadene*<sup>19</sup> ved bistanden vil synke både for giver og mottaker. Andre (USAID 2005b) hevder at transaksjonskostnadene snarere kan bli høyere i oppstartsfasen, siden utviklingen av nye programmer er ressurskrevende. Opprettelsen av arbeidsgrupper og jevnlig møter tar mye tid.<sup>20</sup> Særlig bruker seniorpersonell på begge sider mye tid på den politiske dialogen. Over tid er det imidlertid ventet at transaksjonskostnadene blir lavere på grunn av harmoniseringen som vil tvinge seg fram hos giverne og systemene som utvikles hos mottakerene.

Giverne har også direkte fordeler av budsjettstøttesamarbeidet. Rydland (2007) peker på at slik støtte gir nye muligheter for *dialog* gjennom budsjettprosessen, og dermed økt innsikt i myndighetenes interne arbeid. I Mosambiks tilfelle framheves dette poenget av alle giverlandene (USAID 2005b). Deltakelse i politisk dialog gir muligheten til å øve innflytelse på samarbeidslandets policy. Deltakelse er særlig viktig for mindre giverland, siden relativt små bidrag medfører stor påvirkningsmulighet. Giverne ønsker blant annet å bruke denne muligheten til å påvirke myndighetene i styresettspørsmål, også i kampen mot korrupsjon.

---

<sup>19</sup> Med transaksjonskostnader menes bruk av personalressurser og finansielle ressurser for å designe, implementere og evaluere bistandsaktiviteter (USAID 2005b).

<sup>20</sup> Mundal og Aarnes peker på at ivrige givere kan utgjøre et reelt kapasitetsproblem for samarbeidslandene med høy frekvens av møter, delegasjoner og evalueringer. Bare i 2000-2003 mottok for eksempel Mosambik 260 reformforslag for offentlig sektor fra ulike giverlands evalueringer.



---

## 2.5.2 Ulemper og risiko ved budsjettstøtte

Budsjettstøtte krever et velfungerende offentlig finansforvaltningssystem i mottakerlandet (Kolstad 2005: 3) for å redusere *forvaltningsrisiko*. Giverne må være villige til å ta en kalkulert risiko. Giverne har imidlertid ulik risikovillighet. USAID's studie (2004: 18) karakteriserte særlig de nordiske landene sammen med USA (som observatør) som *forsiktige, med fokus på korrupsjon....*

*Korrupsjon* er ikke synonymt med forvaltningsrisiko, men korrupsjon er en type forvaltningsrisiko som er særlig relevant ved budsjettstøtte. Kolstad peker på at korrupsjon kan svekke de viktigste argumentene *for* budsjettstøtte, slik de er redegjort for ovenfor. Jo større frihet mottakerlandene har til å omdisponere bistandsmidler, jo større kan risikoen for korrupsjon være. I tradisjonell prosjektstøtte er bistanden øremerket. Men prosjektstøtten er dyrere å administrere, hvilket kan gjøre bistanden mindre effektiv.<sup>21</sup> Kolstad (2005) mener likevel at selv om prosjektstøtte også kan bli utsatt for korrupsjon, og er mer kostbar enn budsjettstøtte, kan den være en foretrukket bistandsform i land med korrupte myndigheter. Norad erkjenner at budsjettstøtte av mange er vurdert som mer risikofyllt enn sektorbudsjettstøtte (Norad 2006). Ifølge Norad er derfor "kvaliteten på dialog" med myndighetene en nøkkel i beslutningen om å gi generell budsjettstøtte.

*Eierskap* har vært nevnt som et hovedargument for budsjettstøtte. Men eierskap kan også være problematisk for korrupsjon på to måter (Kolstad 2005: 5). Ved eierskap øker for det første handlefriheten til offentlig ansatte, som potensielt kan gjøre korrupte handlinger. For det andre er det ofte eierskapet til de sentrale myndighetene som styrkes. I den grad demokratisk konkurranse i landet er svak, kan budsjettstøtten medføre at regjeringen monopoliserer beslutningene om budsjettet. Dette gir muligheter for økt korrupsjon. Det er også en potensiell risiko for at denne typen støtte oppmuntrer til økt *sentralisering* av politisk makt.

---

<sup>21</sup> Men også ved prosjektstøtte kan en risiko være at mottakerlandets egne midler brukes på andre formål (eller korrupsjon) når bistandsmidler kommer inn (Kolstad 2005).

Et annet argument er økt *ansvarlighet* fra nasjonale myndigheter, blant annet ved å få til en mer demokratisk og gjennomiktig budsjettprosess. Kolstad (2005) stiller imidlertid spørsmålet om dette alltid er tilfelle. Han hevder at i tilfeller der for eksempel parlamentet har liten innflytelse og få sanksjonsmuligheter over budsjettprioriteringene, vil ikke ansvarligheten til regjeringen bli nevneverdig påvirket. Snarere tvert imot; når sentralregjeringen får tilført store ressurser blir også maktbasen større, og behovet for ansvarlighet mindre.

Siden kvaliteten på mottakerlandets systemer er svak, vil ofte implementeringen av tiltak gå i *lavt tempo*. Dette svekker bistandseffektiviteten på kort sikt. Budsjettstøtte fratar også giverne mulighet til *detaljstyring*, man kan ikke følge egne midler og kontrollere om de har gitt de ønskede resultater. I slik støtte er myndighetene ansvarlige for *prioriteringene*, og giverne deler ikke nødvendigvis disse. Eksempelvis ble 70 prosent av statsbudsjettet i Mosambik i 2004 brukt i Maputoregionen, som opplever en betydelig raskere vekst enn resten av landet (USAID 2004: 15).

Mundal og Aarnes (2007) peker på at det stilles *store krav til kunnskap* om finansforvaltningen i mottakerlandene hos de som skal forvalte budsjettstøtten, fordi det er en klar risiko ved bruk av nasjonale systemer.

Selv om *harmonisering* mellom giverne åpenbart er en fordel for mottakerlandet, er det krevende for giverne. Rydland (2007) peker på hvordan det ofte kan være lettere for giverne å harmonisere seg på landnivå enn på hovedkvarternivå. Det kan oppstå et krysspress for giverne på landnivå mellom å imøtekomme krav til harmonisering med kollegaer fra andre giverland, og å etterfølge særskilte krav som er formulert i hovedkvarteret i hjemlandet.

Budsjettstøtte innebærer også en risiko for store *variasjoner i bistandsstrømmen* inn i landet (OECD/DAC). Generelt kan man si at bistandspenger er mindre forutsigbare enn andre statsinntekter (for eksempel skatt), og at budsjettstøtte i tillegg er mindre forutsigbar enn andre bistandsformer (Norad 2005).

---

Bulir og Hamann (2003) påpeker at den relative uforutsigbarheten<sup>22</sup> til bistanden øker med bistandsavhengigheten. For de mest bistandsavhengige landene fant Bulir og Hamann at bistanden er sju ganger mer uforutsigbar enn andre statsinntekter. De påpeker også at bistanden ikke kan forutsies med særlig grad av sikkerhet ut ifra givernes tilsagn, fordi tilsagnet ofte er større enn faktiske utbetalinger når det kommer til stykket. I de mest bistandsavhengige landene er forskjellen mellom løfter og utbetalinger dessuten størst. Slik usikkerhet gjør det vanskelig for mottakerlandene å drive *økonomisk planlegging*, og stor uforutsigbarhet kan medføre *økonomisk ustabilitet* i svært bistandsavhengige land.

### 2.5.3 Budsjettstøtte og korrupsjon

Både prosjektstøtte og budsjettstøtte kan bli utsatt for korrupsjon (USAID 2005b). Omfanget og typen korrupsjon i et land påvirker imidlertid *hvilken* bistandsform som er mest hensiktsmessig. Kolstad (2005) hevder for det første at budsjettstøtte ikke er tilrådelig i svært korrupte land. Budsjettstøtte fungerer best i land som har gode institusjoner, mens prosjektstøtte passer best i land med svake institusjoner eller utilfredsstillende styresett. Man bør derfor vurdere det institusjonelle utgangspunktet til et land før man velger hvilken bistandsform man skal bruke. Det finnes imidlertid ingen definert grense for hvor gode institusjonene bør være før budsjettstøtte er tilrådelig.

Kolstad påpeker også at typen korrupsjon som er utbredt i et land påvirker *effektiviteten* til ulike typer bistand. Hverdagskorrupsjon påvirker alle former for bistand i negativ retning, og gjør den mindre effektiv. Elitekorrupsjon eller politisk korrupsjon er imidlertid særlig uheldig i kombinasjon med budsjettstøtte, fordi de korrupte elitene vil ha mer direkte tilgang til de store bistandsbeløpene. Riktignok understrekes det at også prosjektstøtte kan være gjenstand for elitekorrupsjon, men da

---

<sup>22</sup> Uforutsigbar i betydningen engelsk volatile

har giverne flere kontrollmuligheter. USAID (2005b) konkluderer også med at elitekorrupsjon er lite forenelig med budsjettstøtte.<sup>23</sup>

Kolstad mener at distribusjonen av bistand også spiller en rolle. Giverne kan velge å kanalisere støtte til det han kaller ”integritetsøyer”, det vil si institusjoner eller etater i det offentlige som er mindre korrupte enn andre. Dette er imidlertid vanskelig å få til med generell budsjettstøtte, som skal gå som en sekkebevilgning til statsbudsjettet.

Avslutningsvis peker Kolstad på to måter som budsjettstøtte kan medføre *økt* korrupsjon. For det første, i land preget av konkurrerende grupper kan all bistand, men særlig budsjettstøtte, medføre økt fraksjonering i landet. Kolstad hevder at jo mer ressurser til fordeling, jo større er fraksjonenes insentiver for å avvike fra en avtale om kollektiv bruk av ressursene. For det andre kan budsjettstøtte styrke sentralmyndighetene på bekostning av andre deler av samfunnet og politikken, det være seg parlamentet, media eller sivilsamfunnet. En sunn maktbalanse er en viktig faktor for økt transparens og ansvarlighet, og når gruppene utenfor sentralmyndighetene blir relativt svakere er det lettere for sentralmakten å være korrupt.

#### **2.5.4 Gradert respons**

Giverne vil alltid ønske en viss grad av kontroll og sanksjonsmuligheter i tilfelle samarbeidslandet ikke oppfyller forventningene. Hvis landets myndigheter for eksempel viser svak innsats mot korrupsjon, kan giverne ønske å bruke økonomiske virkemidler. Ofte framstår det imidlertid som uklart og vilkårlig *når* slike sanksjoner kan tre i kraft. Dette skaper usikkerhet for mottakerlandet.

For å øke forutsigbarheten og unngå store svingninger i bistanden, har noen av giverne utviklet løsninger med *gradert respons*. Med en slik modell får

---

<sup>23</sup>USA har valgt å ikke gi budsjettstøtte til Mosambik.

---

samarbeidslandet utbetalt en fast minimumsandel, mens utbetalingen av andre andeler er knyttet til måloppnåelse. Kravene knyttet til de variable andelene skal være tydelige og forutsigbare. Gradert respons gir regjeringen insentiver til å nå fastsatte mål i de sektorene som giverne knytter betingelser til. Gradert respons kan også bidra til å gjøre kondisjonaliteten fra giverne mer troverdig, siden det ikke er snakk om ”alt eller ingenting”. Giverne er under politisk press fra sine hovedsteder etter å ”bruke opp pengene”, og samarbeidslandet tar kanskje derfor ikke alltid trusler om å kutte i bistanden alvorlig (Norad 2005). Like viktig er det at sosiale og økonomiske konsekvenser av å holde tilbake bevilgninger kan være så skadelige at giverne ikke tør å gjennomføre det når det kommer til stykket. Dette omtales iblant som ”kjernefysisk avskrekking”, siden sanksjonene ikke står i forhold til feilen som regjeringen i samarbeidslandet bebreides for.

OECD/DAC (2004) anbefaler løsninger med gradert respons. Blant annet skal giverne helst unngå at alle knytter *kondisjonalitet* til de samme indikatorene. På den måten vil ikke alle giverne stoppe eller redusere støtten sin samtidig dersom måloppnåelsen ikke er tilfredsstillende på alle punkt. En annen løsning som OECD/DAC anbefaler er at giverne ikke utvikler identiske løsninger. Selv om harmonisering mellom giverne oppmuntres, betyr ikke det enstemmighet, og giverne må beholde muligheten til å trekke *ulike konklusjoner* basert på samme bevismateriale. Det anbefales også at giverne har mekanismer som tillater *delvise utbetalinger* dersom implementeringen er delvis oppfylt, slik at ikke man må holde tilbake hele utbetalingen samtidig. Sveits, Sverige og EU benytter seg av en modell for gradert respons i Mosambik. Norge har på sin side valgt såkalt ”single response”, der hele andelen utbetales samlet. Dette blir drøftet nærmere i kapittel tre.

## 2.6 Operasjonalisering av oppgaven

Budsjettstøtte er både en utfordring og en mulighetenes arena i kampen mot korrupsjon. Støtte direkte til statsbudsjettet innebærer en risiko for misbruk. Samtidig

gir budsjettstøtte en mulighet til å sette korrupsjon på mottakernes dagsorden og å styrke kampen mot korrupsjon. Tidligere i dette kapitlet har jeg drøftet noen av utfordringene, og redegjort for fordeler og ulemper ved budsjettstøtte. For å forsvare bruk av budsjettstøtte ønsker giverne ha en strategi for hvordan den kan bidra til å redusere korrupsjon i mottakerlandet. Videre i dette kapitlet vil jeg besvare det første spørsmålet i min problemstilling, nemlig:

1: Hvordan kan budsjettstøttesamarbeidet brukes i kampen mot korrupsjon?

Svar på dette har jeg primært funnet ved å studere retningslinjer og grunnlagsstudier utført av Norge og andre lands bistandsinstitusjoner. Budsjettstøtten er en ny bistandsform, og det er lite forskning på dens virkemåte. Noen beskrivende studier er imidlertid foretatt. Her framgår det at de ulike giverne i G-19 i stor grad har sammenfallende syn på hvilke muligheter som ligger i budsjettstøtten når det gjelder å adressere korrupsjon.

Etter å ha redegjort for virkemidlene som giverne kan benytte, vil jeg i neste kapittel se nærmere på hvilke virkemidler *Norge* har valgt å benytte. Dette innebærer at jeg besvarer spørsmål to og tre i min problemstilling:

2: Hvilken kondisjonalitet<sup>24</sup> har Norge knyttet til budsjettstøtten til Mosambik for å motarbeide korrupsjon?

3: Hvordan brukte Norge budsjettstøttesamarbeidet i Mosambik til å ta opp korrupsjonsproblematikk overfor myndighetene i 2007-2008?

Spørsmål nummer to vil jeg besvare ved å studere dokumentasjon tilknyttet Norges beslutning om å gi budsjettstøtte, avtaledokumenter mellom Norge eller G-19 og Mosambik samt intervjuer med de norske ambassadeansatte. Spørsmål nummer tre henspiller på hvordan Norge bruker politisk dialog og annen kommunikasjon overfor myndighetene til å løfte temaet korrupsjon. Her er særlig intervjuene en viktig kilde,

---

<sup>24</sup> Kondisjonalitet innebærer at giverne stiller konkrete krav om reformer mottaker må gjennomføre for å motta finansiell bistand.

---

men noe kommunikasjon med myndighetene er også dokumentert skriftlig, blant annet Aide Memoire fra fellesgjennomgangen.

I litteraturen om budsjettstøtte framheves særlig tre faktorer som viktige når korrupsjonsproblematikk skal adresseres overfor myndighetene, nemlig *politisk tillit, politisk vilje og kvalitet på dialogen*. I intervjuene spurte jeg om hvordan disse tre faktorene opplevdes av de involverte fra giversiden. Dette ga et viktig innblikk i hvor hensiktsmessig Norges representanter opplevde bruk av politisk dialog og kondisjonalitet som virkemidler for å styrke kampen mot korrupsjon.

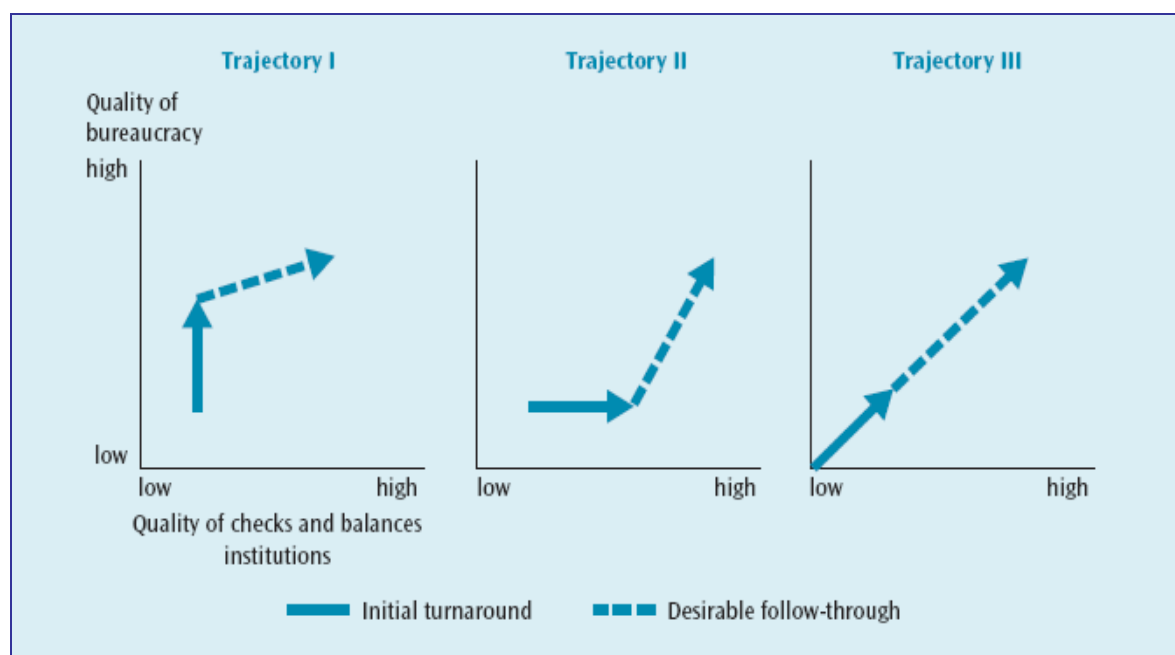
Norge kunne ikke kommunisere med mosambikanske myndigheter på fritt grunnlag. Som del av G-19 måtte krav, budskap og formuleringer tilpasses fellesskapets ønsker. Som leder av Troikaen kunne Norge påvirke G-19s felles budskap, men de måtte også inngå betydelige kompromisser gjennom harmoniseringen. De måtte også løpende vurdere hvor sterkt de ønsket å utfordre myndighetene. Gjennom primært intervjuer, men også gjennom forberedende saksdokumenter i ambassadens arkiv, forsøker jeg å besvare mitt siste spørsmål:

4: Hvordan påvirket samhandlingen med andre givere og mosambikanske myndigheter hvordan Norge forholdt seg til utformingen av grunnlagsdokumenter og til det løpende budsjettstøttesamarbeidet?

## 2.7 Bruk av budsjettstøttesamarbeid i kampen mot korrupsjon

I dette avsnittet redegjør jeg for hvordan budsjettstøtten kan benyttes i kampen mot korrupsjon. Både kvaliteten på byråkratiet og styresettet er viktige i kampen mot korrupsjon. Gjennom budsjettstøtten kan givne bevisst jobbe for å styrke begge deler. God kvalitet på byråkratiet sikrer blant annet at allokeringen av offentlige goder og tjenester foregår på transparent og effektivt vis. Godt styresett innebærer gode ”checks and balances”, ansvarlighet overfor velgerne, rettstatsprinsipper, åpenhet og så videre.

Figuren under viser tre potensielle utviklingskurver for byråkrati og styresett i utviklingsland. For å bekjempe korrupsjon best mulig bør begge komponentene forbedres. Den optimale utviklingskurven er kurve tre. Givernes strategi er å styrke både byråkratiet og ”checks and balances” for å redusere rommet for korrupsjon og sette samarbeidslandet bedre i stand til å føre sin egen kamp mot korrupsjon.



(Kilde: World Bank 2006: 15)

**Figur 2.1: Alternative utviklingskurver for byråkrati og styresett**

Budsjettstøtten kan bidra i kampen mot korrupsjon gjennom hovedsakelig to verktøy: kondisjonalitet og politisk dialog.

Kondisjonalitet er ikke et klart avgrenset begrep. Den klassiske formen for kondisjonalitet i bistanden innebar å rette konkrete krav til enkelte prosjekter. Slik kondisjonalitet besto delvis i å ivareta givernes strategiske og økonomiske interesser, og delvis i å sikre at bistanden gikk til de formål den skulle (NOU 1995). I dag snakker man vanligvis om politisk kondisjonalitet, som skal bidra til å fremme



---

demokrati og menneskerettigheter i mottakerlandene. Dette betyr at det stilles eksplisitte eller implisitte krav og forventninger til reformer eller tiltak som myndighetene skal gjennomføre. Kondisjonalitet kan både være generelt og konkret formulert. Den kan være knyttet til styresett. Den kan også knyttes til de konkrete utviklingsmål (DFID 2005).

I budsjettstøtten er kondisjonaliteten ofte knyttet til reformer i offentlig sektor (inklusive finansforvaltningen) og justissektor for å motvirke korrupsjon. Styrket offentlig forvaltning generelt og forbedret finansforvaltning spesielt anses som viktig for å forebygge og avdekke korrupsjon.<sup>25</sup> Reformen i offentlig forvaltning kan være rettet mot alle deler av offentlig sektor, og vil innebære mange typer tiltak. Lønnsreform for offentlig ansatte er et eksempel. Andre eksempler kan være endringer av byråkratiske strukturer og rutiner. I budsjettstøtten er det særlig fokus på reformer i offentlig finansforvaltning. En utfordring i utviklingsland er ofte at statsbudsjettene er ufullstendige, budsjettene ikke følges, midler forblir uallokerte grunnet manglende kontroll, datagrunnlagene er svake og regnskapene upålitelige. Under slike forhold har korrupsjonen gode vilkår. Et grunnleggende poeng i budsjettstøtten er at kapasiteten i finansforvaltningen skal styrkes, og at landenes egen finansforvaltning får ansvaret for å kanalisere midlene. Tanken er at dette vil gi langsiktige resultater i korrupsjonsarbeidet. Budsjettstøtten bidrar dessuten til å få en større del av bistandsmidlene inn i statsbudsjettet ("on budget"). Dette gir betydelig bedre oversikt og kontroll over statens ressurser.<sup>26</sup> En ny litteraturgjennomgang fra Norad (2008b: 9) hevder at reformer i finansforvaltningen synes å være mye mer vellykkede enn generelle reformer i offentlig sektor. Den samme studien hevder imidlertid også at det ikke finnes empiriske studier som bekrefter at bedre finansforvaltning faktisk bidrar til mindre korrupsjon.

---

<sup>25</sup> Det er imidlertid verdt å merke seg at etter hvert som finansforvaltningssystemet blir bedre, vil korrupsjon oftere bli avslørt. Det betyr ikke at forekomsten av korrupsjon faktisk har økt (Nilsson 2004: 31).

<sup>26</sup> I Mosambik har det vært et betydelig problem at store summer har vært kanalisert "off-budget" (USAID 2005a).

Også justissektoren omfattes ofte av kondisjonalitet for å styrke kontroll og rettsforfølgelse av korrupsjon. De konkrete tiltakene kan være rettet mot flere instanser, men særlig mot styrking av politiet, etterforskningskapasiteten og domstolene. Reformene kan dessuten være knyttet til å styrke legitimiteten til disse institusjonene. Det er også tilfeller hvor giverne knytter kondisjonalitet til oppbygging av helt nye institusjoner, for eksempel antikorrupsjonsbyråer. Denne strategien har imidlertid vist seg svært lite vellykket (Norad 2008b).

Politisk dialog er det andre viktige verktøyet for giverne. Budsjettstøtten er en plattform for tett dialog mellom myndigheter og givere. Dialogen foregår på høyt nivå og er lagt opp etter budsjettssyklusen til samarbeidslandet. Gjennom disse samtalene kan man utøve betydelig press, også på politiske temaer. I bistandssammenheng kan det være sensitivt og kontroversielt å ta opp politiske temaer med mottakerlandene. Giverne er ofte varsomme med å løfte slike temaer, siden det kan oppfattes som innblanding i indre anliggender og skape et vanskelig samarbeidsklima. Siden giverne av budsjettstøtte har organisert seg i grupper står de imidlertid sterkt når de ønsker å ta tak i slike utfordringer. Deres forhandlingsstyrke er stor. Videre kan giverne true med økonomiske sanksjoner. De kan velge å tilbakeholde midler eller i ytterste konsekvens kreve midler tilbakebetalt.

Det er imidlertid usikkert om både kondisjonalitet og politisk dialog er effektive virkemidler for å presse fram kamp mot korrupsjon. Mange forskere påpeker nødvendigheten av at korrupsjonsarbeid må ta utgangspunkt i politiske prosesser i samarbeidslandet, og at reformene ikke bør pådyttes utenfra (U4 2007). U4 (2008e) hevder at det ikke er mulig å si noe sikkert om hvorvidt politisk press fra givere har framskaffet en varig vilje til å bekjempe korrupsjon i utviklingsland. USAID understreker at spørsmålet om politisk vilje er essensielt (2005a: 4). I bunn og grunn er det myndighetenes politiske vilje det står på, hvis dialogen skal bli mer enn ”cheap talk”, hevder Kolstad (2005: 5). Norad (2008b: 51) går så langt som å hevde at *eksterne aktører har liten påvirkning på politisk vilje.*

---

Det er heller ikke grunnlag for å hevde at kondisjonalitet knyttet til for eksempel reformer i offentlig sektor har frambrakt reell endring. Kolstad hevder at selv om samarbeidslandene samtykker i reformer, implementerer de dem ofte ikke, og giverne sanksjonerer sjelden gjennom å holde tilbake bistand. Tvert imot tyder mye på at kondisjonalitet undergraver nasjonalt eierskap til reformene, inklusive antikorrupsjonsreformer (U4 2008e: 2). Han hevder generelt at kondisjonalitet ved budsjettstøtten er nytteløst i svært korrupte land. Nøkkelen til suksess er politisk vilje. Nasjonalt eierskap kan også svekkes dersom departementet som håndterer budsjettstøtten har liten kapasitet (Fozzard 2002), eller hvis giverne har veldig stor makt fordi bistanden utgjør en stor del av statsbudsjettet (Nilsson 2004). Dette er opplagt en risiko i Mosambik.

Endring oppnås sjelden uten at den politiske eliten er motivert og viser tydelig lederskap (USAID 2005b). Det gjør også vondt verre å true med økonomiske sanksjoner dersom truslene ikke er konsistente og troverdige (U4 2008e). Givernes tydelighet, koordinering og konsistens er nøklene til at det politiske presset oppleves som reelt. U4 hevder at slike sanksjoner vanligvis svarer mer til givernes egne behov for sikkerhet og bekymringer for misbruk enn å være del av en langsiktig strategi. U4 (2008e) hevder dessuten at det ikke er mulig å si noe sikkert om hvorvidt politisk press eller økonomiske sanksjoner fra givere har framskaffet en varig vilje til å bekjempe korrupsjon i utviklingsland.

I dette kapittelet har jeg redegjort for hvordan giverne kan benytte seg av både kondisjonalitet og politisk dialog som virkemidler for å styrke kampen mot korrupsjon i budsjettstøtten. Hensikten er å styrke landets byråkrati og styresett for å sette det i stand til selv å forebygge og håndtere problemet på sikt. Også Norge benytter seg av denne strategien i budsjettstøtten til landet. Dette vil jeg ta for meg videre i oppgaven. I neste kapittel vil jeg operasjonalisere caset med utgangspunkt i det teoretiske materialet. Jeg presenterer korrupsjonssituasjonen i Mosambik i lys av de ulike korrupsjonstilnærmingene som er redegjort for tidligere. Jeg beskriver også hvordan budsjettstøtten generelt og Norges budsjettstøtte spesielt er organisert.

Deretter besvarer jeg spørsmålet om hvilken kondisjonalitet Norge har knyttet til budsjettstøtten for å motarbeide korrupsjon. I kapittel fire viser jeg hvordan Norge bruker budsjettstøttedialogen med myndighetene til å løfte korrupsjonsproblematikk. Jeg vil også besvare problemstillingens siste spørsmål, nemlig hvordan samarbeidet internt i G-19 og med mosambikanske myndigheter påvirket Norges håndtering av korrupsjonsproblematikk både i grunnlagsdokumenter og i oppfølgingen av budsjettstøtten.

### 3. Mosambik – mye korrupsjon og mye budsjettstøtte

I dette kapitlet vil jeg gi en kort bakgrunn om Mosambik og om korrupsjonssituasjonen i landet. Deretter gjør jeg rede for hvordan budsjettstøtten generelt og norsk budsjettstøtte spesielt er organisert. Etter at jeg i foregående kapittel besvarte det generelle spørsmålet om hvordan budsjettstøttesamarbeidet *kan* brukes i kampen mot korrupsjon, vil jeg nå presentere hvordan *Norge* bruker budsjettstøtten. Konkret vil jeg i dette kapitlet besvare spørsmål nummer to i oppgavens problemstilling, nemlig hvilken *kondisjonalitet* Norge knytter til budsjettstøtten for å motvirke korrupsjon.

#### 3.1 Mosambik – Økonomi og historie

Mosambik ligger i sørøst-Afrika, og grenser mot Sør-Afrika, Zimbabwe, Swaziland, Malawi, Tanzania og Zambia. I øst har landet en lang kystlinje mot det Indiske Hav. Landets økonomiske kraftsenter ligger i sør, rundt hovedstaden Maputo. Befolkningen på 21,4 millioner har portugisisk som offisielt språk, men 16 lokale språk er i bruk. Mosambik er delt i 10 provinser, 128 distrikter og 23 urbane sentre.

Mosambik var en portugisisk koloni fram til 1975. Frigjøringsgruppen Frelimo var hovedmotstanderen til kolonimakten, og overtok ledelsen av landet etter frigjøringen. Landet ble erklært en marxist-leninistisk ettpartistat med sentralistisk planøkonomi. I 1976 ble motstandsgruppen Renamo dannet, og landet gikk inn i en borgerkrig<sup>27</sup> som varte til 1992. Ti år etter frigjøringen hadde BNP sunket til halvparten av hva den var før uavhengigheten fra portugiserne (USAID 2004: 7). Skadene påført landet under krigen er av noen estimert så høyt som til USD 20 milliarder, mens bistanden landet mottok i etterkrigstiden beløp seg til USD 11

---

<sup>27</sup> Krigen var en borgerkrig i den forstand at det primært var mosambikanske innbyggere som slåss på begge sider. Mosambikanske myndigheter (Frelimo) insisterer imidlertid fortsatt på at krigen var en frigjøringskrig.

milliarder, altså ikke engang nok til å få landet tilbake til utgangspunktet. En million mennesker (sju prosent av befolkningen) ble drept og fem millioner var internt fordrevne eller flyktninger i naboland (Hanlon 2008: 28). Allerede i 1990 gjorde Grunnloven formelt slutt på ettpartistaten, og i 1992 undertegnet Renamo og Frelimo en fredsavtale.

Presidenten og en ett-kammers nasjonalforsamling blir valgt ved direkte valg. Grunnloven slår også fast pressefrihet og organisasjonsfrihet og har lagt til rette for et lokalt folkevalgt nivå. De første demokratiske valg ble holdt i 1994, med 87 prosent deltakelse av registrerte stemmeberettigede. I parlamentsvalgene i 1999 og 2004 beholdt Frelimo rent flertall i nasjonalforsamlingen. Under den nåværende presidenten, Armando Guebuza, hevder mange observatører at Frelimo strammer grepet om andre sektorer av samfunnet, og at partiet i stadig større grad koopterer statsapparatet. Etter frigjøringen var det i tråd med kommunistiske prinsipper ikke skille mellom parti, stat og samfunn, og organisasjoner i sivilsamfunnet var dannet av og knyttet til Frelimo. Disse strukturene er fortsatt tydelige i det mosambikanske samfunnet. Til og med de tradisjonelle stammelederne ble gitt en formell rolle i Frelimo-systemet gjennom statlig dekret (Dekret 15/2000). Frelimo framstår som et samlende parti, der nasjonale interesser vektlegges. Partiet har anslagsvis nærmere to millioner medlemmer (Golaszinski 2007: 8).

De siste lokalvalgene i november 2008 konsoliderte Frelimos totale dominans, da partiet vant flertall i alle lokale folkevalgte forsamlinger i landet.<sup>28</sup> Opposisjonspartiet Renamo er stadig mer marginalisert, og opplever dype konflikter og splittelser.

Det formelle rammeverket til et demokratisk flerpartisystem er på plass, som for eksempel allmenn stemmerett, regelmessige valg og formell maktfordeling. Mosambik har imidlertid fortsatt en vei å gå for å konsolidere sitt demokrati.

---

<sup>28</sup> Et unntak er i Beira, der en uavhengig kandidat vant ordførermakten, mens flertallet i lokalforsamlingen fortsatt tilhører Frelimo.

---

Svakheter som ofte ble nevnt i intervjuene og bakgrunnssamtalene var blant andre et ekskluderende valgsystem, der sperregrensen inntil nylig var fem prosent, en svak valgadministrasjon og en økende sammenblanding mellom stat og parti. Mosambik kan beskrives som en stat midt mellom transisjon og konsolidering, med både demokratiske og autoritære elementer – et hybridregime (Diamond 2002). Mosambik er også preget av et overregulert og sentralisert byråkrati, en arv etter portugisisk kolonistyre. Systemet er lite gjennomsiktig og har gitt lite innsyn for innbyggere og media, hemmet privat næringsliv og stimulert korrupsjon (Hanlon 1997).

Konstitusjonelt er rettsapparatet uavhengig, men den politiske og økonomiske eliten i landet har stor innflytelse over sektoren. USAs årlige menneskerettighetsrapport i 2009 understreket at den politiske kontrollen over justissektoren er svært bekymringsfull. Mosambik er et politisert samfunn hvor partitilhørighet har stor betydning. Et kjent uttrykk som henviser til Frelimo er *Este país tem dono – Dette landet har en eier*.

Økonomisk har utviklingen i Mosambik vært jevn og positiv. I de siste årene har den gjennomsnittlige årlige veksten i BNP vært 8,5 prosent, men forventes redusert til ca. 5,5 prosent på grunn av den globale finanskrisen. Landet er svært bistandsavhengig, og mer enn 50 prosent av statsbudsjettet kommer fra bistand. I følge offisiell statistikk har veksten ført til en reduksjon i absolutt fattigdom fra 68 prosent av befolkningen i 1996 til 54 prosent i 2002. I UNDPs Human Development Index (HDI) for 2007 og 2008 endte Mosambik allikevel som nummer 172 av 177 land, en forverring fra tidligere.

### 3.2 Korrupsjon i Mosambik

Korrupsjon i utviklingsland ble lenge sett på som et overgangsfenomen som ville reduseres med økonomisk vekst og sosial framgang (Kjellberg 1992: 195). Slik gikk det ikke. Korrupsjon finnes i ulike former og ulikt omfang i alle samfunn.

I Mosambik ser korrupsjonen ut til å øke (Hanlon 2002, World Bank 2005), og blir blant annet av USAID omtalt som endemisk (2005a). Elitekorrupsjonen blir vurdert som særlig kritisk (Ibid.: 5). South African Institute of Security Studies (ISS) hevdet allerede i 2002 at *Mosambik er svært nær å bli en kriminalisert stat*.

### **3.2.1 Korrupsjonsstatistikk**

Korrupsjon er i sitt vesen vanskelig målbart. Korrupsjon er en skjult handling, som ingen av partnerne har interesse av å avdekke. Mangelen på en felles definisjon gjør det enda vanskeligere. Hva som oppfattes som korrupt varierer dessuten fra land til land. De fleste korrupsjonsstatistikker er derfor beheftet med alvorlige måleproblemer, men kan gi oss en pekepinn om korrupsjonssituasjonen i et land.

En type målinger er såkalte oppfattelsesbaserte målinger. Den anerkjente målingen Transparency International's Annual Corruption Perception Index (CPI), som startet i 1995, er kanskje den mest kjente. CPI rangerer landene ut ifra hvilke oppfatninger kildene deres har av omfanget av korrupsjon. Målingen rammes imidlertid av de tidligere nevnte begrensingene. Mangelen på en klar definisjon av korrupsjon gjør det vanskelig å vite at samme fenomen faktisk måles. Dessuten klarer en slik måling ikke å skille mellom hverdags- og elitekorrupsjon (U4 2008a).

I 2008 havnet Mosambik på 126. plass av 180 land på CPI-indeksen. Dette var en forverring fra 2007 hvor de lå på 111. plass av 179. Den poengvise nedgangen var imidlertid ikke stor, bare fra 2.8 til 2.6 poeng. Det betyr at andre land har blitt ”mindre korrupte”, mens Mosambik har blitt ”litt mer korrupt”. I 1999 lå imidlertid Mosambik på 3.5 poeng, hvilket indikerer en betydelig forverring av CPI-indeksen de siste ti årene (Fritz og Kolstad 2008).

En annen oppfattelsesbasert måling er Verdensbankens styresettindikatorer. Disse måler blant annet korrupsjonskontroll i totalt 212 land. Målingen går tilbake til 1996, og består av seks komponenter basert på 30 kilder. Verdensbankens måling samsvarer i stor grad med CPI-indeksen fra Transparency International. Grunnen er at



---

de bruker mange av de samme kildene, deriblant bedrifter, ekspertuttalelser, organisasjoner og forskningsinstitutter.

Mosambik falt fra 46.8 prosent på Verdensbankens korrupsjonsindeks i 2000 til 24.6 prosent i 2004. Prosentverdien angir hvor mange av de 212 landene som har *dårligere* score enn Mosambik. Dette er en dramatisk forverring, hvilket kan tyde på at korrupsjonen har satt seg dypere fast (USAID 2005a: 10). Mosambik lå i 2004 også betydelig under den regionale gjennomsnittet på 30.1 prosent. I perioden 2006-2007 var det ingen registrert forbedring, og landet havnet på niende plass av 14 land i regionen<sup>29</sup> når korrupsjon skulle måles.

### 3.2.2 Nasjonal korrupsjonsmåling

I 2005 ble det utført en detaljert oppfattelsesbasert måling av korrupsjon i Mosambik (Austral). Målingen fanget først og fremst opp hverdagskorrupsjon. Husholdninger, private selskaper og offentlig ansatte deltok i undersøkelsen.<sup>30</sup> Alle disse tre gruppene plasserte korrupsjon blant de ti alvorligste problemene som Mosambik står overfor. Det var også bred enighet om at den mest korruperte institusjonen i Mosambik er politiet (politiet generelt og trafikkpolitiet i særdeleshet). I tillegg oppfattes politiske partier i stor grad som korruperte, og det samme gjelder tollmyndighetene, lokale styresmakter og EDM (det nasjonale energiselskapet).

Alle tre grupper som deltok i undersøkelsen anser korrupsjonen i det offentlige som mest alvorlig. Det er også interessant å se at 61 prosent av de offentlige ansatte mener at korrupsjonen i offentlig sektor er alvorlig eller svært alvorlig. Nærmere halvparten av de spurte mener at husholdningene *ikke* betaler bestikkelser. 23 prosent svarer imidlertid at bestikkelser beslaglegger opptil fem prosent av deres inntekt. 12 prosent mener de bruker mellom fem til ti prosent av inntekten sin på bestikkelser,

---

<sup>29</sup> Southern African Development Community (SADC).

<sup>30</sup> 2447 husholdninger, 486 selskaper og 992 offentlig ansatte ble intervjuet.

mens 16 prosent av de spurte mener de betaler mer enn ti prosent av inntekten. Hverdagskorrupsjon i Mosambik oppleves altså som et betydelig problem.

Noen av spørsmålene i undersøkelsen fanget også opp elitekorrupsjon. Blant annet er det en klar oppfatning blant de spurte at de politiske lederne bruker sin makt til egen vinning. 50 prosent av husholdningene sier at politikerne har mye eller total innflytelse over staten. 29 prosent sier seg enige i at *domstolene er helt avhengige av regjeringen*. Dette underbygger inntrykket av at straffefrihet er normen for eliten i Mosambik (USAID 2005a). Harrison (1999: 171) hevder at det sterke innslaget av egeninteresse i politikken og mangelen på åpenhet har gjort mange velgere kyniske når det gjelder politikk.

### **3.2.3 Australsaken**

Australsaken er den mest omtalte elitekorrupsjonssaken i Mosambik det siste tiåret. Banco Austral, som var en av landets viktigste banker, ble privatisert på slutten av 1990-tallet etter press fra IMF og Verdensbanken (Hanlon 2004: 752). I forbindelse med privatiseringsprosessen i perioden 1997 til 2001 ble USD 150 millioner svindlet gjennom fiktive lån til Frelimo-eliten (Notícias 09.12.08). I forbindelse med denne saken ble den gravende journalisten og grunnleggeren av avisen MediaFAX, Carlos Cardoso, myrdet i 2000. Året etter ble også Siba-Siba Macuacua drept, etter å ha blitt innsatt som oppryddingsmann i banken etter kollapsen. Verken korrupsjonssakene eller bestillingsmordene har fått sine endelige avslutning. Etterspillene i denne saken verserer fortsatt ofte i media og i den politiske dialogen mellom givne og politikerne i Mosambik.

## **3.3 Årsaker til korrupsjon i Mosambik**

Mange årsaksfaktorer er løftet fram for å forklare korrupsjonen i Mosambik. I de neste avsnittene vil jeg redegjøre for noen av de vanligste økonomiske, sosiale/kulturelle og politiske forklaringsfaktorene.

---

### 3.3.1 Økonomiske tilnærminger

Enkelte forskere har forklart den økte korrupsjonen med overgangen til markedsøkonomi og privatisering. I tiden rett etter frigjøringen ble offentlig ansatte og landets ledelse oppfattet som frie for korrupsjon, og offentlig polemikk mot korrupsjon var markant (Hanlon 2002). Korrupsjonen vokste først fram under borgerkrigen på 80-tallet, samtidig som Frelimo endret den økonomiske politikken.

Den nye økonomiske politikken ble presset fram gjennom Verdensbankens strukturtilpasningsprogrammer fra 1987. Privatiseringsprosessen skjedde raskt og med liten transparens. Mulighetene for elitekorrupsjon var mange, og risikoen for å bli tatt var liten. Strukturtilpasningsprogrammene medførte også en reduksjon av offentlige lønninger. Harrison hevder at reallønnen til offentlig ansatte falt med  $\frac{3}{4}$  fra 1979 til 1999. Det ble umulig å leve av lønnen som lærer eller sykepleier, og hverdagskorrupsjonen økte betraktelig.<sup>31</sup>

Hanlon og Harrison hevder altså at økningen i både hverdagskorrupsjon og elitekorrupsjon skyldtes liberaliseringen av økonomien utover 1990-tallet. Disse forskerne tilhører således en neoliberal korrupsjonstilnærming (U4 2008c).

Klitsgaards definisjon av korrupsjon: *korrupsjon = monopol + skjønn – ansvarlighet* framstår som nyttig for å forstå elitekorrupsjon i Mosambik. Ett parti dominerer alle deler av det offentlige (*monopol*). Politikerne og offentlig ansatte kan i stor grad utøve *skjønn* uten kontroll, og rettsstaten er svak. Det er tilsynelatende en tendens til straffefrihet for eliten. I tillegg er transparensen i det offentlige liten, og direkte *ansvarlighet* overfor velgerne svak. Samtidig er sivilsamfunnet og media svake (USAID 2005a).

---

<sup>31</sup>FN anslo i 1999 at 2/3 av regjeringslønnede levde under FNs fattigdomsgrense.

### 3.3.2 Sosiale og kulturelle forklaringstilnæringer

Sosiale og kulturelle forklaringsfaktorer er ikke framtrødende i dagens korrupsjonsdebatt. USAID påpeker imidlertid at det tilsynelatende eksisterer en toleranse for korrupsjon i dagens Mosambik (2005a: 7). Det er også en utbredt frykt for represalier dersom man melder fra om misbruk. Den samme studien omtaler også fraværet av en demokratisk kultur, og at paternalisme fortsatt preger forholdet mellom de styrende og styrte, slik det gjorde både under kolonialt og sosialistisk styresett.

Storfamiliens rolle som sikkerhetsnett er også utpreget viktig i Mosambik. Dette skaper mange potensielle interessekonflikter og gir anledning for nepotisme og favorittisme (Ibid.: 8).

### 3.3.3 Politiske forklaringstilnæringer

Den vanligste forklaringstilnærmingen til korrupsjon i Mosambik er "dårlig styresett-tilnærmingen" (U4 2008c). Her legges skylden på dårlig og umodent styresett. Demokratisk utvikling og reformer i offentlig sektor må til for å bekjempe problemet. Korrupsjonen er et tegn på at statsbyggingen ikke har kommet langt nok. Giverne er typiske representanter for et slikt syn.

I Mosambik er makten samlet i ett parti, Frelimo. Dessuten er utøvende myndighet, representert ved President Guebuza, klart den sterkeste maktfaktor. Parlamentet og domstolene spiller i svært liten grad noen uavhengig rolle. Gjennomsiktigheten i det offentlige og tilgangen på informasjon er minimal. Ansvarligheten mellom de styrende og de styrte er liten. Dårlig maktbalanse, transparens og ansvarlighet skaper grobunn for korrupsjon. Mosambik omtales gjerne som et ny-patrimonialistisk system, der politikk fokuserer på å beholde makten gjennom personlige og økonomiske bånd. Når man introduserer flerpartisystem og demokratiske valg blir det dyrere å beholde makten. Dette kan medføre økt korrupsjon, og redusert politisk vilje til å bekjempe korrupsjon (Norad 2008b: 10).

---

Dessuten er Mosambik et godt eksempel på et land i transisjon mellom autoritært og demokratisk system. Både økonomiske og politiske reformer håndteres samtidig, og dette gir større spillerom for korrupsjon i ineffektive institusjoner. Mosambik gjennomgår også desentraliseringsreformer, som kan ha den effekt at også korrupsjonen desentraliseres (U4 2008c: 6). I slike tilfeller gir det mening å se korrupsjonsarbeid i sammenheng med demokratiseringsprosesser.

### 3.3.4 Givernes rolle

Hanlon (2002) hevder at givne bidro til økt korrupsjon ved å lukke øynene i overgangen til markedsøkonomi på 90-tallet. Han går enda videre og hevder at givne stilltiende har akseptert betydelige nivåer på korrupsjonen samtidig som det bevilges betydelig budsjettstøtte (De Renzio og Hanlon 2007). Dijkstra (2003: 38) mener at bistandsmiljøet var så ivrig etter å finne en suksesshistorie i Afrika at de lukket øynene for omfattende korrupsjon og belønnet landet med mer midler, og at økte inntektsforskjeller igjen stimulerte korrupsjonen. Bistanden til Mosambik økte fra USD 359 millioner i 1985 til USD 875 millioner i 1988, da liberaliseringen skjøt fart (Hanlon 2004: 749).

Givernes rolle i Australsaken er mye diskutert. På et møte i oktober 2001, to måneder etter drapet på Siba-Siba Macuacua, ba mosambikanske myndigheter om USD 600 millioner til utviklingsbistand. Til tross for omfattende kritikk av manglende etterforskning i Australsaken fikk de givernes tilsagn om hele USD 722 millioner. Daværende sikkerhetsminister Sergio Vieira hevdet at *giverne anerkjenner regjeringens gode resultater* og at dette *overskygger bankskandalen og drapene på Siba-Siba Macuacua og Carlos Cardoso*. Året etter, i 2002, møttes daværende givergruppe i budsjettstøtten. To av givne ønsket da å holde tilbake midler på grunn av manglende innsats fra myndighetene i Australskandalen. De øvrige givne støttet imidlertid ikke dette (Hanlon 2004: 753).

Australsaken er fortsatt svært aktuell for givne. En rettslig granskning av Banco Austral ble finansiert og foretatt etter press fra givne, deriblant Norge. Banco

Austral er et fast punkt på dagsorden i politisk dialog i budsjettstøtten, og myndighetene har forpliktet seg til å gi årlige oppdateringer om inndrivningen av pengene. Giverne har også lagt press på myndighetene for å ta bakmennene bak drapene. Cardosos morder, Anibalzinho, ble dømt, men de som bestilte drapet er aldri blitt avslørt. Den 08.12.08 lyktes det Anibalzinho å rømme fra fengselet for tredje gang. Dette ga ny kraft til spekulasjonene om at mordet ble bestilt av medlemmer av landets elite.

Sivilsamfunnet og media forventer at giverne presser myndighetene i kamp mot korrupsjon. Mange mosambikanere uttrykker skuffelse over at særlig giverne av budsjettstøtte ikke er tydeligere i sin kritikk av regjeringen, og at de ikke er villigere til å sanksjonere manglende innsats mot korrupsjon.

## 3.4 Mosambikansk jus og finansforvaltning

### 3.4.1 Eksisterende lovverk og handlingsplaner mot korrupsjon i Mosambik

En Anti-Korrupsjonslov (No. 6/2004) ble vedtatt i 2004, med tilhørende forskrifter (No. 22/2005). Samtidig opprettet man det Nasjonale Anti-Korrupsjonsbyrået GCCC (*Gabinete Central de Combate a Corrupção*), som ble liggende under Statsadvokatens kontor. Både loven og byrået har vist seg å ha alvorlige begrensninger. Den viktigste er lovens snevre definisjon av korrupsjon, som blant annet ikke omfatter underslag eller hvitvasking (Mosse 2006). Inntil 2008 hadde byrået fått ingen saker fram til domsavsigelse. De ytterst få sakene som var blitt dømt hadde omhandlet hverdagskorrupsjon (Fael 2008).

Mosambik har heller ingen lov som beskytter varslere, vitner eller andre ansatte i rettsystemet i forbindelse med korrupsjonssaker (CIP 2008: 21). I 1998 ble det vedtatt lovverk som krevde at ministre og parlamentsmedlemmer deklarererte sine økonomiske interesser. Denne informasjonen er imidlertid ikke offentlig, men

---

oppbevares hos Konstitusjonsrådet (ibid.: 5). Dessuten blir kravet om å deklare sine interesser i svært liten grad etterfulgt.

Mosambik har undertegnet flere internasjonale konvensjoner mot korrupsjon, deriblant den Afrikanske Unions konvensjon mot korrupsjon (2006), SADCs anti-korrupsjonsprotokoll (2007) og FNs UNCAC-konvensjon (2008) (CIP 2008: 2).

Mosambik utformet en nasjonal antikorrupsjonsstrategi i 2006, og konkrete handlingsplaner ble produsert for fem nøkkelsektorer.<sup>32</sup> Handlingsplanene skal implementeres fra 2007 til 2010. Fokus for denne strategien er hverdagskorrupsjon, og hver sektor i det offentlige fikk i oppdrag å lage sine respektive sektorplaner i kampen mot korrupsjon. Disse kom i april 2007. Arbeidet skulle støttes opp og overvåkes av antikorrupsjons-fora både på nasjonalt, provins og lokalt nivå. I januar 2008 falt dette arbeidet sammen (Taylor 2008), og overvåkingsansvaret ble overført til den mosambikanske sivilsamfunnsorganisasjonen CIP (Centro de Integridade Publica).

### 3.4.2 Mosambiks finansforvaltning

Finansforvaltningsrisiko er knyttet til kvaliteten av finansforvaltningen. Mosambiks finansforvaltningssystem har vært evaluert mange ganger de siste årene. DFID utførte i 2002 en gjennomgang av 25 HIPC-land, deriblant Mosambik.<sup>33</sup> Denne studien vurderte forvaltningsrisiko i Mosambik som høy, og konkluderte med at det var behov for omfattende reformer.

USAID (2004: 20) henviser til at:

*selv de mest innbitte tilhengere av generell budsjettstøtte innrømmer at deres egne departementer og parlamenter er bekymret over budsjettlekkasjer og har*

---

<sup>32</sup> Innenriksdepartementet, justissektoren, Finansdepartementet, Helsedepartementet og Utdannings- og kulturdepartementet.

<sup>33</sup> Heavily Indebted Poor Countries (HIPC).

*roet ned utbetalinger på grunnlag av disse bekymringene. De innrømmer at regjeringene deres lett kan kutte ut budsjettstøtte hvis Mosambik ikke lykkes i å forbedre sin finansforvaltning.*

Budsjettstøtte er vanligvis ledsaget av krav til reformer i offentlig finansforvaltning (kondisjonalitet). Her ligger det et dilemma: for at budsjettstøtten skal være effektiv må landet ha et anstendig nivå på sin finansforvaltning. Samtidig ligger reformer av finansforvaltningen inne som kondisjonalitet. Det kan oppstå et problem når mange reformer blir lansert samtidig. Samarbeidslandet har sjelden kapasitet til å implementere flere enn noen få reformer av gangen, og dermed blir rekkefølgen på reformer viktig. Man kan tenke seg flere faser i reformene i finansforvaltningen. Kolstad (2005) peker på minst fire etapper i reformarbeidet: bedre budsjettprosess, bedre internkontroll og revisjon, bedre sammenheng mellom langtidsplanlegging og budsjettarbeid og til sist desentralisering og ansvarliggjøring av alle nivåer i forvaltningen. Skal man starte med å reformere budsjettprosessen for å få et realistisk statsbudsjett på plass, eller skal man fokusere på kontrollmekanismer som for eksempel revisjon? Alt kan ikke gjøres samtidig, og hvis man fokuserer reformiveren på ett område kan det åpne seg vinduer for korrumpert adferd på andre steder. Kolstad mener at en løsning på dette dilemmaet kan være å vente med å gi budsjettstøtte til flere reformer er på plass i finansforvaltningen. Endel forskning tyder dessuten på at det er lite effektivt å knytte kondisjonalitet til reformarbeid, hvis det ikke eksisterer en reell politisk vilje til å reformere offentlig sektor (DFID 2005 og Nilsson 2004). Allikevel mener stadig flere givere at utbetalinger kan gjøres samtidig som man driver kapasitetsbygging i de offentlige sektorene som skal forvalte pengene (USAID 2005b).

### **3.4.3 Ulike faser i finansforvaltningen**

Et hovedproblem i Mosambik har vært at statsbudsjettet bare gir et delvis bilde av statens utgifter og inntekter (USAID 2004: 13). Det er derfor vanskelig å vite om ressursallokeringen er i tråd med utviklingsbehovene i landet. Verdensbankstudier fra



---

2001 og 2003 viste at budsjettarbeidet ikke foregår på en transparent måte, og mange underposter i budsjettet har ikke vært nøyaktig beløpsfestet. I Mosambik har mye prosjektstøtte vært ”off-budget”, og betydelige summer har gått til fattigdomsbekjempelse uten at det har vært gjenspeilet i noe statsbudsjett (USAID 2005b:5). USAID-studien fra 2005 konkluderer med at budsjettene ikke er fullstendige og at budsjettene er svakt koplet til politiske plandokumenter , og at dette er hovedårsaken til at forvaltningsrisikoen er så høy (ibid.: 9).<sup>34</sup>

Fasen der budsjettet skal implementeres lider under dårlig bokføring, mangelfull rapportering og svake utbetalingsrutiner. Mye informasjon om statens finanser blir ikke dokumentert. I 2003 eksisterte det fortsatt 12000 ulike statlige bankkonti i private banker, istedetfor én sentral konto. Kvaliteten på mottakerlandets systemer vil ofte føre til lavt tempo i implementeringen. I Mosambik sitter for eksempel den sterkeste budsjetterings- og planleggingskapasiteten i landet i Finansdepartementet, men liten kapasitet i fagdepartementene og på desentralisert nivå gjør at det tar lang tid før allokerte midler faktisk når fram dit den offentlige tjenesten skal utføres (USAID 2005b: 8). Mosambiks anskaffelsessystem var også en vesentlig kilde til korrupsjon grunnet en kultur for hemmelighold og manglende konkurranse. Verdensbanken anslo at besparelsene kunne komme opp i 30-40 prosent dersom anskaffelsessystemet ble reformert. Et annet problem kan være kapasitetsproblemer grunnet for lav kompetanse blant offentlig ansatte. I 2004 var færre enn tre prosent av de ansatte i departementene en universitetsgrad (USAID 2004: 19). Innslaget av høyere utdanning på provins- og lokalt nivå er mye lavere.

Verdensbanken pekte også på at parlamentet ikke har tilstrekkelig kapasitet eller kompetanse til å analysere og overvåke implementeringen av statsbudsjettet, og således utøve sin kontrollfunksjon.

---

<sup>34</sup> I Mosambik er for eksempel fagdepartementene ikke direkte koplet på PARPA II.

### 3.4.4 Revisjoner

Verdensbanken (2003) har påpekt svakheter både i intern og ekstern revisjon. Den overordnede revisjonsinstitusjonen i Mosambik er *Tribunal Administrativo*<sup>35</sup> og er formelt en domsstol. Tribunal Administrativo ble opprettet så sent som i 1997. Den første revisjonen av statsbudsjettet ble foretatt i 2000 (DFID 2005: 228). I 2005 ble det påvist at Tribunal Administrativo var svak og underbemannet, med altfor få ressurser til å utføre pålagte oppgaver (Ibid.: 228). Den avdelingen som skulle håndtere revisjonsoppgaver hadde dette året 20 ansatte, og ansvar for revisjonen av 800 offentlige institusjoners regnskaper. Mangelen på kompetente ansatte i det offentlige er symptomatisk for alle sektorer i Mosambik, og således ingen overraskelse. Det illustrerer imidlertid de enorme utfordringene man står overfor i å styrke landets finansforvaltning.

### 3.4.5 Framskritt i finansforvaltningen

Det er tydelige forbedringer i sektoren. I 2004 konkluderte Scanteam med at den generelle forvaltningsrisikoen i Mosambik fortsatt var høy selv om situasjonen var blitt bedre. Særlige svakheter var imidlertid rekkevidden og transparensen til budsjettet, planleggings- og budsjetteringskapasitet, samt implementering, regnskapsførsel og rapportering. Det mest bekymringsfulle området er imidlertid ekstern revisjon og ansvarliggjøring (DFID 2005: 224).

Mosambiks siste PEFA-analyse (Public Expenditure & Financial Accountability) ble foretatt i 2008. Den viser stor framgang fra 2004 (PEFA<sup>36</sup>). Innføringen av e-Sistafe (State Integrated Financial Management), får mye av æren for dette. E-Sistafe er et elektronisk finansforvaltningssystem som gjør det mulig å spore utbetalinger som deretter kan koples til budsjettet. Fra 2008 blir blant annet

---

<sup>35</sup> I Mosambik opererer man med napoleansk lov, hvilket innebærer at ekstern revisjon av statsbudsjett ligger under domstolene, ikke en revisor med regnskapsbakgrunn.

<sup>36</sup> <http://www.pefa.org>.

---

offentlig ansattes lønninger utbetalt over dette systemet. E-Sistafe anses som et veldig nyttig redskap i kampen mot korrupsjon (IMF Press release 08/264). USAID (2004) påpekte at e-Sistafe har potensiale til å løse de fleste svakhetene ved finansforvaltningssystemet som man var oppmerksom på for få år tilbake.

### 3.5 Organiseringen av generell budsjettstøtte i Mosambik

Det overordnede målet for generell budsjettstøtte i Mosambik er å redusere fattigdommen ved å finansiere Mosambiks egen strategi for fattigdomsbekjempelse. Denne strategien kalles PARPA II.

Budsjettstøtteprogrammet i Mosambik er et av de største i Afrika. I 2007 var totale bidrag på USD 377 millioner (PAP<sup>37</sup>), som tilsvarer 14 prosent av statsbudsjettet. Budsjettstøtte til Mosambik har økt betydelig de senere år, både i antall givere og i totalt beløp. Den er også en foretrukket bistandsform fra mosambikanske myndigheters side. Målsettingen til myndighetene og givene er at 40 prosent av all bistand til myndighetene på sikt skal være budsjettstøtte (Bevilgningsdokument 2006).

#### 3.5.1 PARPA II – grunnlagsdokument for budsjettstøtten

Mosambiks strategi for bekjempelse av fattigdom, PARPA II, ble vedtatt i 2006. Givene har vurdert PARPA II som et godt redskap til å bekjempe fattigdom. De er imidlertid bekymret for at liten kompetanse og kapasitet hos myndighetene kan svekke resultatene. De har også understreket at grunnleggende utfordringer ved det mosambikanske styresettet må få mer oppmerksomhet. Styresettsspørsmål må ifølge dem sees i sammenheng med fattigdomsbekjempelse gjennom PARPA II. Dette gjelder særlig maktbalansen mellom parlamentet og regjeringen, samt svakhetene i justissektoren og korrupsjon (DFID 2005).

---

<sup>37</sup> [www.pap.org.mz/financial\\_contributions.htm](http://www.pap.org.mz/financial_contributions.htm) (02.12.2008).

### 3.5.2 Memorandum of Understanding

Avtalen mellom Mosambik og giverne om budsjettstøtte er nedfelt i Memorandum of Understanding (MoU) fra 2004, med visse tillegg fra 2006. 19<sup>38</sup> parter har undertegnet MoU'en. Den spesifiserer formål, prinsipper og forpliktelser ved støtten. Videre redegjør den for rutinene for rapportering, resultatkontroll og dialog mellom partene, og for utbetalingsrutiner. MoU'en har en direkte referanse til korrupsjon (§ 32) som spesifikt slår fast at:

*alle ansatte og konsulenter som håndterer anskaffelse og bruk av programstøtte vil ikke tilby en tredjepart eller etterspørre, akseptere eller loves fra eller via tredjepart, til dem selv eller noen annen part, gaver, belønning, kompensasjon eller gevinst av noen art som kunne tolkes som en ulovlig, bedragersk eller korrump handling.*

Enda viktigere er det at MoU'en slår fast flere "underliggende prinsipper" som man forutsetter blir respektert av mosambikanske myndigheter. De underliggende prinsippene er det mest politiske, og mest sensitive, innholdet i MoU'en.:

*... Regjeringen i Mosambik sine forpliktelser til fred og til å fremme frie, troverdige og demokratiske politiske prosesser, domstolenes uavhengighet, rettsikkerhet, menneskerettigheter, godt styresett og rettskaffenhet i det offentlige, innebefattet kampen mot korrupsjon... (MoU §8).*

Dersom det finner sted brudd på underliggende prinsipper skal dette håndteres gjennom dialog og konsultasjon mellom partene. Brudd på et underliggende prinsipp vurderes som viktigere ("above and beyond") enn utilfredsstillende resultater på andre områder (MoU §10). MoU'en sier imidlertid ingenting om konflikthåndtering dersom underliggende prinsipper blir brutt. Giverne har heller ingen systematisk gjennomgang for å vurdere hvorvidt prinsippene etterleveres.

---

<sup>38</sup> Belgia, Danmark, EU, Finland, Frankrike, Tyskland, Østerrike, Irland, Italia, Nederland, Norge, Portugal, Sverige, Sveits, Storbritannia, Verdensbanken, Canada, Spania, ADB. Observatører: IMF, Japan, FN, USA.

---

I tråd med Pariserklæringen er det et mål at givene skal harmonisere seg i størst mulig grad og enes om premissene i MoU'en. Dersom enkeltland har behov for å stille særlige krav utover det man har blitt enige om i avtalen, skal dette spesifiseres som et såkalt anneks 10-unntak til MoU'en. Givene har forpliktet seg til å redusere antall anneks 10-unntak over tid. Hvert år blir givene målt på hvor langt harmoniseringen har kommet, og hvor mange anneks 10-unntak som gjenstår.

### **3.5.3 Vurdering av resultatene – PAF**

Hvert år skal myndighetene presentere resultatene som er oppnådd i kampen mot fattigdom gjennom en såkalt PAF-matrise (Performance Assessment Framework). Matrisen oppdateres i forbindelse med fellesgjennomgangen. PAF-matrisen angir resultater på totalt 39 indikatorer som givene og myndighetene i fellesskap har satt opp. Disse indikatorene spenner over en rekke områder, slik som makroøkonomisk utvikling, styresett, helse, utdanning, likestilling osv.

Korrupsjon adresseres i PAF-matrisen sammen med justisspørsmål under den såkalte styresettpilaren. Matrisen registrerer antall korrupsjonssaker som 1) anmeldes, 2) etterforskes, 3) tas ut tiltale/tas ikke ut tiltale, 4) avventer endring i bevisets stilling, 5) henlagt, 6) når rettskraftig dom. Den eneste resultatindikatoren som skal oppfylles fra myndighetenes side er imidlertid at givene får oppdatert statistikk om disse punktene fra Statsadvokatens kontor før den årlige fellesgjennomgangen.

Under andre pilarer i PAF-matrisen finnes det også indikatorer som indirekte omhandler korrupsjon. Dette gjelder blant annet indikatorer på transparens i offentlig finansforvaltning, antall sentrale revisjonsgjennomganger, innføring av nye anskaffelsesregler og offentliggjøring av antall offentlig ansatte.

### **3.5.4 Gradert respons i budsjettstøtten**

EU, Sverige og Sveits benytter seg av såkalt gradert respons i budsjettstøtten til Mosambik. Sveits har en ordning der halvparten av støtten utbetales som en fast andel

basert på en generell evaluering av makroøkonomisk utvikling og fattigdomsbekjempelse. Resten av pengene utbetales avhengig av utviklingen i finansforvaltningssystemet, skatteinnkreving og privat sektor. EUs variable andeler er knyttet til indikatorer på utdannings- og helsesektoren, samt budsjettimplementering. Sveriges variable andeler er knyttet til indikatorer i finanssektoren og styresettsektoren. EU, Sverige og Sveits vektlegger altså ulike ting i sin resultatmåling, og grunnlaget for utbetaling er fastlagt i MoU'en og dermed forutsigbart for alle parter. De øvrige landene, inklusive Norge, benytter seg av "single response", og utbetaler all støtten i en fast årlig andel. Denne modellen, der giverne har valgt ulike løsninger men samtidig har et forutsigbart system, er i tråd med OECD/DACS anbefalinger (2004).

### **3.5.5 Givergruppen G-19**

Budsjettstøttegiverne i Mosambik har vært organisert i en felles givergruppe siden 1998. Allerede da forpliktet de seg til å forholde seg til den mosambikanske regjering i fellesskap, og ta utgangspunkt i PARPA. I 2000 ble det for første gang etablert felles prosedyrer i budsjettstøtten, med ni givere. Siden har budsjettstøtteprogrammet i fellesskap blitt gjennomgått årlig og vokst kraftig.

De 19<sup>39</sup> givere inngår i givergruppen (G-19). G-19 ledes av en ledergruppe kalt "Troika+". Den består av tre valgte, roterende medlemmer, og to permanente medlemmer (Verdensbanken og Europakommisjonen). Norge ledet Troika+ i 2007-2008.

Samarbeidet innad i G-19 foregår på en rekke nivåer. Det er jevnlig møter både for bistandssjefene (Heads of Cooperation – HoC) og for givernes landøkonomer, vanligvis én til to ganger i måneden. I tillegg møtes ambassadørene (Heads of Missions - HoM) seks til åtte ganger i året. Det er opprettet en egen

---

<sup>39</sup>Belgia, Danmark, EU, Finland, Frankrike, Tyskland, Østerrike, Irland, Italia, Nederland, Norge, Portugal, Sverige, Sveits, Storbritannia, Verdensbanken, Canada, Spania, ADB. Observatører: IMF, Japan, FN, USA.

---

arbeidsgruppe for budsjettanalyse som diskuterer budsjettutførelse og utbetalinger, samt utarbeider mange av saksdokumentene for givergruppen.

### 3.5.6 Plattformen for dialog mellom myndighetene og G-19

Dialogen mellom G-19 og myndighetene er tett og fortløpende, både på politisk og faglig nivå. Den politiske dialogen fokuserer på etterfølgelsen av de grunnleggende prinsippene slik de er stadfestet i MoU'en. Den faglige dialogen handler om resultatoppnåelse i henhold til PAF-matrisen.

Det er flere plattformer for dialog i budsjettstøtteamarbeidet:

- Felles styringskomite, som ledes av myndighetene ved Planleggings- og utviklingsdepartementet, er et forum for diskusjon og administrative beslutninger.
- Politisk dialog mellom myndighetene, Troika+ og stasjonssjefene (HoM) fire ganger i året.
- Årlige fellesgjennomganger ("joint reviews") som vurderer siste års utvikling opp mot PAF-indikatorene og som vurderer forvaltningsrisiko.
- Midtårsgjennomganger ("midyear reviews") som fokuserer på planlegging for kommende budsjettår
- 28 tematiske arbeidsgrupper og PAF koordineringsgruppe møtes for å vurdere resultater i PAF-matrisen. Fra givernes side er omtrent 60 personer direkte involvert i arbeidsgrupper, og 360 mennesker er aktivt involvert. Omtrent det samme antallet deltar i gruppene fra mosambikansk side.
- Poverty Observatory (der sivilsamfunnet deltar) møtes årlig i forbindelse med fellesgjennomgangen.

Når det dukker opp saker av politisk eller sensitiv art, blir disse løftet opp på stasjonssjefsnivå. Stasjonssjefene vurderer hvordan sakene skal følges opp med mosambikanske myndigheter. Med dagens MoU er det ikke mulig for enkeltland å gi separate innspill i dialogprosessen. Alle innspill oppfattes som innspill fra G-19 som

helhet. Alt som dokumenteres i fellesgjennomgangen framgår som felles holdninger i G-19.

## 3.6 Norsk budsjettstøtte

### 3.6.1 Norads nulltoleranseprinsipp

I ”Retningslinjer for håndtering av mistanke om økonomiske misligheter i utenriktjenesten og Norad” fra januar 2008, slås det fast at Utenriktjenesten og Norad skal praktisere nulltoleranse for økonomiske misligheter.

Korrupsjonsbekjempelse er løftet fram som et satsingsområde i bistanden i St.prp. nr. 1 (2007-2008), og har vært en prioritert oppgave for Norad helt siden 1999.

Nulltoleranse mot korrupsjon gjelder for all støtte. I tillegg er det et mål å støtte mottakerlandenes egne planer for korrupsjonsbekjempelse.

Norads anti-korrupsjonsarbeid følger fortsatt de strategiske retningslinjene som ble utarbeidet i handlingsplanen ”Norad’s good governance and anti-corruption plan 2000-2001”. Hovedmål én i handlingsplanen er at *den norske støtten til godt styresett og til kampen mot korrupsjon i samarbeidslandene skal intensiveres*. Dette målet skal nås gjennom en rekke tiltak som også er direkte relevante for budsjettstøtten:

- sette kampen mot korrupsjon på dagsorden i dialogen med Norges samarbeidsland
- intensivere støtten til godt styresett
- øke støtten til bedret styring av offentlige budsjetter
- styrke det sivile samfunn
- bedre informasjonstilgangen
- fremme åpenhet, ansvarlighet og levering av tjenester i sektorprogram
- operasjonalisere prinsippet om mottakeransvarlighet i korrupsjonssammenheng



---

Også i Utenriksdepartementet sentralt har kampen mot korrupsjon blitt framhevet de senere år. I ”Målformuleringer og tiltak for UD’s eksterne anti-korrupsjonsarbeid” fra oktober 2007, er antikorrupsjonsarbeidet i bistanden konkretisert. Det framheves som en prioritert oppgave å støtte offentlig institusjonsbygging for således å styrke utviklingslandenes egen kapasitet til å forebygge og bekjempe korrupsjon. Blant konkrete tiltak nevnes blant andre:

- delta i dialog og støtte til styrking av finansforvaltning i forbindelse med alle typer budsjettstøtte.
- gi økt oppmerksomhet mot rammebetingelser for støtte til anti-korrupsjonsinstitusjoner og strategiutvikling; f.eks. politisk lederskap og reformer i justis- og sikkerhetssektorektor.

### 3.6.2 Norske retningslinjer for budsjettstøtte

Norad har utviklet retningslinjer for budsjettstøtte. Disse er harmonisert med OECD/DACs retningslinjer for budsjettstøtte, samt OECD/DACs evaluering av budsjettstøtte. Ifølge retningslinjene skal budsjettstøtte kun vurderes der forholdene ligger til rette for det, det vil si at risikoer må oppveies av fordelene landet vil få av slik støtte. Budsjettstøtte kan vurderes for land som Norge har eller skal inngå langsiktig samarbeid med.<sup>40</sup> Det skal kun gis budsjettstøtte til land hvis politiske prioriteringer er basert på en fattigdomsreduksjonsstrategi.

Retningslinjene anerkjenner som et faktum at risikoen for korrupsjon kan være større ved budsjettstøtte enn andre bistandsformer i visse land, særlig på grunn av svake offentlige forvaltningssystemer. Det understrekes imidlertid at å *kanalisere midler gjennom offentlige budsjetter og forvaltningssystemer allikevel bør vurderes, selv i svake stater, men med sikkerhetsanordninger* (Norad 2007b: 6). Det understrekes også at budsjettstøtte nesten uten unntak gis i sammenheng med

---

<sup>40</sup> Malawi, Mosambik, Nicaragua, Tanzania, Uganda og Zambia mottar slik støtte fra Norge.

reformer og kapasitetsbyggende tiltak i offentlig tjenesteforvaltning eller finansforvaltning. Dette er en form for kondisjonalitet.

I den forberedende fasen for budsjettstøtte skal det utarbeides en vurdering av politiske rammevilkår, inkludert makroøkonomiske forhold. Dette innebærer en risikoanalyse av offentlige forvaltningssystemer og korrupsjon. Det skal også gjøres en vurdering av regjeringens politiske vilje til å implementere antikorrupsjonstiltak. Til sammen utgjør dette appraisalrapporten. På grunnlag av denne vurderer man om forventede utviklingsgevinster oppveier risikoene, før man eventuelt gir tilsagn til prosjektet.

Retningslinjene til Norad understreker at det ikke finnes et universelt nivå for risikotoleranse i budsjettstøtte. Norge står derfor overfor kryssende hensyn. Nulltoleranseprinsippet mot korrupsjon er absolutt, samtidig åpner retningslinjene i bistanden for at kalkulert risiko for korrupsjon må tas, og at noen klart definert grense for denne risikoen ikke finnes.

### **3.6.3 Norges avtale om budsjettstøtte til Mosambik**

Norsk budsjettstøtte til Mosambik startet i 1996 og lå stabilt på et årlig nivå mellom 60 og 80 millioner norske kroner fram til 2004. Den neste avtaleperiode gikk fra 2004-2006 og var på totalt 200 millioner norske kroner. Dagens avtale går fra 2006-2009 og er på til sammen 500 millioner norske kroner.<sup>41</sup> Det er klare føringer fra politiske myndigheter på å øke satsingen på budsjettstøtte, blant annet gjennom St. meld. nr. 35 (2003-2004), ”Felles kamp mot fattigdom”.

Før den nye avtalen (2006-2009) kunne undertegnes måtte ambassaden vurdere resultatene fra den forrige perioden (2004-2006) i et såkalt avslutningsdokument. Deretter måtte ambassaden sammen med Norad skrive appraisalrapporten, som også måtte inneholde en risikovurdering.

---

<sup>41</sup> Fordelt på 80 millioner i 2006, 140 millioner i 2007, 2008 og 2009.

---

I avslutningsdokumentet skriver ambassaden at den vurderer framgangen innen offentlig finansforvaltning de seneste ti år som god, men at det fortsatt er alvorlige svakheter og at forvaltningsrisiko fortsatt er høy. Ambassaden understreker at man må fokusere på manglende etterleving av eksisterende regelverk og svake strukturer innen internkontroll, revisjon og rapportering.

Appraisalrapporten<sup>42</sup> som Norad laget sammen med ambassaden var i hovedsak positiv til både relevansen og effektiviteten til budsjettstøtten i Mosambik. Den understreker at korrupsjon er et alvorlig problem, men hevder i motsetning til Norads retningslinjer for budsjettstøtte (Norad 2007b) at det ikke er belegg for å hevde at budsjettstøtte er mer utsatt for korrupsjon enn andre bistandsformer. Rapporten påpeker at problemet med korrupsjon i tjenesteforvaltning til befolkningen er stort. Dette er såkalt hverdagskorrupsjon, som rammer innbyggere i direkte møte med offentlig ansatte. Videre understrekes det at et svakt rettssystem er en barriere i korrupsjonsarbeidet, siden det er liten kapasitet til å rettsforfølge korrupsjonssaker. Appraisalrapporten anbefaler ambassaden å styrke offentlig finansforvaltning som en del av en antikorrupsjonsstrategi. Den anbefaler også spesifikt at givene skal bruke fellesgjennomgangene som en arena for å presse fram tiltak mot korrupsjon.

### **3.6.4 Risikovurdering**

Sentrale forutsetninger som stilles i appraisalrapporten for å gi støtte er politisk tillit og at finansforvaltningen er av en akseptabel kvalitet og under utbedring (s. 7).

Appraisalrapporten gjør rede for antatte forvaltningsrisiko. Deler av tabellen (s. 21) er gjengitt:

---

<sup>42</sup> Norads appraisalrapport baserer seg i stor grad på evalueringen foretatt av Joint DAC Evaluation of General Budget Support.

**Tabell 3.1: Risikofaktorer i mosambikansk finansforvaltning**

<b>Risk factors</b>	<b>Identification</b>	<b>Potential Impact</b>	<b>Probability</b>
<b>1. Fiduciary risks</b>			
Predictability and control in Budget execution	Weak payroll control	Medium	High
	Expenditure commitment control at central level is lacking	Medium	Medium
	Weakness in procurement processes	Medium	Medium
	Weak internal control of non-salary expenditure	Large	Medium
External scrutiny and audit	Limited coverage of external audit is an area of concern	Medium	High

Kilde: Norads appraisalsrapport 2006

Tabell 1 viser at Norad vurderer forvaltningsrisikoen i Mosambik som høy. Appraisalsrapporten (s. 22) påstår imidlertid at det er stor vilje til å håndtere denne usikkerheten gjennom pågående reformer. Det hevdes at hovedproblemet er begrensede menneskelige ressurser i offentlig finansforvaltning til å gjennomføre de offensive reformplanene. Norad er imidlertid mindre optimistiske når det gjelder rettsektoren. Det påpekes at lite framgang har vært å spore de senere år, men at

---

sektoren får mye oppmerksomhet fra giverne i fellesgjennomgangene, og at korrupsjonsbekjempelse er reflektert i PARPA II.

Norad skriver (2006: 9) at konklusjonene fra fellesgjennomgangene i hovedsak har vært at man har oppnådd god framgang og gitt giverne et pålitelig grunnlag å beslutte å videreføre støtten. De anbefaler derfor en ny periode med budsjettstøtte til Mosambik. Hovedargumentet er at man forventer store utviklingsgevinster basert på regjeringens vilje til reformarbeid innenfor rammen av PARPA II.

Andre argumenter som blir brukt for å videreføre støtten er at det er

- enighet i givergruppen om at det er god dialog mellom givere og regjering, og at budsjettstøtte har bidratt positivt til økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon.
- fokus på behov for reformer i finansforvaltningen i dialogen med regjeringen.
- høyt prioritert av regjeringen å videreføre budsjettstøtten.
- klar utvikling i det politiske systemet i Mosambik, og gode muligheter for innflytelse på myndighetene gjennom budsjettstøttedialog.

Norad skriver at *det ville gi gale signaler til Mosambik og anstrengelsene som myndighetene i Mosambik gjør i sitt reformprogram, dersom Norge beslutter å gå ut av programmet for generell budsjettstøtte nå*. Norad legger også vekt på innflytelsen Norge får gjennom å delta: *Uten å delta i denne gruppen, vil Norge ha vesentlig redusert mulighet til å øve innflytelse* (Ibid.: 23). Dette virker sannsynlig. Til tross for at Norge er en stor bidragsyter i Mosambik er det mange andre givere med stor politisk tyngde, som for eksempel USA, EU og Verdensbanken.

### **3.6.5 Norges avtale og kondisjonalitet**

Norad forsvarer at norsk bistand kanaliseres gjennom offentlige budsjettssystemer selv i svake stater, så lenge man tar forholdsregler (Norad 2007b: 6).

Det understrekes at budsjettstøtte nesten alltid gis i sammenheng med reformer og kapasitetsbyggende tiltak i det offentlige. Dette kalles kondisjonalitet.

Kondisjonalitet er som nevnt noe uklart definert. Gjennom intervjuene med de norske ambassadeansatte fikk jeg imidlertid bekreftet at Norge har *en form for kondisjonalitet* knyttet til budsjettstøtten. Både i grunnlagsavtalene for budsjettstøtte og implisitt i samarbeidet har Norge lagt inn forpliktelser og kondisjonalitet som skal bidra i kampen mot korrupsjon. I ytterste konsekvens kan manglende oppfølging av disse forpliktelsene få økonomiske konsekvenser.

Norges budsjettstøtte er regulert gjennom den felles MoU'en samt en bilateral avtale.<sup>43</sup> Når det gjelder korrupsjon, har avtalen en spesifikk referanse til korrupsjon i støtten, der partene forplikter seg til å

*forebygge korrupsjon, og å raskt iverksette rettslige tiltak for å stoppe, etterforske og rettsforfølge i henhold til anvendbar lov, enhver person mistenkt for misbruk av ressurser eller korrupsjon.*

MoU'en inneholder også en spesiell paragraf om korrupsjon som gir adgang til at en avtalepartner unilateralt eller sammen med andre partnere kan kreve tilbake utbetalinger.

Kondisjonalitet er et ikke klart avgrenset begrep. Det er både generell og konkret kondisjonalitet knyttet til den norske budsjettstøtten. Den generelle kondisjonaliteten er knyttet til oppfyllelse av de underliggende prinsippene i MoU'en, det vil si krav om godt styresett:

*... Regjeringen i Mosambik sine forpliktelser til fred og til å fremme frie, troverdige og demokratiske politiske prosesser, domstolenes uavhengighet, rettsikkerhet, menneskerettigheter, godt styresett og rettskaffenhet i det offentlige, innebefattet kampen mot korrupsjon... (MoU §8)*

---

Denne kondisjonaliteten deler Norge med de øvrige giverne i G-19.

I tillegg har Norge knyttet kondisjonalitet til forbedringer i finansforvaltningen. Det innebærer i praksis at Norge finansierer kapasitetsbyggende tiltak på dette området. I bevilgningsdokumentet (2006) omtales tiltakene som komplementære aktiviteter til budsjettstøtten. Poenget er at beslutningen om å gi budsjettstøtte er knyttet direkte til disse tiltakene. Hensikten er å redusere forvaltningsrisiko, inklusive risikoen for korrupsjon. Appraisalrapporten konkluderte med at det er store svakheter i finansforvaltningssektoren, men at støtte kan forsvares fordi man forventer forbedringer. Dessuten er slik støtte i tråd med både Norads retningslinjer for budsjettstøtte og operasjonaliseringen av nulltoleranseprinsippet.

Helt konkret støttet Norge følgende aktiviteter da beslutningen om å videreføre budsjettstøtten ble fattet i 2006 (Bevilgningdokument 2006):

- Støtte til reform av offentlig sektor, inklusive UTRESP (støtteenheten for reform i offentlig sektor)
- Støtte til reform av finansforvaltningen, Sistafe, inklusive innføringen av det elektroniske utbetalingssystemet e-Sistafe og styrket intern revisjon og internkontroll.
- Støtte til desentralisert planlegging
- Støtte til institusjonell reform og styrking av blant annet finansforvaltningen i departementene for helse, fiskeri og energi, samt i institusjoner for næringsutvikling.
- Støtte til det nasjonale statistikk instituttet INE

Retningslinjene for budsjettstøtte åpner for en slags gradert respons fra norsk side. Norge kan velge å 1) redusere framtidig støtte, 2) utsette eller suspendere

---

<sup>43</sup> Dersom det oppstår strid mellom MoU'en og den bilaterale avtalen, skal sistnevnte ha forrang (Agreement artikkel I, 1).

utbetalinger, eller 3) avbryte avtalen.<sup>44</sup> Denne formen for gradert respons er allikevel ikke så raffinert og detaljert som en del andre givere opererer med, den er ikke forutsigbar for myndighetene og gir heller ikke klare insentiver for bedre måloppnåelse. Norge har valgt å gi et fast bidrag isteden for et system med gradert respons. Det faste bidraget forutsetter at Mosambik overholder sine avtaleforpliktelser slik de er beskrevet i MoU'en og den bilaterale avtalen (Bevilgningsdokumentet 2006).

### 3.7 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg redegjort for hvordan situasjonen er i Mosambik når det gjelder korrupsjon, og hvordan budsjettstøtten generelt og Norges budsjettstøtte spesielt er lagt opp. Giverne har en "dårlig styresett-tilnærming" til korrupsjonen i landet, og jeg har presentert noen av årsaksforklaringene som giverne mener ligger bak den systemiske korrupsjonen som er på framgang i det mosambikanske samfunnet.

Givernes "dårlig styresett-tilnærming" legger føringer for hvilken strategi de har valgt for å bekjempe korrupsjon gjennom budsjettstøtten. Denne strategien består av ulike former for kondisjonalitet og politisk press mot myndighetene, og dette presenterte jeg tidligere i oppgaven. I dette kapitlet har jeg sett nærmere på hvordan Norge har brukt en slik strategi. Helt konkret har jeg diskutert det andre spørsmålet i oppgavens problemstilling, nemlig hvilken *kondisjonalitet* Norge har knyttet til budsjettstøtten med sikte på å motvirke korrupsjon. Jeg har påvist at denne består av to elementer. Norges kondisjonalitet knytter seg både til reformer i offentlig sektor og til styresett, utifra en strategi om at begge deler er viktig for å bekjempe korrupsjon. Norge fokuserer spesielt på reformer tilknyttet finansforvaltningen, med sikte på å redusere finansforvaltningsrisiko – deriblant korrupsjon – og å øke effektiviteten i det

---

<sup>44</sup> Norge har benyttet seg av disse mulighetene tidligere. Blant annet besluttet Norge, sammen med de øvrige donorene, å utsette utbetalingene av budsjettstøtte noen måneder i 2001 i forbindelse med korrupsjonsskandalen i banksektoren. Det medførte forpliktende tiltak fra den mosambikanske regjering, og giverne frigjorde midlene.



offentlige. Når det gjelder styresett forventer Norge at mosambikanske myndigheter respekterer de såkalte underliggende prinsippene i MoU'en, som de deler med de andre givene i G-19. Disse underliggende prinsippene handler om respekt for demokratiske prinsipper og rettsstatsprinsipper, herunder kamp mot korrupsjon.

I neste kapittel vil jeg besvare de to siste spørsmålene i oppgavens problemstilling. Der redegjør jeg for hva jeg har funnet ut om hvordan Norge bruker budsjettstøttedialogen med myndighetene til å adressere korrupsjonsproblematikk. Jeg prøver også å finne svar på om samarbeidet med G-19 og myndighetene påvirket Norges håndtering av korrupsjonsproblematikk.

## 4. Norges adressering av korrupsjonsproblematikk

### 4.1 Innledning

Det er store forventninger til hva giverne skal oppnå gjennom å presse myndighetene. Representanter for sivilsamfunnet som jeg intervjuet satte fingeren på dette: *giverne har en veldig viktig rolle i styrkingen av demokrati og transparens, men bruker ikke rollen. De er altfor diplomatiske og det er en apati som skremmer innbyggerne av Mosambik. Hvordan kan de gi millioner av dollar som bare forsvinner inn i Regjeringens apparat?* En USAID-studie (2005a: 3) hevder på sin side at *giverne kommer ofte med sterke krav om reformer, men deres handlinger matcher ikke alltid retorikken.*

I dette kapittelet redegjør jeg for hvordan Norge *de facto* forholdt seg til korrupsjonsutfordringer overfor myndighetene. Underveis i dette kapittelet vil jeg besvare det tredje og fjerde spørsmålet i min problemstilling, nemlig hvordan Norge brukte budsjettstøttesamarbeidet i Mosambik til å ta opp korrupsjonsproblematikk overfor myndighetene i 2007-2008, og hvordan samhandlingen med andre givere og myndighetene påvirket hvordan Norge forholdt seg til utarbeidelsen av grunnlagsdokumenter og til det løpende arbeidet.

Det empiriske materialet baserer seg på henholdsvis dokumentasjon, arkivmateriale og intervjuene jeg har foretatt. Siden Norge er del av G-19 var det nødvendig å ta med i betraktning den samhandlingen som fant sted innad i G-19 når korrupsjonsspørsmål sto på agendaen. Norge måtte bidra til å harmonisere seg med G-19 både i grunnlagsdokumenter og i dialogen med regjeringen. Derfor har jeg studert både norske utgangsposisjoner og hvordan diskusjonene innad i G-19 artet seg, samt hvordan Norge forholdt seg i møtet med myndighetene.

---

Først vil jeg se på utarbeidelsen av grunnlagsavtalene i budsjettstøtten. Hvordan adresseres korrupsjon i disse avtalene? Hvilke avveininger og diskusjoner førte fram til det endelige resultatet?<sup>45</sup> Så ser jeg nærmere på de underliggende prinsippene i MoU'en som knytter kondisjonalitet til godt styresett. Hvor relevante er de i praksis i kampen mot korrupsjon? Deretter går jeg gjennom arbeidet med policygjennomgangene (midtårgjennomgangen og fellesgjennomgangen). Jeg redegjør for hvordan korrupsjonsproblematikk ble løftet der, og for beslutningene som giverne fattet om videre støtte basert på resultatene fra gjennomgangene. Avslutningsvis vises hvordan Norge brukte den politiske dialogen til å adressere korrupsjonsproblematikk.

Jeg ser også nærmere på nøkkelbegrepene ”kvalitet på dialog”, ”politisk tillit” og ”politisk vilje”, siden disse ligger til grunn for å akseptere en viss risiko i budsjettstøtten. Hva legges i begrepene av de som forvaltet budsjettstøtten ved den norske ambassaden? Dette er implisitt nyttig innsikt for å kunne besvare den overordnede problemstillingen min, nemlig hvordan Norge brukte budsjettstøttearbeidet til å adressere korrupsjonsutfordringer.

## 4.2 Grunnlagsdokumenter

Til grunn for den norske budsjettstøtten ligger en felles MoU mellom G-19 og myndighetene, samt en bilateral avtale mellom Mosambik og Norge. I utarbeidelsen av disse avtalene måtte Norge ta stilling til hvordan korrupsjon skulle håndteres. Arkivmateriale ga et nyttig innblikk i vurderingene som ambassaden foretok før avtalene ble inngått. Gjennom intervjuer gikk jeg dypere inn i disse overveielsene.

I avtalene stiller giverne krav til kontroll for å forebygge og eventuelt håndtere korrupsjon. Norge har mulighet til å stille særlige krav til kontroll utover det G-19 gjør i felleskap. Det kan gjøres enten gjennom den bilaterale avtalen eller som et

---

<sup>45</sup> Siden disse avtalene ble skrevet i 2006 har jeg her måttet basere meg på eldre arkivmateriale enn casets periode 2007-2008, i tillegg til intervjuer.

særnorsk unntak i MoU'en. Men siden det er krav om at G-19 skal harmonisere seg i tråd med Pariserklæringen er det upopulært at enkeltland ber om slike unntak. På den ene side ønsker Norge best mulig beskyttelse mot korrupsjon, på den andre siden ønsker vi å harmonisere oss med andre givere. Jeg vil se nærmere på hvordan Norge håndterte denne balansegangen, det vil si hvordan samhandlingen med andre givere påvirket Norge.

I MoU'en fra 2006-2009 krevdes det opprinnelig en årlig analyse av forvaltningsrisiko. Dette lå altså inne som en forutsetning da Norge besluttet å videreføre budsjettstøtte for 2006-2009 (Bevilgningsdokument 2006). I fellesgjennomgangen i 2006 ble imidlertid myndighetene og giverne enige om å frafalle dette kravet, eller *utøve fleksibilitet* som det uttrykkes. Istedenfor skal det utføres en detaljert evaluering av finansforvaltningen (PEFA) i 2007 og 2010. Ambassaden måtte formelt søke Utenriksdepartementet om tillatelse til å fravike MoU'en på dette punktet.

Umiddelbart synes det som om dette svekker kontrollen, og fjerner et av pressmidlene som G-19 kan benytte overfor myndighetene. Flere av de intervjuede hevdet imidlertid at presset mot myndighetene var blitt større og ikke mindre, fordi evalueringene i 2007 og 2010 går mye grundigere inn i implementeringen enn de årlige forvaltningsrisikoanalysene gjorde, som var mer strukturelle. Flere av de intervjuede på den norske ambassaden hevdet at årlige risikoanalyser tok mye energi men bare gav et strukturelt og ikke kvalitativt fokus. Én av mine informanter så imidlertid ikke bort fra at en årlig evaluering ville vært et ekstra press på myndighetene, men at den reelle kontrollen ikke var blitt dårligere med sjeldnere evaluering. Dessuten har de årlige fellesgjennomgangene til en viss grad erstattet den årlige forvaltningsrisikoanalysen. Det var også interessant at flere av de intervjuede mente at det kunne ligge politisk prestisje fra mosambikanske myndigheter bak ønsket om å fjerne den årlige analysen av finansforvaltningsrisiko. Begrepet finansforvaltningsrisiko er negativt ladet, og myndighetene mente muligens at en analyse med dette navnet henledet oppmerksomheten mot svakheter ved systemet

---

deres. Analysen av finansforvaltningsrisiko ble erstattet av gjennomganger som i realiteten undersøker mye av det samme, men som i sin tittel ikke er problemorientert og gir assosiasjoner til korrupsjon. Oppsummert kan man si at det kan ha vært både faglige og praktiske grunner til at ambassaden ønsket å fravike kravet om årlig analyse av finansforvaltningsrisiko. Ønsket om harmonisering spilte en stor rolle.

I arkivet kom jeg over flere eksempler på at ambassaden ønsket å harmonisere seg med G-19, selv om dette kom i konflikt med nedfelte prinsipper for norsk bistandsforvaltning. I den forrige MoU'en (2004-2006) hadde Norge et anneks 10-unntak som ga den norske riksrevisjonen rett til å utføre individuelle revisjoner og få innsyn i den mosambikanske regjeringens bruk av bidragene. Dette særskilte kontrolltiltaket er ment som en sikkerhetsmekanisme mot misbruk av norske bistandspenger. En slik rett til å se alle relevante dokumenter har vært en standardformulering i alle norske bistandsavtaler. Vanligvis når det dreier seg om annen type bistand, for eksempel prosjektstøtte eller sektorstøtte, er dette kravet ikke problematisk for partene. Når det gjelder generell budsjettstøtte ville imidlertid standardformuleringen gi den norske riksrevisjonen fullt innsyn i hele det mosambikanske statsregnskapet, ikke bare de norske bidragene. Mosambikanske myndigheter mente at denne innsynsretten var altfor vidtrekkende. Ifølge en av de intervjuede ved den norske ambassaden hadde ambassaden forståelse for dette argumentet. Vedkommende fortalte også at ambassaden var satt under press fra det mosambikanske finansdepartementet i denne saken. Etter ambassadens initiativ ble derfor unntaket fjernet fra MoU'en i 2006. Når den nye avtalen skulle inngås var det på nytt utstrakt tautrekking mellom ambassaden og Norad om å reversere dette og innarbeide et tilsvarende anneks 10-unntak for å gi Norge den samme innsynsretten i mosambikansk statsforvaltning og adgang til å foreta unilaterale gjennomganger. Norad foretrakk en sterk formulering for å være på den sikre siden, og henviste spesielt til at Norge opererer med nulltoleranse for korrupsjon (Norad 29.08.06 [korrespondanse]). Ambassaden hevdet imidlertid at gjeldende MoU åpnet for slike bilaterale gjennomganger dersom nasjonalt lovverk krevde det. Norad mente (Norad 18.09.06 [korrespondanse]) at denne klausulen ikke var helt klar, men gav allikevel

etter og sa at ambassaden kunne velge å ikke nevne unilaterale gjennomganger eksplisitt i den bilaterale avtalen, men heller hevde at en slik rett eksisterer når problemstillingen måtte dukke opp. Ambassaden argumenterte med, og fikk gjennomslag for, at *et nytt norsk særuntak vil være et skritt i feil retning og gi uheldige signaler om norsk holdning til harmonisering og oppfølging av Pariserklæringen* (Ambassaden 13.09.06 [korrespondanse]). Videre hevder ambassaden at *det er ingenting i de lokale forhold, eller i risikosituasjonen, eller i vår norske nasjonale lovgivning som tilsier at Norge skal ha et nytt særuntak fra MoU'en i den bilaterale avtalen ....*

Ambassaden og Norad korresponderte videre om behovet for å utføre egne årlige gjennomganger. Slike gjennomganger kreves også i norsk bistandsforvaltning (Bistandsmanualen). Ambassaden hevdet imidlertid at fellesgjennomgangene og midtårsgjennomgangene som G-19 foretar i fellesskap er tilstrekkelig, og at årlige unilaterale gjennomganger ville være ressurskrevende uten å ha noen tilleggsverdi. Ambassaden måtte uansett søke Utenriksdepartementet formelt om tillatelse til å fravike bistandsmanualens krav, før de kunne undertegne avtale om generell budsjettstøtte for 2006-2009 (Norad 27.09.06 [korrespondanse]).

Norad foreslo også å innarbeide en klausul som forpliktet Mosambik til å underrette Norge ved mistanke om korrupsjon (Norad 29.08.06 [korrespondanse]). Dette ble imidlertid ikke gjort i den endelige avtalen. Verken gjennom intervjuer eller arkivmateriale lyktes det å få en forklaring på hvorfor klausulen ikke ble tatt med. Min antakelse er at ambassaden etter interne vurderinger besluttet at en slik klausul ikke var nødvendig, og at man ikke ønsket å inkludere flere særnorske krav i strid med prinsippet om harmonisering.

Bak all denne omfattende korrespondansen lå det juridiske formalkrav. Alle de intervjuede fra norsk side hevdet at riksrevisjonens innsynsrett ble ivaretatt<sup>46</sup> og at

---

<sup>46</sup> Senere har en generell norsk regelendring fjernet standardkravet i bistandsavtaler om Riksrevisjonens innsyn, slik at tilsvarende problemstillinger ikke oppstår i framtiden.

---

kontrollen ikke ble nevneverdig svekket (noen mente den ble styrket) med endringene. Jeg har heller ikke grunnlag for å slutte at kontrollen ble dårligere. Brevvekslingen er allikevel interessant siden den tydeliggjør at ambassaden strekker seg langt i å imøtekomme forventningene om harmonisering, også på tvers av signaler fra hovedkvarteret og deres ønske om ekstra kontrollpunkter med direkte referanse til korrupsjon. Mye tyder på at ambassaden føler stor lojalitet til G-19 og Pariserklæringen og ønsker å imøtekomme krav om harmonisering. Ambassaden kunne ha valgt å etterkomme Utenriksdepartementet og Norads ønsker for å være på den sikre siden. I stedet gikk den mange runder med hovedkvarteret for å få lov til å harmonisere. Korrespondansen illustrerer også at ambassaden står meget fritt til å treffe beslutninger. Dette ble bekreftet av de intervjuede ved den norske ambassaden. En av dem uttalte at de hadde *forståelse for hjemmekontorets rolle, men når vi er 19 skal det mye til for å ta inn ting som ikke har substansiell betydning og noen ganger går vi ganske langt i å ignorere rådgivende myndighet i NORAD for å harmonisere på landnivå*. Én av de intervjuede fra en annen giver i G-19 beskrev også Norge som *drivende i harmoniseringsarbeidet*. Dette er i tråd med norske politiske føringer, der det vektlegges å imøtekomme prinsippene i Pariserklæringen. Det stiller imidlertid ambassaden overfor et dilemma når harmonisering kommer i konflikt med andre føringer hjemmefra. Dette vil jeg drøfte nærmere i siste kapittel.

### 4.3 Underliggende prinsipper i MoU

De underliggende prinsippene i MoU'en er en form for generell politisk kondisjonalitet. Innsats mot korrupsjon er én av dem. Det er også presisert at de underliggende prinsippene er viktigere enn de andre kravene til måloppnåelse som stilles ("above and beyond"). Det er stasjonssjefenes (HoM) ansvar å overvåke de underliggende prinsippene. Dersom giverne er enige om at de underliggende prinsippene er brutt, kan de ta opp saken i ekstraordinære politiske dialogmøter. Brudd på prinsipper for godt styresett legitimerer økonomiske sanksjoner.

Giverne foretar imidlertid ingen systematisk gjennomgang for å bedømme hvorvidt disse prinsippene blir etterlevd. Denne utfordringen har blitt diskutert ofte i G-19 (Norad 2008a). Det er ulike meninger i G-19 hvorvidt en systematisk gjennomgang bør gjøres. EU er imot å inkludere de politiske underliggende prinsippene i den politiske dialogen. Årsaken er at EU gjennom Cotonou-avtalen har sine egne rutiner for politisk dialog med myndighetene. De ønsker derfor å holde dette utenfor budsjettstøttedialogen og G-19. Norge på sin side har ønsket en systematisk overvåking av disse prinsippene og en diskusjon om hvordan G-19 skal reagere på styresettutfordringer. En arbeidsgruppe ble nedsatt for to år siden der Norge deltok sammen med Danmark og DFID for å vurdere mulig oppfølging i G-19. Motstanden fra enkelte søreuropeiske land var imidlertid så sterk at forslaget *ble lagt i en skuff*, ifølge ansatte på ambassaden. Grovt sett kan man si at det går et skille mellom nordeuropeiske og søreuropeiske land i forhold til hvor høyt de ønsker å heise styresettspørsmål generelt og korrupsjonsbekymringer spesielt.

I et intervju med en norsk ambassadeansatt ble oppfølgingen av prinsippene beskrevet som *usystematisk, og basert på stemningsbølger og magefølelse*. Vedkommende mente at det er *usikkert om underliggende prinsipper bidrar til at myndighetene skjerper seg*. Flere av dem jeg snakket med understreket imidlertid at dersom giverne ble oppmerksomme på *grove* overtramp ville det sannsynligvis tvinge seg fram en reaksjon på grunn av press fra hovedstedene. Felles for alle jeg intervjuet var en skepsis til om underliggende prinsipper hadde noen funksjon utover en påminnelse for myndighetene om at giverne var opptatt av styresett.

Innad i G-19 jobber man heller ikke faglig systematisk med styresettspørsmål. En av de intervjuede mente at *det er et sprik mellom kritikken vi framfører i G-19 og faktisk innsikt på styresettområdet*. Når det gjelder korrupsjon spesielt er det heller ikke grundige diskusjoner eller systematisk monitorering, hevdet vedkommende.

Det er i prinsippet stasjonssjefene (Heads of Missions - HoMs) som er ansvarlig for å overvåke de underliggende prinsippene. Ifølge MoU §10 kan det når som helst innkalles til ekstraordinære politiske møter for å diskutere brudd på



---

underliggende prinsipper. I budsjettstøttens historie i Mosambik skal det aldri ha blitt innkalt til et slikt møte, ifølge en av mine informanter. Derimot har styresettsspørsmål, inklusive korrupsjon, blitt tatt opp i de faste politisk dialogmøtene. Blant annet fikk Sverige gjennomslag for at Banco Australsaken, som jeg redegjorde for i punkt 3.2.3, skulle være et fast punkt på agendaen. Siden begynnelsen av dette tiåret har giverne etterspurt framgang på rettsforfølgelse av de skyldige og tilbakebetaling av midlene. Noen av giverne, deriblant Norge, har finansiert en granskning av saken, og krevd myndighetenes oppfølging av konklusjonene av granskingen. Ifølge norske intervjuede har noen av giverne imidlertid tatt til orde for å tone ned Banco Australsaken i møtene med myndighetene, men dette fikk ikke gjennomslag på grunn av motstand særlig fra Sverige. Det er altså ulike meninger i G-19 om hvor tøff tone man skal ha i korrupsjons- og styresettsspørsmål. Ingen av de jeg intervjuet opplevde imidlertid dette som noe problem, og de norske intervjuede følte ikke at samarbeidet la en begrensning på hvor kritiske de kunne være i korrupsjonsspørsmål.

Underliggende prinsipper framstilles som et av G-19s viktigste verktøy for å presse Mosambik i styresettsspørsmål. Så lenge prinsippene ikke overvåkes systematisk har de imidlertid begrenset relevans i praksis. Innad i G-19 er det ingen klar oppfatning av hvor mye som skal til før man kaller det brudd på prinsippene. Selv om flere av de jeg intervjuet mente at grove overtramp ville framtvinge en reaksjon, er det grunn til å tro at det skal mye til før G-19 enes om å kalle det brudd på underliggende prinsipper. Det var også interessant at to av dem jeg intervjuet på norsk side mente at en reaksjon kunne komme på grunn av politisk press hjemme i Norge. Jeg tolket disse utsagnene slik at veien var kortere til sanksjoner dersom initiativet kom fra politikere og opinion hjemme i Norge, enn hvis det skulle komme fra ambassaden. Hjemme i Norge ville en debatt om budsjettstøtte og styresett nødvendigvis bli noe karikert, mens ambassaden må forholde seg til et mer sammensatt bilde og kompliserte sammenhenger. Da kan det være vanskeligere å ta en drastisk beslutning som for eksempel å suspendere støtte.

## 4.4 Midtårsgjennomgangen og Fellesgjennomgangen

To ganger i året samles G-19 og myndighetene for å vurdere resultatene i arbeidet, henholdsvis i midtårsgjennomgangen og fellesgjennomgangen. Dokumentene fra disse gjennomgangene gjør direkte rede for konklusjonene av diskusjonene mellom giverne og regjeringen. For å få innblikk i de interne diskusjonene som ledet fram til de endelige konklusjonene, måtte jeg basere meg på intervjuer. Det var forholdsvis få relevante skriftlige referater tilgjengelige fra disse diskusjonene.

I midtårsgjennomgangen blir man enige om resultatmålene for det kommende året. Under Norges Troika-ledelse ble dette arbeidet avsluttet i september 2007. Hovedkonklusjonen ble at giverne etterlyste høyere ambisjonsnivå fra regjeringen. Særlig på styresettområdet syntes G-19 at innsatsen til Regjeringen var utilfredsstillende, og i kampen mot korrupsjon uttrykte giverne stor misnøye. Gjennomgangen anerkjenner at det er opprettet organer for implementering av anti-korrupsjonsstrategien og at det er opprettet et anti-korrupsjonsforum (PAP 2007, punkt 17). *Men i justissektoren, og særlig hva gjelder kampen mot korrupsjon, er det givernes vurdering at Regjeringens innsats ikke svarer til forventningene. Giverne uttrykte sin bekymring vedrørende irregulariteten i publiseringen av justissektorens data om kampen mot korrupsjon og mangelen på rettsforfølgelse i korrupsjonssaker i 2006 og 2007 (ibid.: punkt 11).*

Arbeidet med den årlige fellesgjennomgangen er det viktigste kontaktpunktet mellom giverne og myndighetene. Det er langvarig arbeid i de underliggende arbeidsgruppene før man blir enige om en felles tekst (Aide Memoire 2008). Norads appraisalrapport (2006) anbefaler spesielt at giverne skal bruke disse fellesgjennomgangene for å presse fram tiltak mot korrupsjon. Før arbeidet med fellesgjennomgangen i G-19 laget imidlertid ambassaden et mandat for hvordan de skulle følge opp arbeidet i fellesgjennomgangen der mandatets eneste direkte referansen til korrupsjon er at ambassaden skal kreve informasjon om framgangen i etterforskningen i Banco Australskandalen. Det var altså tilsynelatende ingen klar

---

strategi for hvordan Norge skulle løfte korrupsjonsarbeidet i fellesgjennomgangen, til tross for anbefalingene i appraisalrapporten.

Kamp mot korrupsjon omtales spesielt i § 21-23 i Aide Memoire (2008). Her hevdes det at det er umulig å si om det har vært framgang på dette området. Grunnene skal være *organisatoriske forhold, rettssystemets lovfortolkning og øvrig samhandling mellom organisatoriske enheter i justissektoren, monitorering og informasjonshåndtering*. G-19 anbefaler myndighetene å opprette en ny, uavhengig enhet for å overvåke kampen mot korrupsjon. I tillegg sier de at det er nødvendig å tilpasse nasjonal lovgivning til ratifiserte internasjonale konvensjoner samt å klargjøre hvordan rettssapparatet skal håndheve disse. Regjeringen berømmes for å ha vedtatt en nasjonal handlingsplan mot korrupsjon (§ 84), men samtidig understrekes det at monitoreringen og evaluering av strategien må forbedres (§ 85). På justissektoren understrekes det dessuten at dialogen mellom giverne og myndighetene må bli bedre (§ 88), uten at dette utdypes nærmere.

Aide Memoire formuleres av G-19 og myndighetene i fellesskap. Det er en klar begrensning at fellesgjennomgangene i utgangspunktet ikke fullt ut kan reflektere givernes holdninger, siden de både forhandles innad i G-19 og deretter med mosambikanske myndigheter. Denne begrensningen har også vært gjenstand for diskusjon innad i G-19 (Norad 2008a: 7). Krav om konsensus reduserer enkeltlandenes rom for markering. Én av de intervjuede ved den norske ambassaden sier det slik: *harmonisering var nøkkelordet da MoU'en ble skrevet, men vi betaler en høy pris for vi får ikke gitt noe informasjon om vår egen posisjon* (i Aide Memoire, min opplysning). I arbeidet med Aide Memoire i 2008 ble imidlertid giverne og myndighetene enige om å være uenige i visse formuleringene, og giverne benyttet denne muligheten til å legge inn en skarp formulering om korrupsjon.

Først må altså Norge forhandle innad i G-19 om budskap og formuleringer. Der var det diskusjoner om hvor skarpe beskjeder man skulle sende til myndighetene om korrupsjon. Én av informantene omtalte det som en *konflikt mellom å sende en melding og å opprettholde god dialog*. Norge, som leder av Troikaen, inntok ifølge

informanten en moderat posisjon. En av den norske ambassadens diplomater understreket imidlertid at *mye passerer fordi man er forsiktige i G-19. Norge også. Det ville bli en belastning for forholdet mellom Norge og Mosambik hvis det ble for konkret.* Det ble også hevdet at G-19 er forsiktige med å gå inn i konkrete saker, og helst uttaler seg på generelt grunnlag. De norske forhandlerne var imidlertid fornøyde med kommentarene som kom i den endelige teksten. De ble ansett som konkrete og sterke. *Norge måtte ikke inngå noen smertefulle kompromisser i gjennomgangene,* ifølge ambassadens folk. De opplevde heller ikke at det var noen opposisjon innad i G-19 mot å reise bekymringer om korrupsjon.

Det er egne måleindikatorer på korrupsjon som skal vurderes i fellesgjennomgangen. Disse ble gjennomgått i punkt 3.5.3. Det har vært en del misnøye blant giverne med disse indikatorene, siden de ikke måler hvorvidt korrupsjonen faktisk reduseres eller ikke. Noen av giverne har tidligere tatt til orde for at indikatorene skulle endres slik at mer press ble lagt på myndighetene for at flere korrupsjonssaker faktisk kommer igjennom rettsapparatet. Ifølge en av de intervjuede på ambassaden er Norge enig i at disse indikatorene er utilfredsstillende, siden de ikke gir grunnlag for å sette konkrete mål. Men siden G-19 allerede hadde blitt enige med myndighetene om å bruke disse indikatorene, ønsket ikke å Norge bidra til en omkamp på det daværende tidspunktet. Hensynet til samarbeidsklimaet med myndighetene ble satt øverst.

I fellesgjennomgangen i 2008 ble det imidlertid dramatiske forhandlinger knyttet til disse måleindikatorene. Statistikken fra Statsadvokaten ble nemlig ikke levert til giverne før dagen før fellesgjennomgangen skulle avsluttes. Da hadde arbeidsgruppen på justisspørsmål, som var førsteinstans til å behandle denne saken, etterlyst tallene i flere måneder. Det var dyp frustrasjon hos giverne over at myndighetene ikke greide å oppfylle det forholdsvis enkle kravet om å levere fra seg tallmateriale. Dette ble omtalt som *uthalingstaktikk* og *bevisst sabotasje* av flere av de intervjuede, angivelig fordi *regjeringen vil unngå debatt om substans, og heller kritiseres på prosessuelle spørsmål.* Da tallmaterialet endelig kom, hadde giverne

---

allerede konkludert med at måleindikatorene på korrupsjon ikke kunne anses som oppfylt siden de altså mottok tallene bare timer før fellesgjennomgangen formelt skulle avsluttes. Dette medførte hektisk aktivitet i siste øyeblikk, og saken ble løftet til debatt først i møter på HoC-nivå og deretter i politisk dialog på HoM-nivå. Det var Norge som Troika-leder som til slutt måtte beslutte hvordan man skulle forholde seg. Norge bestemte at materialet skulle godkjennes, selv om giverne ikke hadde hatt anledning til å studere det. Ifølge ansatte ved ambassaden var dette en nødvendig konklusjon fordi myndighetene strengt tatt hadde levert *i henhold til ordlyden av avtalen, om enn ikke i ånden*. Denne beslutningen ble imidlertid tatt så sent at enkelte givere ikke hadde blitt informert før de kom til den formelle avslutningen av fellesgjennomgangen. Det vakte sterke reaksjoner fra noen land at indikatoren hadde blitt godkjent. I intervjuer kom det også fram frustrasjon blant enkelte av dem som jobbet med korrupsjonsspørsmål i arbeidsgruppene på lavere nivå. De hadde hatt jobben med å ”mase” på myndighetene for å få utlevert det lovte materialet, og prøvd å være tydelige i sine krav. Én av de intervjuede sa at det kunne virke som om denne linjen ikke alltid ble videreført når sakene kom opp på høyere nivå, og at det var vanskelig å vite hvilken oppbakking man hadde fra høyere nivå (HoC og HoM). Norge ble satt under sterkt press i denne saken. På den ene siden krevde myndighetene å få godkjent indikatorene. På den andre siden ønsket flere av giverne å markere tydelig misnøye med myndighetenes oppførsel i saken. Dette eksempelet viser med stor tydelighet at Norge som leder av Troikaen måtte legge seg på en mellomposisjon. Ambassaden forholdt seg strengt til avtalens ordlyd og aksepterte at indikatoren var godkjent, men forsøkte å balansere politisk ved å uttrykke kritikk i andre kanaler.

Dette året benyttet giverne seg som nevnt av muligheten til å formulere egne paragrafer i Aide Memoire som ikke måtte forhandles med myndighetene først. Teksten i Aide Memoire 2008 ble derfor skarpere enn tidligere år. Dette var ifølge de intervjuede nordmennene bevisst fra ambassadens side: *Norge benyttet bevisst anledningen i formannskapsåret til å ”rasle med sablene”, og det var ingen opposisjon i gruppen til dette*. Giverne påpeker blant annet at myndighetene ikke

hadde skaffet tilstrekkelig informasjon for å kunne måle effekten av anti-korrupsjonsstrategien. Innsamlingen av slik informasjon må forbedres, sies det i gjennomgangen. Videre påpekes det at reformene i offentlig finansforvaltning (nytt utbetalingssystem e-SISTAFE, anskaffelsesrutiner, internkontroll og ekstern revisjon) har potensiale for å redusere korrupsjonsmulighetene, men at implementeringen av reformene ikke er god nok. Særlig vil givene statuere et eksempel i § 22:

*Giverne oppfordrer Regjeringen til å vise sterkere innsats i kampen mot korrupsjon. Til tross for vedtak om anti-korrupsjonslovgivning de seneste år, nasjonal strategi og nasjonale og sektorvise handlingsplaner mot korrupsjon, har givene ennå ikke sett den forventede grad av implementering og bruk av disse verktøyene. Giverne er bekymret over det faktum at, ifølge tilgjengelig informasjon, ingen korrupsjonssaker ennå har blitt avsluttet og dømt av domstolene. Det er nødvendig å fjerne inntrykket av straffefrihet, og unngå interessekonflikter mellom offentlig ansatte og kommersielle interesser.*

Anti-korrupsjonsstrategien framheves som et av fem områder<sup>47</sup> som bør prioriteres av myndighetene framover (§ 52). Oppsummert må man kunne hevde at G-19, med Norge som leder for Troikaen, i stor grad benyttet seg av fellesgjennomgangen for å adressere korrupsjon. Formuleringene er dessuten meget sterke.

Konklusjonen i Aide Memoire ble at *det eksisterer en tilfredsstillende basis for givene til å videreføre budsjettstøtte*. Men givene videreførte budsjettstøtten på ulike vis. Østerrike, Tyskland, Irland og Spania valgte å øke støtten. De fleste givene besluttet å videreføre støtten på eksisterende nivå. Sverige og Sveits kuttet noe av støtten gjennom sin modell for gradert respons. Sverige reduserte med 20 millioner svenske kroner (USD 3.3 millioner).<sup>48</sup> Sverige og Sveits skal ifølge flere av de

---

<sup>47</sup> De øvrige fire områdene er forbedring av fattigdomsmonitorering og allokering av offentlige ressurser til strategiske tiltak, forebygging av HIV/Aids, maksimering av utbytte fra naturressurser og økonomisk utvikling i rurale områder.

<sup>48</sup> 25 prosent av Sveriges støtte ligger i en variabel andel som er koplet til måloppnåelse på styresettområdet. 12 av 18 indikatorer på styresett ble oppfylt, og Sverige besluttet å utbetale 2/3 av den variable andelen.

---

intervjuede også ha vært blant de tøffeste til å sende meldinger om korrupsjonsproblematikk i interne forhandlinger i G-19. Én av de intervjuede fra den norske ambassaden hevdet at *dette skyldes gradert respons. De har laget en teknisk modell<sup>49</sup> og ville at den skulle funke. Jo tydeligere språkbruken ble i Aide Memoire, jo lettere ble det å forsvare kuttene.* Det skapte også stor oppmerksomhet da disse landene kuttet i støtten. Særlig ble det lagt merke til at Sverige kuttet, siden de historisk har tette bånd til Mosambik og har vært regnet som en nær og lojal støttespiller siden frigjøringen. Da svenskenes kutt ble kjent innkalte Ministeren for planlegging og utvikling, Aiuba Cuereneia, til et ekstraordinært møte med Troikaen for å uttrykke sin misnøye over svenskenes beslutning. Den svenske ambassaden ble også innkalt til et bilateralt møte med Innenriksdepartementet. Disse møtene, samt den tette mediedekningen, kom som en overraskelse på giverlandene.

Kun to av 19 givere kuttet i støtten. Mange av landene som videreførte støtten på eksisterende nivå hadde imidlertid egentlig tenkt å øke støtten for kommende år, men lot være siden de ikke var tilfreds med Regjeringens innsats. Den nye lederen for Troikaen for 2008-2009, Irlands ambassadør, uttalte at bekymringene om korrupsjon ikke var unike for Sverige og Sveits, men deltes av hele G-19 (AIM 19.08.08). Sveriges og Sveits' kutt var heller ikke kontroversielle eller gjenstand for kritikk internt i G-19. Årsaken var at den graderte responsen gjorde kuttene forutsigbare og transparente. Flere informanter jeg snakket med understreket imidlertid at dersom kuttene ikke hadde basert seg på MoU'en og vært kommunisert på forhånd ville det skapt større oppstandelse. Dette tyder på at økonomiske sanksjoner potensielt kan være vanskelige å gjennomføre på grunn av internt press i givergruppen, men at modellen med gradert respons gjør trusselen om sanksjoner mer troverdig.

Det skapte imidlertid en del forvirring at Sveriges bidrag i amerikanske dollar faktisk *økte* fra USD 44.6 millioner til 47.1 millioner, på grunn av at bevilgningen ble

---

<sup>49</sup> Gradert respons er en teknisk modell i den forstand at det automatisk blir matematiske kutt i støtten dersom noen indikatorer ikke blir oppfylt. Med single respons derimot blir eventuelle kutt gjenstand for politiske og faglige vurderinger.

gjort i svenske kroner og dollarkursen falt mellom bevilgningstidspunktet og utbetalingstidspunktet. Budskapet ble også forvirret av at Østerrike, Tyskland, Irland og Spania valgte å øke støtten. Media i Mosambik omtalte denne inkonsekvensen fra G-19: *Dette er underlig fordi bistandsindustrien baserer seg på prinsippet om klare og objektive kriterier...Spørsmålet som reiser seg er hvem som er konsekvent: Sverige og Sveits? Eller Irland, Tyskland, Spania og Østerrike?* (Notícias 19.08.08). Flere av de intervjuede ga uttrykk for at det var stor forståelse for at den enkelte giver måtte gjøre sine selvstendige vurderinger om kutt i bistanden, men mange pekte også på det absurde i at svenskenes faktiske bidrag i dollar økte. Representantene for sivilsamfunnet som jeg intervjuet reagerte også sterkt på denne inkonsekvensen, og mente at givene burde harmonisere de økonomiske virkemidlene i større grad. Slike graderte reaksjoner er imidlertid i tråd med OECD/DAC (2004) sine råd, som sier at givene bør velge ulike sanksjoner for å redusere negative økonomiske konsekvenser for mottakerne. Dette kan virke underlig, siden hensikten med økonomiske sanksjoner nettopp er at de skal være et pressmiddel.

Sverige og Sveits ønsket å sende et politisk signal med sine økonomiske sanksjoner. Det virker rimelig åpenbart at signaleffekten blir svekket når givernes beslutninger var så ulike, og noen til alt overmål valgte å øke støtten. Når givene ikke koordinerer sanksjonene sine, blir det politiske presset mindre. Det kan synes inkonsekvent at givene etterstreber harmonisering på andre områder, inklusive harmonisering av den politiske dialogen, men at de ikke legger mer vekt på å optimalisere det politiske presset ved økonomiske sanksjoner. Ifølge de jeg intervjuet er dette et tema som drøftes, og enkelte givere har vært opptatt av å harmonisere økonomiske sanksjoner i større grad uten at dette har fått gjennomslag.

Også Norge sanksjonerte manglende måloppnåelse i fellesgjennomgangen i 2008. Norge hadde i muntlig dialog med myndighetene i februar 2008 åpnet for en mulig økning av budsjettstøtten i 2009. Denne økningen ble imidlertid stoppet med samme begrunnelse som svenskene. Ministerråd Mette Masst uttalte at ... *selv om innsatsen til den mosambikanske regjeringen er god på noen områder, viser den ikke*



---

*mye aggressivitet i kampen mot korrupsjon* (MediaFAX 18.08.08). Også dette fikk store mediaoppslag. Representanter fra ambassaden ble også overrasket over de sterke reaksjonene de opplevde fra myndighetspersoner. Flere av de intervjuede trodde imidlertid at avisoppslagene i ettertid var viktigere enn de skarpe formuleringene i for eksempel Aide Memoire. Aide Memoire ble offentlig allerede i mai, mens pressen ikke skrev om kuttene før i juli og august. En av de intervjuede i G-19 trodde at grunnen kunne være at Regjeringen og embetsverket hadde sovet i timen og ikke reagert på kuttene før de så oppslagene i avisene. En like plausibel forklaring er at negativ omtale i media og offentligheten gjorde større inntrykk enn møter og dokumenter mellom myndighetene og G-19.

Bruk av sanksjoner og tilbakeholdning av støtte er et av de sterkeste virkemidlene giverne har. Det kan virke som om bruk av gradert respons gjør trusselen om kutt mer troverdig. De involverte i norsk budsjettstøtte var allikevel uten unntak kritiske til gradert støtte, og motstandere av at Norge skulle begynne med en slik modell. Samtidig ble det innrømmet av en av de involverte på den norske ambassaden at *oppmerksomheten blir betydelig større når det blir en økonomisk effekt. Money talks*. Siden Norge ikke opererer med gradert respons blir også tilbakeholdning av støtte en subjektiv vurdering som påfaller et lite antall personer på ambassaden. Nordmennene som jobbet med budsjettstøtte opplevde at de var lite styrt av hovedkvarteret, at den delegerte fullmakten og fleksibiliteten er stor. På spørsmål om det er realistisk å tilbakeholde midler sa en av de intervjuede at *i en konkret situasjon med oppmerksomhet hjemmefra er veien kort. I en generell situasjon er det en avveining*. For Sverige og Sveits var det derimot automatikk i kuttene. Det var objektive, matematiske kriterier som ikke ble oppfylt, ergo måtte støtten kuttes med et på forhånd avtalt beløp. Med en slik modell blir det sannsynligvis også lettere å motstå politisk press fra samarbeidslandet.

## 4.5 Politisk Dialogprosess

Budsjettstøttesamarbeidet er en viktig arena for å sende politiske signaler og utøve politisk press fra givernes side. Den politiske dialogen er institusjonalisert gjennom høynivåmøter mellom Regjeringen og stasjonssjefer. Referatene fra disse møtene er unntatt offentligheten og kan ikke siteres. Jeg fikk imidlertid anledning til å studere dem som bakgrunnsmateriale. Det meste av informasjonen sitert nedenfor er derfor fra intervjuer.

I 2007-2008 fant det sted fire politisk dialogmøter: i midtårsgjennomgangen, i fellesgjennomgangen samt to årlige møter i en uformell kanal uten referat. Denne uformelle kanalen besto av Troika+ i tillegg til Planleggingsdepartementet, Finansdepartementet og eventuelt andre berørte departementer. Disse møtene var ifølge ambassadøren ved den norske ambassaden viktige for å løfte korrupsjonsrelaterte temaer.

Før en sak løftes til politisk nivå i samarbeidet, må G-19 enes om hva som er budskapet. Jeg ble fortalt av en representant fra den norske ambassaden at *det er et visst gruppepress i budsjettstøtte, reaksjonen må avpasses andres innstillinger. Man må avpasse hvor hardt man kan kjøre egne posisjoner versus andres posisjoner*. Et område der landene skilte lag var i *forståelse for underoppnåelse*. Mange søreuropeiske land var mindre villige til å løfte temaer til politisk diskusjon enn nordeuropeerne. Temaer om korrupsjon var ofte lettere å løfte, men det var stor uenighet om hvor sterkt man skulle fronte dem. Enkelte hevdet også at det var litt tilfeldig og personavhengig hvilke temaer som ble løftet til politisk dialog. Flere antydte at ambassadørene opererte noe frikoplet fra den faglige debatten på lavere nivå. Det vil si at brennbare temaer fra arbeidet i arbeidsgruppene ikke alltid ble reflektert på toppnivå. Stasjonssjefenes egne preferanser påvirket i høy grad agendaen på høynivåmøtene. Den norske ambassaden, som leder av Troikaen, hadde derfor stor innflytelse på hvilke temaer som skulle tas opp til politisk dialog, og hvor kraftfullt budskapet skulle være.

---

Korrupsjon ble ifølge den norske ambassaden tatt opp på alle de fire møtene i 2007-2008. G-19 var særlig opptatt av at flere saker måtte til rettssystemet. Banco Australsaken ble som nevnt tatt opp i alle møtene. På høynivåmøtet i september 2007 anmodet representanten for mosambikansk justissektor giverne om å gi Riksadvokaten tid i kampen mot korrupsjon. Ambassadørens svar avslørte imidlertid utålmodighet når det gjaldt å se resultater. Fra flere av dem skal det også ha blitt understreket at utilfredsstillende resultater kunne få konsekvenser for utbetalingene. I september hadde man også en formell markering med representanter på høyt nivå fra Regjeringen og med ambassadørene fra G-19 til stede (arkivmateriale 21.09.2007). Den norske ambassadøren Thorbjørn Gaustadsæther holdt i den anledning en tale med tydelig fokus på korrupsjonsproblematikk:

*.. .vi merker oss med noe overraskelse at ambisjonene synes å være redusert på noen områder som er kritiske for å redusere fattigdom ... Tillat meg å nevne noen aspekter som jeg mener er essensielle i konsolideringen og styrkingen av denne tilliten, og som jeg tror vil utgjøre grunnlaget for framtidige bidrag i vårt samarbeid. **Godt styresett og kampen mot korrupsjon**<sup>50</sup> påvirker de fattigste i samfunnet. Samfunnet vil merke konsekvensene av manglende transparens ... Vi ser at i andre land har nivået på budsjettstøtte blitt redusert på grunn av manglende konsistent oppfølging av korrupsjonssaker og svakt styresett.<sup>51</sup>*

Troika+ hadde også et møte direkte med President Guebuza i november 2007. De tilstedeværende opplevde dette som et positivt møte, der Guebuza var opptatt av kapasitetsproblemer i forhold til korrupsjonsproblematikk. Det politiske signalet som Troikaen sendte var ifølge den norske ambassadøren at *for å fortsette et høyt*

---

<sup>50</sup> Uthevet i skriftlig versjon av talen.

*støttenivå trenger vi Presidentens hjelp for å vise at problemet med korrupsjon tas alvorlig.* Rettsforfølgelse i korrupsjonssaker var et av tre temaer som ble tatt opp på møtet.

Mens Norge hadde lederskapet ble også Australsaken tatt opp i direkte samtale med Statsadvokaten. Hensikten var å opprettholde presset ikke bare på Regjeringen, men også justissektorens representanter. Banco Australsaken er blitt et symbol for giverne i kampen mot elitekorrupsjon. Tett oppfølging av denne spesielle saken er blitt et uttrykk for at G-19 er bekymret for elitekorrupsjon i Mosambik.

G-19 sendte et formelt brev til Regjeringen etter at fellesgjennomgangen var avsluttet. Der viste de til at de har besluttet at budsjettstøtten kan videreføres, men at to givere har besluttet å redusere støtten pga

*innsatsen på områder de anser som særlig viktige og særlig mangelen på substansielle tegn i framgangen i kampen mot korrupsjon. Det er også bekymringsfullt at informasjonen om den juridiske prosessen rundt Banco Australsaken ikke forelå for giverne før nest siste dag av arbeidet med fellesgjennomgangen. Disse bekymringene omkring styresett har økt i løpet av de siste få årene, hvilket tydelig skinner igjennom i Aides Memoires fra foregående fellesgjennomganger, og vil kunne ha innflytelse også på lang sikt dersom vi ikke finner felles måter å gjøre konkrete framskritt på.*

Informasjonen som har vært tilgjengelig for meg tyder på at G-19, representert ved ledelsen av Troikaen, har vært svært bevisste på å benytte den politiske dialogen for å fremme sine bekymringer knyttet til manglende innsats mot korrupsjon. Det var blitt rutine at korrupsjon ble tatt opp på møtene. Å fremme sakene i møter er selvsagt ingen garanti for handling fra myndighetenes side. I neste avsnitt går jeg derfor nærmere inn i begrepene ”god dialog”, ”politisk tillit” og ”politisk vilje”, som antas som viktige forutsetninger for endringsmuligheter i samarbeidslandet.

---

## 4.6 Grunnleggende forutsetninger: ”god dialog”, ”politisk tillit” og ”politisk vilje”

De tre nøkkelbegrepene ”god dialog”, ”politisk tillit” og ”politisk vilje” framheves i beslutningsdokumenter og evalueringer som avgjørende for å akseptere en viss risiko i budsjettstøtten. I Norads appraisalrapport (2006) nevntes for eksempel ”politisk tillit” som en sentral forutsetning for å gi støtte (s. 7). Den samme rapporten konkluderte med at det fantes stor politisk vilje i Mosambik til å håndtere finansforvaltningsrisiko. Kvaliteten på ”god dialog”, ”politisk tillit” og ”politisk vilje” er dessuten direkte relevant for hvor effektive de politiske møtene vil være. Det er derfor interessant å få intervjuobjektens tolkning av disse begrepens relevans i Mosambik. Dette ga meg innsyn i disse aktørenes subjektive vurderinger om muligheten for å adressere korrupsjonsproblematikk overfor myndighetene.

Bak Norges beslutning om å gi støtte ligger hovedsakelig ambassadens vurderinger av politisk tillit og reformvilje. Man har imidlertid ingen klar metodikk for å foreta disse vurderingene. Det foretas ingen politiske landanalyser i forkant av beslutningen. Norge er det eneste giverlandet i G-19 som ikke utarbeider grundige landstrategier eller politiske analyser som beslutningsgrunnlag. Som eksempel kan det nevnes at den svenske ambassaden utarbeider en grundig landstrategi hvert femte år og foran hver beslutning om ny budsjettstøtteperiode. I tillegg må ambassaden to ganger i året vurdere oppfyllelsen av underliggende prinsipper og rapportere på situasjonen i finansforvaltning, offentlige reformer, makroøkonomi, menneskerettigheter og korrupsjon. Det skal i prinsippet være framgang på alle disse områdene for at Sverige skal kunne utbetale budsjettstøtte. Disse omfattende rapporteringsreglene står i klar kontrast til retningslinjene for norsk budsjettstøtte. Det er ikke *gitt* at omfattende rapportering gir bedre eller mer objektivt beslutningsgrunnlag. Man skulle imidlertid tro at det ville være nyttig for ambassaden å ha en fast framgangsmåte for hvordan de ulike faktorene skal vurderes, og hvor mye de skal vektlegges. Også for Utenriksdepartementet ville jevnlige og konkrete prosedyrer *gitt* bedre kontroll med ambassadens vurderinger og beslutninger.

Gjennom intervjuene og arkivmateriale ble det også tydelig at hjemmekontoret i Oslo i stor grad baserer seg på ambassadens anbefalinger. Flere av de intervjuede mente at man vanskelig kunne unngå en slik subjektiv tilnærming, men at *det ville hjulpet med en skikkelig landanalyse i bunnen*. Konsekvensen er at vurderinger tas mer *på feelingen* som en av de intervjuede uttrykte det, og at beslutningen i praksis ligger hos et lite antall nøkkelpersoner i ambassaden. En annen sa at når beslutninger fattes om budsjettstøtte *er vi fanget av fortiden, og det er umulig, eller i alle fall ikke meningsfylt, å gjøre en politisk risikoanalyse*. Det er viktig å merke seg at hvordan ambassaden oppfatter kvaliteten på dialogen og den politiske tilliten og viljen til reform i stor grad er utslagsgivende for om landet skal få støtte. Ambassadens beslutninger blir imidlertid ikke basert på objektive kriterier, men formet av historiske bånd og subjektive vurderinger.

Beslutningen om å gi budsjettstøtte skaper et umiddelbart dilemma. Norads uttalte forutsetning for budsjettstøtte er ”politisk tillit” og en ”god dialog”. Dermed vil endringer bety at tillit er borte og dialog forverret. Med slike belastende konsekvenser er det grunn til å tro at dramatiske endringer må oppstå før ambassaden innstiller på andre bistandstyper enn dagens budsjettstøtteformat.

Den politiske dialogen mellom G-19 og myndighetene i Mosambik avholdes på et høyere nivå enn det som er vanlig i mange andre afrikanske land (Norad 2008a: 11). Ambassadens representanter understreket at myndighetene viste stor velvilje ved å tilby møter fire ganger i året, og til å gi tilgang på høyt politisk nivå, både i formelle og uformelle samtaler. *Kvaliteten* på dialogen er imidlertid det viktigste, og *god kvalitet på dialogen* er ifølge Norads appraisalrapport en forutsetning for å gi budsjettstøtte.

Hva er imidlertid god kvalitet? Her fikk jeg ulike signaler fra de intervjuede. Én mente dialogen var *bra*, og påpekte at stedlig representant for Verdensbanken hadde sagt at Norge hadde løftet den politiske dialogen i sin lederperiode. De fleste intervjuede, både ved ambassaden og fra andre givere, var atskillig mer nøkterne. Én av ambassadens ansatte sa følgende: *Er dialog å sende et budskap? I så fall var*

---

*dialogen av ok kvalitet. Er dialog derimot at mottakeren registrerer og aksepterer budskapet? Da var resultatet magert.* Flere av de intervjuede kommenterte at formatet på møtene var en utfordring. I de politisk dialogmøtene stilte myndighetene vanligvis både med politikere og fageksperter, mens G-19 var representert ved stasjonssjefer/ambassadører. Dette var G-19s eget valg, og kan ha medført at giversiden ikke alltid hadde satt seg godt inn i fagområdene som ble diskutert. Dessuten foregikk møtene på portugisisk, noe som ga G-19 et klart språklig handikap. Flere av de intervjuede beskrev stasjonssjefenes dårlige portugisisk som et hovedproblem. Det ble også hevdet at dette til tider ble brukt bevisst av mosambikanske myndigheter. En informant karakteriserte møtene som *ropertdiplomati*, der verdien på informasjonen var begrenset. Andre beskrev møtene som *merkelige, ekstremt formelle og ekstremt diplomatiske*, og at det ikke var noen dialog i det hele tatt, man snakker helt forbi hverandre. Dette skyldtes delvis måten møtene var innrettet på, noe som G-19-gruppen selv kunne påvirket. Alt dette er indikasjoner på at dialogen ikke var optimal. Det er imidlertid umulig for meg å mene noe om hvilket inntrykk den politiske dialogen gjorde på mosambikanske myndigheter, siden dette faller utenfor min oppgave.

Et annet nøkkelmoment er ”politisk tillit”. Siden generell budsjettstøtte er den mest generelle formen for støtte, er det også den som er mest basert på tillit. Norads appraisalrapport hevder at politisk tillit er en forutsetning for kunne akseptere en viss risiko. Akkurat som ”kvaliteten på dialog” er ”politisk tillit” et uklart, og ikke minst subjektivt begrep. Representantene for Norge som jeg intervjuet mente at denne vurderingen uavvendelig måtte være subjektiv. Det ville være svært vanskelig å kvantifisere den politiske tilliten. Det ble sagt at siden budsjettstøtte er en politisk form for bistand, må man ha en kontinuerlig åpenhet i forhold til den politiske situasjonen, og man må gjøre vurderinger i samarbeid med G-19. Dessuten er det vanskeligere for Norge å kople ut politiske vurderinger, siden Stortinget har et direkte inntak i norske bistandsprioriteringer. Bistanden fra for eksempel EU og DFID er på sin side mer isolert fra den politiske agendaen enn den norske, ble det hevdet. I bunn og grunn er det imidlertid et lite antall nøkkelpersoner på den norske ambassaden som

avgjør om vi har politisk tillit nok til å akseptere en viss risiko for korrupsjon. I intervjuene med disse personene ble tilliten omtalt som *tilstrekkelig*. Man kan imidlertid sette spørsmålstegn ved hvor egnet ”politisk tillit” er som forutsetning for å gi støtte, siden den er så vanskelig å måle.

Et annet nøkkelbegrep er ”politisk vilje” hos myndighetene til å bekjempe korrupsjon. Det er utbredt enighet om at antikorrupsjonsarbeid og reformer i samarbeidslandet kun kan lykkes dersom det er genuin politisk vilje til å drive arbeidet gjennom. De fleste evalueringer i Mosambik beskriver da også politisk vilje som en akilleshæl i antikorrupsjonsarbeid. Alle de som ble intervjuet hadde meget begrenset tillit til den politiske viljen til å bekjempe korrupsjon. Flere mente at det *ikke er noen vilje i det hele tatt til å bekjempe korrupsjon*. Én av respondentene gikk så langt som å hevde at *ingenting skjer hvis ikke G-19 driver saken*. Mange hadde hatt forhåpninger til President Guebuzas innsats på området da han ble valgt. Lenge skjedde det allikevel ingenting på området. Når det gjelder bekjempelse av hverdagskorrupsjon ble den oppfattet som *tilfeldig og usystematisk*.

I bakgrunnssamtaler og intervjuer kom det fram at elitekorrupsjon blant annet knyttet til anbudskonkurranser er en stor bekymring hos giverne. Den politiske eliten har store eierinteresser i nye kommersielle selskaper, og mange anbud går til selskaper eid av toppolitikere. Det er en trend i Mosambik at økonomiske og politiske eliter blir stadig mer sammenvevd. Det er også en tiltagende tendens til at partiet Frelimo øker sin innflytelse over statsapparatet. Dette er gunstige forhold for utbredelse av elitekorrupsjon. Det er påfallende at den politiske viljen hos mosambikanske myndigheter vurderes som så svak av representanter for Norge, og for så vidt flere andre givere. Dersom vi tar utgangspunkt i USAID (2005a), DFID (2005) og Nilssons (2004) vektlegging av politisk vilje som en absolutt forutsetning for å få utrettet noe på korrupsjonsfeltet, er det bemerkelsesverdig at ikke fraværet av politisk vilje problematiseres grundigere av Norge og andre givere. Det er også underlig at Norads appraisalrapport (2006: 22) konkluderte med at det er *sterk vilje til å håndtere de kritiske risikofaktorer*. Igjen kan det synes som om bordet fanger.



---

Norge har gitt budsjettstøtte gjennom mange år, på mer eller mindre samme forutsetningsgrunnlag. Det er vanskelig å gjøre nye vurderinger av politisk vilje med mindre man ser en dramatisk endring fra tidligere. Det er også vanskelig å gjøre en objektiv analyse av den politiske viljen og den politiske tilliten til myndighetene. Det finnes ingen målestokk eller objektive minimumskrav. Ambassadens folk må gjøre seg sine egne oppfatninger av om viljen er tilstrekkelig til å gi støtte. Det ligger et stort ansvar på ambassaden, men de er ikke gitt analyseverktøy for å foreta en grundig vurdering.

## 4.7 Etterspillet: Manhenje-saken

Kort tid etter at kuttene i budsjettstøtten ble kjent ble den tidligere innenriksministeren Manhenje arrestert for korrupsjon. Det var første gang en tidligere minister ble siktet for slike forhold, og det skapte enorm oppsikt i Mosambik. I månedene som fulgte var media fylt av stadig nye avsløringer av elitekorrupsjon med rettslig etterspill. Avsløringene kom i forskjellige sektorer; den nasjonale pensjonskassen (Instituto Nacional de Segurança Social – INSS), diverse bystyrrer (bl.a. byrådsmedlem for industri, handel og turisme i Beira), ledelse i statlige selskaper som det nasjonale flyplasselskapet (Aeroportos de Moçambique), politiet på nasjonalt nivå og mange andre. Media og samfunnsanalytikere lanserte flere forklaringer, men de aller fleste satte trenden i forbindelse med press fra giverne. Den uavhengige avisen *O Pais* spurte: *er dette bare for å lette presset fra giverne?* (26.09.08). Avisen *Zambeze* (26.02.09) skrev over tre sider at *President Guebuzas politikk presser justissektoren for å redde utenlandsk bistand*. I denne artikkelen setter *Zambeze* arrestasjonene i direkte forbindelse med kutt i budsjettstøtten og med President Guebuzas statsbesøk til Norge, Danmark og Finland i henholdsvis 2007 og 2008. Den uavhengige avisen *Savana* skriver (15.08.08): *En uinformert tilskuer tenker at endelig – Regjeringen har besluttet å ta seriøst tak i kampen mot kriminalitet. En litt mer oppdatert tilskuer kan ikke unngå å knytte denne nye innstillingen til det tøffe presset som landet vårt er satt under av noen historiske*

*samarbeidspartnere, som Sverige og Norge. Disse artiklene er dekkende for mye av medieomtalen i disse ukene, og også for debatten som gikk i sivilsamfunnsorganisasjoner i Mosambik.*

Da jeg intervjuet den profilerte menneskerettighetsaktivisten Custódio Duma sa han at *fra 2004-2008 var det ingen handling. Fra 2008 var det masse handling. Men det er sakene som media plukker opp som tas på alvor av rettssystemet, vanlige innbyggers problemer ignoreres. Så da kan man spørre seg hvem handlingen er myntet på...?*

Formålet med denne oppgaven var ikke å sannsynliggjøre at økonomiske sanksjoner fra giverne har presset fram økt innsats mot korrupsjon i Mosambik. Men diskusjonen om dette har gått høyløst i Mosambik, og det ble et naturlig utgangspunkt for oppgaven. I oppgaven har jeg imidlertid redegjort for hvilke virkemidler giverne har hatt til disposisjon, og hvordan de faktisk har brukt press mot myndighetene. Hvorvidt vi i Mosambik ser økt reell bekjempelse av elitekorrupsjon og ikke bare spill for galleriet, og hvorvidt vi eventuelt kan takke giverne for dette, har jeg ikke noen mening om i denne oppgaven. Dersom det stemmer at Manhenjesaken og den økte rettsforfølgelsen av elitekorrupsjon kom som en direkte følge av press og sanksjoner fra giverne, så står imidlertid giverne overfor et alvorlig dilemma. På den ene siden applauderer de økt handlekraft fra Regjeringen, og er tilfredse med at presset deres tilsynelatende har effekt. På den andre siden tyder dette i så fall på at det er riktig at regjeringen føler seg mer ansvarlig over giverne enn egne innbyggere. Det tyder også på at regjeringen har direkte innflytelse over justissektoren og påtalemyndigheten i Mosambik. Dette ville være en alvorlig svakhet ved det mosambikanske demokratiet, og er noe giverne ofte har uttrykt bekymring over.

---

## 4.8 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg benyttet meg av arkivmateriale, dokumentasjon og intervjuer for å finne ut hvordan korrupsjonsproblematikk ble håndtert av Norge i budsjettstøtten. Jeg har sett nærmere på samhandlingen i G-19 når korrupsjonsspørsmål sto på agendaen. Tre faser av budsjettstøttearbeidet sto sentralt: grunnlagsdokumentene, policygjennomgangene og politisk dialog. Jeg har også redegjort for hva de intervjuede legger i nøkkelbegrepene “kvalitet på dialog”, “politisk tillit” og “politisk vilje”, siden dette ligger til grunn for å akseptere en viss risiko i budsjettstøtten.

Grunnlagsdokumentene for budsjettstøtten har tydelige referanser til korrupsjon. Gjennomgangen min indikerer imidlertid at den norske ambassadens ønske om å harmonisere seg med andre givere er høyere prioritert enn å imøtekomme hjemmekontorets ønsker om ekstra sikkerhetsmekanismer mot korrupsjon. Jeg har imidlertid ingen grunn til å hevde at den faktiske kontrollen har blitt dårligere, det kan heller ikke utelukkes at den har blitt bedre med endringene som ble gjort.

Jeg fant det påfallende at verken Norge eller G-19 i fellesskap utfører systematiske gjennomganger av de underliggende prinsippene. Disse har derfor i praksis liten relevans. Med systematisk overvåking av styresettutfordringer og objektive kriterier for å reagere på brudd ville de underliggende prinsippene vært et mye mer effektivt politisk pressmiddel. En annen overraskelse var at Norges beslutning om å gi budsjettstøtte i praksis fattes av noen få mennesker på ambassaden uten at et analyseverktøy stilles til disposisjon.

De to gjennomgangene som ble foretatt tyder på at korrupsjon har stått høyt på agendaen i G-19. Formuleringene er tydelige og sterke, og advarer mosambikanske myndigheter om mulige konsekvenser for støtten dersom innsatsen ikke styrkes. Mye tyder på at Norge som leder for Troikaen bidro til å innta en tøffere holdning. Men rollen som Troikaleder la også begrensninger på hvor politisk Norge kunne opptre.

Ambassaden lyktes tilsynelatende med å løfte korrupsjonsproblematikk til politisk dialog, og det var tydelig at givne la mye vekt på denne arenaen. Mange av intervjuene tyder imidlertid på at møtene er mye “stas”, og at formatet ikke er optimalisert for å ha en effektiv politisk dialog.

Avslutningsvis kan det hevdes at verken formuleringene i policygjennomgangene eller de politiske dialogmøtene hadde samme gjennomslagskraft som de beskjedne kuttene som Sverige og Sveits foretok. Mediedekningen og reaksjonene fra myndighetene kan tyde på dette. Mangelen på samordning av økonomiske sanksjoner svekker imidlertid effekten av dette virkemiddelet for G-19.

## 5. Avsluttende vurderinger

Korrupsjonssituasjonen i Mosambik er alvorlig, og av systemisk karakter.

Korrupsjonen gjennomsyrrer hele samfunnet og preget hverdagslivet til innbyggerne.

Giverne forklarer korrupsjonen med en såkalt ”dårlig styresett-tilnærming”.

Korrupsjon anses som et symptom på uløste utfordringer ved styresettet, og som en følge av at prosessen med å bygge en effektiv og ansvarlig stat ikke er kommet langt nok. Dette er utgangspunktet når giverne skal lage en antikorrupsjonsstrategi for sin budsjettstøtte.

I denne oppgaven har jeg gjort rede for denne strategien. Det første spørsmålet gjaldt hvordan giverne kan bruke budsjettstøttesamarbeidet i kampen mot korrupsjon. Siden givernes utgangspunkt er at korrupsjon skyldes svakheter i styresett, ønsker de å bruke budsjettstøtten målrettet for å forbedre demokratisk utvikling og byråkrati i mottakerlandet. Til dette benytter de primært to verktøy: kondisjonalitet og politisk dialog. Giverne må imidlertid være oppmerksomme på begrensningene til disse virkemidlene. Mange studier antyder at korrupsjonsarbeid må ta utgangspunkt i politiske prosesser i samarbeidslandet for å ha en varig effekt. Giverne fokuserer derfor i større grad enn tidligere på at mottakeren må ta eierskap i arbeidet. Politisk vilje er essensielt. USAID sier det slik: *uten en ekte og demonstrert vilje fra øverste hold i den mosambikanske regjering vil dagens korrupsjonstendens sannsynligvis vedvare. Seriøst og koordinert press fra giversamfunnet kan hjelpe, og giverne må ta denne oppgaven og sin potensielle makt mye mer alvorlig enn de synes å ha gjort hittil* (2005a: 4). Det er bekymringsfylt at så mange av mine kilder tviler på at den politiske viljen i Mosambik er sterk nok. Giverne baserer seg på teorien om at den politiske viljen kan presses fram, men man har ikke sikker kunnskap om press gjennom kondisjonalitet og politisk dialog faktisk fungerer i bistanden.

Oppgavens neste spørsmål var hvordan *Norge* som giver har iverksatt de nevnte virkemidlene. Konkret spør jeg hvilken kondisjonalitet Norge har knyttet til budsjettstøtten til Mosambik for å motarbeide korrupsjon, og hvordan Norge brukte

budsjettstøttesamarbeidet til å ta opp korrupsjonsproblematikk overfor myndighetene. Norge knyttet kondisjonalitet til både styrking av byråkratiet og til demokratisk styreset, mer konkret til tiltak i finansforvaltningen og de såkalte *underliggende prinsippene* i den felles MoU'en. De underliggende prinsippene framstilles som et sentralt virkemiddel, men mye tyder på at de har liten reell effekt. De blir ikke systematisk overvåket, og det er ingen automatikk i hvordan eventuelle brudd skal følges opp. De underliggende prinsippene ligger der som et ris bak speilet, men mye tyder på at deres viktigste funksjon i praksis er som en forsikring for giverne.

Norge synes å ha brukt de tilgjengelige arenaene etter beste evne. I fellesgjennomgangen hevdet Norge at de bevisst *raslet med sablene* og spisset retorikken mot korrupsjon. Også i den politiske dialogen har Norge, som leder av Troikaen, benyttet anledningen til å løfte korrupsjonsspørsmål overfor myndighetene. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål om hvilken effekt denne dialogen med myndighetene har. Det var tilsynelatende ren rutine at korrupsjonsbekymringer ble løftet til politisk dialognivå. Men det var bred enighet blant de jeg intervjuet at kvaliteten på politisk dialog var dårlig, og at den politiske viljen hos myndighetene var svak, eller ikke-eksisterende. Igjen kan man spørre seg om det er viktigere for giverne å kunne fortelle hjemme at oppdraget er utført enn å se reelle resultater.

Budsjettstøttesamarbeidet i Mosambik er preget av at det er mange givere og høy grad av harmonisering. Det var derfor ikke mulig å bruke Norges budsjettstøtte som case uten å ta dette aspektet med i betraktning. Oppgavens fjerde spørsmål var følgelig hvordan samhandlingen med andre givere og myndighetene påvirket Norges utarbeidelse av grunnlagsdokumenter og løpende arbeid i budsjettstøttesamarbeidet. Konklusjonen er at ambassaden viste meget stor vilje til harmonisering. Arbeidet med bilateral avtale og MoU viste at den ønsket å gå foran med et godt eksempel i å redusere unntak, strømlinjeforme kontrollrutiner og rapporteringskrav. At Norge ledet Troikaen gjorde dette ønsket enda sterkere. Pariserklæringens oppfordringer til harmonisering gjør at hovedkvartene må lage nye krav og retningslinjer for den bilaterale bistanden. Dette caset viser imidlertid at Utenriksdepartementets

---

retningslinjer fortsatt ikke hang helt sammen med intensjonen i Pariserklæringen da grunnlagsdokumentene ble utarbeidet for budsjettstøtten i 2006. Ambassaden sitter tett på virkeligheten. Den må forholde seg til kravene fra myndighetene og andre givere hver dag. Det kan virke som om det faller lettere å harmonisere på landnivå enn hovedstadsnivå. Ambassaden benyttet seg av sin relativt store beslutningsmyndighet og tok ikke nødvendigvis hensyn til rådene som kom hjemmefra. Ambassaden påtar seg således et stort ansvar.

Den høye graden av harmonisering gjør sannsynligvis at ambassaden i neste omgang føler *enda* større forpliktelser til budsjettstøtten. Den har investert mye arbeid og integritet, og samarbeidet mellom giverne er styrket. Det er grunn til å tro at dette underbygger budsjettstøttens framtid i Mosambik. Baksiden av medaljen er at hovedkvarteret og de bevilgende myndighetene hjemme kan få svekket tillit til budsjettstøtten, siden ens egne forvaltningsrutiner erstattes av andre. Den hjemlige politiske støtten til budsjettstøtte som virkemiddel kan derfor bli utfordret.

Det er påfallende hvor mye reell beslutningsmyndighet som ligger i ambassaden, uten at det er en metodisk tilnærming til beslutningsgrunnlaget som skal benyttes. Ambassaden skal vurdere *kvalitet på dialog, politisk tillit og politisk vilje*. Den skal, sammen med G-19, overvåke underliggende prinsipper og vurdere om det er grunnlag for å videreføre budsjettstøtte, eventuelt å innføre økonomiske sanksjoner. Norge er imidlertid det eneste landet i G-19 som ikke utfører systematiske landanalyser som beslutningsgrunnlag. Følgelig blir mange beslutninger basert på individuelle erfaringer og vurderinger. Dette gjør systemet for beslutninger sårbart.

Utenriksdepartementet stiller ambassaden overfor en rekke dilemmaer. Den krever nulltoleranse for korrupsjon, men erkjenner at en viss risiko må tas i budsjettstøtten. Grensen for hvor stor risiko man kan akseptere varierer, og må veies opp mot potensielle resultater. Utenriksdepartementet krever også at mottakerens finansforvaltningssystem må være av *akseptabel kvalitet*, men det er ingen definerte minstekrav. Fra Utenriksdepartementet er det også kontinuerlig press for å effektivere utbetalinger, å ”få ut pengene”, men dette må ikke gå på bekostning av kvaliteten på

forvaltningsrutinene til ambassaden. Sist, men ikke minst, krever Utenriksdepartementet at ambassaden bidrar til harmonisering og oppfyller Pariserklæringen, men samtidig forventer man at kontrollrutiner er i tråd med norske standarder.

Mye tyder på at det gir liten mening å forsøke å definere minstekrav i et lands styresett for at det skal kunne motta budsjettstøtte. Et element av subjektive vurderinger vil alltid være der. Også i framtiden vil mange beslutninger fattes på grunnlag av de ambassadeansattes erfaring og kompetanse. Det som er sikkert er at ambassaden bør ha tillit til at det finnes et visst nivå av politisk vilje. Dette aspektet bør være gjenstand for grundig refleksjon på beslutningsnivå. En mulig vei videre for denne casestudien ville være å gjøre en kvalitativ casestudie av beslutningsprosessene ved ambassaden som leder til budsjettstøtte, hvilke vurderinger som gjøres, hvilke faktorer som vektlegges og hvor konsistente analysene av politisk tillit og politisk vilje er.

Det er nærmest blitt et mantra i offentlig debatt i Mosambik at Regjeringen er mer ansvarlig overfor giverne enn overfor sine egne innbyggere.<sup>52</sup> Med mer enn 50 prosent av statsbudsjettet betalt av bistanden er myndighetene ekstremt avhengige av giverne. Sivilsamfunnet er bekymret for at budsjettstøtten øker denne avhengigheten, siden denne støtten går rett i statskassen. Opposisjonen i landet ser på budsjettstøtte som å fylle ut en åpen sjekk til Frelimo. En alvorlig utfordring ved det demokratiske systemet er mangelen på "checks and balances" fra andre sektorer av samfunnet. Budsjettstøtte kan derfor anses som risikabelt fra et styresettperspektiv. Man vet fortsatt lite om hvordan budsjettstøtte påvirker korrupsjonssituasjonen i mottakerland. Man vet enda mindre om hvordan den demokratiske utviklingen i et patrimonialistisk styresett med svake "checks and balances", som det mosambikanske, påvirkes av budsjettstøtte. Man frykter at sentralmakten blir enda sterkere siden den kontrollerer statsbudsjettet. Man tror også at budsjettstøtten kan bidra til forskjøvet maktbalanse,

---

<sup>52</sup> Et mye referert eksempel på dette er at G-19 får presentert forslaget til statsbudsjett før landets parlament får det.



---

der giverne overtar rollen til parlamentet og landets innbyggere i å stille regjeringen til ansvar for sin pengebruk.

Idéen bak budsjettstøtten er imidlertid at den *på sikt* kan bidra til å bygge opp kapasitet og transparens i landets eget byråkrati og demokrati. I Mosambik ser man klare forbedringer når det gjelder finansforvaltningen. Men giverne er meget bekymret for den demokratiske utviklingen og ”checks and balances”. Mye tyder på at budsjettstøttegiverne har lyktes bedre i å styrke kvaliteten på finansforvaltningen enn å påvirke styresettet. Dette bør være et tankekors for giverne.

Et enda større tankekort bør det være at man vet så lite om givernes virkemidler *faktisk* virker mot korrupsjon. Norge og de andre giverne besluttet å gi budsjettstøtte til Mosambik vel vitende om den store risikoen. For å redusere denne risikoen tok de i bruk strategien med å kreve kondisjonalitet og å utøve politisk press. Men denne strategien underbygges tilsynelatende ikke av forskningsresultater om hva som fungerer i bistanden. Det finnes ikke empiriske studier som bekrefter at bedret finansforvaltning på sikt medfører redusert korrupsjon, slik hypotesen til giverne er. Det er også tvilsomt om politisk press kan medføre varig politisk vilje til å bekjempe korrupsjon. Muligens er disse virkemidlene like viktige for å demonstrere handlekraft overfor hjemlig opinion og bevilgende myndigheter som for å se konkrete resultater.

Det samme spørsmålet kan stilles når det gjelder økonomiske sanksjoner. Selv om harmoniseringen er sterk, opptrer giverne uavhengig når de vil kutte i støtten, noe eksempelet fra Mosambik i 2007-2008 viste. Effekten og troverdigheten til slike sanksjoner ville blitt vesentlig styrket dersom giverne var mer koordinerte. Sanksjoner som ikke er konsistente og troverdige kan kanskje gjøre vondt verre. Men heller ikke her kan giverne basere seg på forskning som viser at økonomiske sanksjoner frambringer varige endringer i korrupsjonsbekjempelse. Igjen kan man spørre seg om de økonomiske kuttene i 2008 like mye var myntet på hjemmepublikum som på myndighetene.

Budsjettstøtte er et relativt nytt fenomen. Mosambik var tidlig ute med å motta slik støtte, og i et meget stort omfang. Det behøves mer forskning på budsjettstøttens virkemåte og effekt på korrupsjon. Ikke minst behøver givne mer kunnskap om hvilke virkemidler og strategier mot korrupsjon som *virker* i budsjettstøtten. Det er fortsatt for tidlig å si om dagens politiske kondisjonalitet og politisk dialog kan ha noen varig effekt på korrupsjonsnivået i Mosambik. Det er i det hele tatt fortsatt lite kunnskap om *hva* som virker i givernes kamp mot korrupsjon i samarbeidsland.

Budsjettstøtten er omdiskutert, og er avhengig av politisk støtte fra norske myndigheter for å videreføres. Korrupsjonsproblematikk er et av de mest sensitive temaer i norsk bistand. En korrupsjonsskandale i et av mottakerlandene kan være nok til at budsjettstøtten mister sin status som prioritert virkemiddel i bilateral bistand. Budsjettstøtten som framtidig bistandsform vil derfor sannsynligvis avhenge av at den lykkes i bekjempe korrupsjon.

---

## *Akronymer og abbreviasjoner*

CIP	Centro de Integridade Pública (Senteret for offentlig integritet)
DFID	Department for International Development
HoC	Head of Cooperation
HoM	Head of Mission
G-19	Group 19
MoU	Memorandum of Understanding
DAC	Development Assistance Committee
FRELIMO	Frente da Libertação de Moçambique (Mosambiks frigjøringsfront)
GCCC	Gabinete Central de Combate à Corrupção (Sentralkontoret for kampen mot korrupsjon)
INE	Instituto Nacional de Estatísticas (Nasjonalt institutt for statistikk)
IMF	International Monetary Fund
NORAD	Det norske direktoratet for utviklingssamarbeid
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PAF	Performance Assessment Framework
PAP	Programme Aid Partners
PARPA	Programa Acelerada para Redução da Pobreza Absoluta (Handlingsplanen for reduksjon av absolutt fattigdom)
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
RENAMO	Resistencia Nacional de Moçambique (Mosambiks nasjonale motstand)
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado (Statens system for finansforvaltning)
Troika+	Ledergruppen til G-19

- UTRESP      Unidade Técnica Da Reforma do Sector Público  
(Støtteenhet for reformen i offentlig sektor)
- USAID        United States Agency for International Development

### *Referanser*

#### **LITTERATUR:**

- Andvig, Jens Christian og Moene, Karl Ove (1990). "How Corruption May Corrupt", *Journal of Economic Behaviour and Organization*, vol. 13(1), s. 63-76
- Austral Consultoria e Projetos Lda. (2005). *Governance and Anti-Corruption Diagnostic Survey*. Maputo: Austral
- Aarnes, Dag (2007). 'Budsjettstøtte – dialog og makroøkonomi' Presentert på UKS-UD 24.05.07. Powerpointpresentasjon.
- Aarnes, Dag og Mundal, Håkon (2007). 'Budsjettstøtte – finansforvaltning, risiko, korrupsjon'. Presentert på UKS-UD 24.04.07. Powerpointpresentasjon.
- Banik, Dan (2007). 'The Resilience of Poverty.' Presentert på UKS-UD 08.05.07. Powerpointpresentasjon.
- Baylay, David (1990). "The Effects of Corruption in a Developing Nation", Arnold Heidenheimer (red.): *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers
- Bulir og Hamann (2003). *Aid Vitality. An Empirical Assessment*. IMF Staff Papers Vol. 50. No. 1
- Centro de Integridade Publica (2008). *Legislação Anti-Corrupção em Moçambique*. Maputo: CIP.
- Crabtree, Benjamin og Miller, William Lloyd (1992). *Doing Qualitative Research*. CA: Sage.
- De Renzio, Paolo og Hanlon, Joseph (2007). *Contested Sovereignty: The Dilemmas of Aid Dependence*. Oxford: Oxford University, Global Economic Governance Programme. Working Paper No. 2007/25.
- Diamond, Larry (2002). "Elections without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes". *Journal of Democracy*, vol.13, no. 2, April: 21-35

- 
- DFID (2002). *Managing Fiduciary Risk When Providing Direct Budget Support*. Glasgow: DFID.
- DFID (2005). *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004: Mozambique Country Report*. Glasgow: DFID.
- Dijkstra, Geske (2003). *Results of International Debt Relief in Mozambique: Case study for the IOB Evaluation of Dutch Debt Relief*. The Hague: IOB
- Fael, Baltazar (2008). 'O Gabinete Central de Combate a Corrupção (GCCC) de Moçambique'. Presentert på "Empowering Anti-Corruption Agencies", konferanse på ISCTE, Lisboa 14.-16. mai 2008. Konferansepapir.
- Fritz, Verena og Kolstad, Ivar (2008). *Corruption and Aid Modalities*. Bergen: CMI. U4 Issue 4
- Fozzard, Adrian (2002). *How, when and why does Poverty get Budget Priority? Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Mozambique*. London: Overseas Development Institute. ODI Working Paper 167.
- Gustafsson, Allan og Disch, Arne (2001). *Joint Macro-Financial Aid Programme to Mozambique: Background Study for Joint Programme Review*. Oslo: Scanteam
- Heidenheimer, Arnold (red.) (1990). *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers
- Hanlon, Joseph (2002). 'Are Donors to Mozambique promoting Corruption?' Towards a New Political Economy of Development, University of Sheffield. Konferansepapir.
- Hanlon, Joseph (2004). *How Northern Donors promote Corruption: Tales from the New Mozambique*. Dorset: The Corner House. Corner House Briefing 33.
- Hanlon, Joseph (1997). *Paz sem Benefício: Como o FMI Bloqueia a Reconstrução de Moçambique*, Maputo: Centro de Estudos Africanos
- Hanlon, Joseph og Smart, Teresa (2008). *Há mais Bicicletas – mas há Desenvolvimento?* Maputo: Missanga Ideias & Projectos Lda.
- Harrison, Graham (1999). "Mozambique Between Two Elections: A Political Economy of Transition". *Democratization* 6 (4) 166-180.
- Hellevik, Ottar (1993). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Huntington, Samuel (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Connecticut: Yale University Press
- Isaksen, Jan (2005). *The Budget Process and Corruption*. Bergen: CMI. U4 Issue 3.

- Kjellberg, Francesco (1992). "Corruption as an Analytic Problem: some Notes on Research in Political Corruption", *Indian journal of administrative science*, bind 3, nr. 1 & 2, jan-des.:1995-221
- Klitgaard, Robert (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Kolstad, Ivar (2005). *Direct Budget Support and Corruption*. Bergen: CMI. U4 Issue 1.
- Kvale, Steinar (1983). "The Qualitative Research Interview". *Journal of Phenomenological Psychology* 14: 171-196.
- Løkkevik, Hanne-Sofie (2001). *Hva er korrupsjon?* Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Mosse, Marcelo (2006). *Breve Análise à Estratégia Anti-Corrupção do Governo*. Maputo: CIP.
- Nilsson, Maria (2004). *Effects of Budget Support – A Discussion of Early Evidence*. Stockholm: SIDA Department for Evaluation and Internal Audit, UTV Working Paper 4
- Norad (2005). *Direct Budget Support, Disbursement Mechanisms and Predictability*. Oslo: Norad
- Norad (2007a). *Working with Sector Development Programmes: Practical Guide*. Oslo: Norad
- Norad (2008a). *Institutional Features of Budget Support Mechanism. Technical note*. Oslo: Norad
- Norad (2008b). *Anti-Corruption Approaches. A Literature Review. Study 2/2008*. Oslo: Norad
- Nye, Joseph (1967). "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review*, 61(2).
- OECD/DAC (2004). *Draft Good Practice Note on the Provision of Budgetary Support – a Public Financial Management Prospective. Draft 20 October 2004*. Paris: OECD.
- Pinto-Duschinsky, Michael (1996). "Corruption". Kuper, Adam & Kuper, Jessica (red.) *The Social Science Encyclopedia*. 2. utgave. London & New York: Rothledge.
- Robinson, Mark (1998). "Corruption and Development: An Introduction", Mark Robinson (red.): *Corruption and Development*. London: Frank Cass Publishers
- Rose-Ackerman, Susan (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.

- 
- Rydland, Inge Herman (2007). 'Bistandsarbeideren – i nye roller'. Presentert på UKS-UD 24.04.07.
- South African Institute of Security Studies (2002). 'Mozambique: Threats posed by the Penetration of Criminal Networks'. Presentert på 'Organised Crime, Corruption and Governance in the SADC Region', Pretoria, 18.04.02. Konferansepapir.
- U4 Anti-Corruption Training Centre (2007). *Rethinking Governance to Fight Corruption*. Bergen: CMI. U4 Brief 7: 2007
- USAID (2004). *General Budget Support: An Alternative Assistance Approach; Mozambique Country Case Study*. Silver Spring: USAID DEC. PPC Evaluation Working paper no. 18.
- USAID (2005a). *Corruption Assessment: Mozambique*. Washington DC: MSI
- USAID (2005b). *General Budget Support – Key Findings of five USAID Studies*. Silver Spring: USAID DEC. PPC Evaluation paper no.7
- White, Howard and Dijkstra, Geske (2003). *Programme Aid and Development: Beyond Conditionality*. London: Routledge.
- World Bank (2005). *Country Economic Memorandum*. Washington DC: World Bank
- World Bank (2006). *Global Monitoring Report*. Washington DC: World Bank
- Yin, Robert (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage Publications.

#### **NETTBASERTE DOKUMENTER:**

- DFID (2002). Mozambique Country Assistance Plan 2002-2007:  
<http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/MZ%20Country%20Assistance%20Plan.pdf>
- DFID (2004). Managing Fiduciary Risk when providing Budget Support:  
<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/pfma-fiduciaryrisk.pdf>
- Golaszinski, Ulrich (2005). Politische Parteien und Parteiensystem in Mosambik. Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/03288.pdf>
- International Monetary Fund (2008). Press Release No. 08/264. Oct. 30:  
<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr08264.htm>
- Norad. Definisjoner av korrupsjon (20.06.08):  
[http://www.norad.no/default.asp?V\\_ITEM\\_ID=3570](http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=3570)
- Norad. Definisjon av budsjettstøtte (11.09.08):  
[http://www.norad.no/default.asp?V\\_ITEM\\_ID=2979](http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=2979)

Norad. Korrupsjon og utvikling (11.09.08):

[http://www.norad.no/default.asp?V\\_ITEM\\_ID=2412](http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=2412)

Norad (2006). Report 1/2006 discussion:

[http://www.norad.no/items/4618/38/8452/54774/Donor definitions of and practices in providing budget support.pdf](http://www.norad.no/items/4618/38/8452/54774/Donor%20definitions%20of%20and%20practices%20in%20providing%20budget%20support.pdf)

Norad (2007b). Norway's Provision of Budget Support to Developing Countries. Guidelines.

[http://www.norad.no/items/8208/38/6143384433/Norways% 20provision% 20of% 20budget% 20support% 20to% 20developing% 20countries% 20-% 20guidelines.pdf](http://www.norad.no/items/8208/38/6143384433/Norways%20provision%20of%20budget%20support%20to%20developing%20countries%20-%20guidelines.pdf)

NOU (1995:5). Kondisjonalitet. [http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/NOU-](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/NOU-er/1995/NOU-1995-5/5/8/1.html?id=427278)

[er/1995/NOU-1995-5/5/8/1.html?id=427278](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/NOU-er/1995/NOU-1995-5/5/8/1.html?id=427278)

OECD/DAC (2003). Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery:

<http://www.oecd.org/dataoecd/0/48/20896122.pdf>

OECD/ DAC (2006). Policy Paper on Anti-Corruption: Setting an Agenda

<http://www.oecd.org/dataoecd/51/25/38681611.pdf>

PAP (2007). Midyear Review. [http://www.pap.org.mz/myr\\_2007.htm](http://www.pap.org.mz/myr_2007.htm)

PAP (2008). Joint Review. [http://www.pap.org.mz/jr\\_08.htm](http://www.pap.org.mz/jr_08.htm)

PAP. Financial Contributions (21.10.08): [www.pap.org.mz/financial\\_contributions.htm](http://www.pap.org.mz/financial_contributions.htm)

PEFA. (21.10.08): <http://www.pefa.org>

St.meld. nr. 35 (2003-2004) "Felles kamp mot fattigdom":

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stmeld/20032004/stmeld-nr-35-2003-2004-.html?id=404767>

Taylor, Charlotte (2008). National Anti-Corruption Efforts. Draft Paper U4 Online Course:

<http://partner.u4.no/training/courses/classroom/assignments.cfm>

U4 Anti-Corruption Training Centre (2008a). U4 Anti-Corruption Online Course:

Definitions and Concepts Part 1:

<http://partner.u4.no/training/courses/classroom/explanations.cfm>

U4 Anti-Corruption Training Centre (2008b). U4 Anti-Corruption Online Course:

Consequences Part 2:

<http://partner.u4.no/training/courses/classroom/explanations.cfm>

U4 Anti-Corruption Training Centre (2008c). U4 Anti-Corruption Online Course: Causes and Explanations Part 3:

<http://partner.u4.no/training/courses/classroom/explanations.cfm>



---

U4 Anti-Corruption Training Centre (2008d). U4 Anti-Corruption Online Course: Consequences Part 4:  
<http://partner.u4.no/training/courses/classroom/explanations.cfm>

U4 Anti-Corruption Training Centre (2008e).  
<http://partner.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=185>

US Department of State. Human Rights Report (2009):  
<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/af/119015.htm>

World Bank. New Worldwide Governance Indicators (02.12.08):  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICA>

### **ARKIVMATERIALE FRA AMBASSADEN I MAPUTO:**

Agreement between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Republic of Mozambique regarding Development Cooperation concerning Direct Budget and Balance of Payment Support – 07.11.2006. (200600471-20)

Appraisal Report Norwegian Budget Support to Mozambique 2006 (200600471-15)

Bevilgningsdokument Felles Budsjettstøtte for Reduksjon av Fattigdom fase V (200600471-10)

Completion document: Mozambique – General Budget Support Phase IV (200700466-1)

Discurso Revisão Semestral; tale ved Ambassadør Gaustadsæther (200701183-11)

Joint Assessment by the Mozambique Development Partners Group of PARPA II 2006-2009 (200601544-6)

Korrespondanse fra Norad den 29.08.2006 (200600471-6)

Korrespondanse fra ambassaden den 13.09.2006 (200600471-8)

Korrespondanse fra Norad den 18.09.2006 (200600471-9)

Korrespondanse fra ambassaden den 19.09.2006 (200600471-12)

Korrespondanse fra den irske ambassaden i Maputo 22.05.2008 (220601544-65)

Mandate for Joint Review 2008 (200800250-2)

Notat fra Norad den 27.09.2006 (200600471-14)

**AVISARTIKLER**

AIM: 'Tax revenue to fill any gap caused by Swedish aid reduction' (19.08.2008)

MediaFAX: 'Corrupção e conflitos de interesses impedem a Noruega de aumentar apoio' (18.08.2008)

Notícias: 'Redução da ajuda sueca ao país' (19.08.2008)

O País: 'A detenção de Manhenje' (26.09.2008)

Savana: 'Corrupção' (15.08.2008)

Zambeze: 'Magistrados suspeitos de satisfazer agendas políticas' (26.02.2009)

**LISTE OVER INTERVJUER:**

Rasmus Bakke (seniorrådgiver i Norad) 18.12.2008 (Maputo)

Custódio Duma (tidligere ansatt i Liga dos Direitos Humanos) 30.01.2009 (Maputo)

Sebastiaan Engelhardt (political officer ved Nederlands ambassade i Maputo)  
19.03.2009 (Maputo)

Baltazar Jorge Fael (ansatt i CIP - Centre for Public Integrity) 23.03.2009 (Maputo)

Thorbjørn Gaustadsæther (Norges ambassadør til Maputo 2003-2008) 15.01.2009  
(Oslo)

Anton Johnston (spesialrådgiver ved Irlands ambassade i Maputo) 27.02.2009  
(Maputo)

Mette Masst (ministerråd ved Norges ambassade i Maputo 2004-2009) 07.02.2009  
(Maputo)

Karin Metell (1. ambassadesekretær ved Sveriges ambassade i Maputo) 22.03.2009  
(Maputo)

Torunn Reite (ambassaderåd ved Norges ambassade i Maputo 2004-2008) 28.01.2009  
(Maputo)

---

I tillegg hadde jeg en lang rekke bakgrunnssamtaler med journalister, politikere, diplomater og representanter for det sivile samfunn som gav meg nyttige innblikk i det offentlige ordskiftet om budsjettstøtte, korrupsjon og givernes rolle.