

The background of the image is a collage of Zimbabwean banknotes and a cheque. Visible denominations include 20 million, 5 million, and 1 million Zimbabwean dollars. The Reserve Bank of Zimbabwe logo is also present. A cheque is partially visible on the left side, dated 2nd April 2008, with the number 02022909. The text 'on or before 30th June 2008 for the Reserve Bank of Zimbabwe' is printed on the banknotes. The title 'DE OMGEKEERDE WERELD' is centered in a white circle, with 'DE' and 'OMGEKEERDE' in purple and 'WERELD' in yellow.

DE OMGEKEERDE WERELD

*of hoe ontwikkelingslanden
het rijke Westen financieren*

**DE
OMGEKEERDE
WERELD**

*of hoe ontwikkelingslanden
het rijke Westen financieren*

VOORWOORD

Dit boek gaat over hoe het kan dat er jaarlijks vele miljarden méér van ontwikkelingslanden naar rijke westerse landen stromen dan in omgekeerde richting. Dat is geen noodlot, maar het gevolg van keuzes die overheden en hun (multilaterale) organen, banken, (multinationale) bedrijven, niet-gouvernementele organisaties en gewone burgers maken. Ieder verstandig mens zou denken dat het juist andersom zou moeten zijn, maar de bittere werkelijkheid is die van 'de omgekeerde wereld'. Dit boek legt in duidelijke taal – ook te begrijpen voor economische leken – uit hoe dat in vredesnaam mogelijk is.

De publicatie komt op een goedgekozen moment. Om minstens drie redenen. De eerste is de Doha conferentie. Eind november 2008 zal in Doha de tweede grote VN Conferentie 'Financing for Development' gehouden worden. Daar zullen staatshoofden en regeringsleiders, ministers van ontwikkelingssamenwerking en financiën samen met vertegenwoordigers van internationale financiële organisaties, het particuliere bankwezen, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties tot zaken moeten komen rond de financiering van ontwikkeling. De conferentie is het enige internationale podium waar alle aspecten (handel, schulden, ontwikkelingssamenwerking, internationale en nationale belastingen, corruptie e.d.) in samenhang geagendeerd kunnen worden. En dat in de setting van de Verenigde Naties waar zowel arme als rijke landen aan tafel zitten. Dat maakt de Doha conferentie zo belangrijk. Dit boek biedt veel achtergrondinformatie over de Doha agenda.

De tweede reden waarom dit boek op een uitgelezen moment komt is de internationale kredietcrisis. Die is volop gaande en het is nog onduidelijk wat op de langere termijn de gevolgen voor zowel het rijke Westen als ontwikkelingslanden zullen zijn. Het zal in ieder geval niet de eerste keer zijn dat rijke landen de problemen in eigen huis belangrijker vinden dan de beloofde steun aan ontwikkelingslanden. De miljardensteun die veel landen nu aan hun banken verlenen roept tevens de vraag op hoe snel en gemakkelijk de millenniumontwikkelingsdoelen bereikt zouden kunnen worden, als landen vergelijkbare initiatieven zouden nemen om die doelen te halen. In elk geval biedt de crisis een aanknopingspunt om het (dis)functioneren van het neoliberale systeem publiekelijk ter discussie te stellen.

*of hoe ontwikkelingslanden
het rijke Westen financieren*

De derde reden is de discussie in ons eigen land over de effectiviteit – of het ontbreken ervan – van ontwikkelingssamenwerking. In de politiek, maar ook in delen van de samenleving vragen velen zich af of het werk van ontwikkelingsorganisaties geen water naar de zee dragen is. Dit boek laat zien dat het werk van ontwikkelingsorganisaties maar een bescheiden plaats inneemt als het gaat om geldstromen naar ontwikkelingslanden. Het betoogt dat de inspanningen van ontwikkelingsorganisaties in het juiste perspectief gezien moeten worden. Het is eerder dweilen met de kraan open dan water naar de zee dragen; de vooruitgang die concrete ontwikkelingsprojecten weten te bereiken wordt vaak teniet gedaan door bijvoorbeeld een handels- of schuldenbeleid dat averechts werkt.

Gezien het belang van het thema ben ik blij dat Oikos met dit boek een begrijpelijke gids heeft geschreven voor een ingewikkeld beleidsterrein. Dat het boek er kwam is aan velen te danken. Naast de auteurs en de andere geïnterviewden wil ik in het bijzonder minister Koenders hartelijk bedanken voor zijn medewerking en NCDO voor de financiële steun. Dat het boek zijn weg mag vinden naar zoveel betrokken lezers dat de omgekeerde wereld eindelijk wordt recht gedraaid!

Ineke Bakker, directeur Oikos

INHOUD

- 1 DE OMGEKEERDE WERELD** 5
of hoe ontwikkelingslanden het rijke Westen financieren
- 2 DOORBREEK DE SCHULDENPROBLEMATIEK** 15
met vergaande schuldkwijtschelding
- 3 HERVORM EXPORTKREDIETORGANISATIES** 25
en voorkom niet-duurzame investeringen
- 4 PAK BELASTINGONTWIJKING AAN** 33
en stimuleer ontwikkeling
- 5 BESTRIJD CORRUPTIE** 45
aan de vraag- én aanbodzijde
- 6 KIES VOOR INNOVATIEVE ONTWIKKELINGSFINANCIERING** 57
met de valutatransactiebelasting
- 7 BELEG VERANTWOORD** 65
in bedrijven die bijdragen aan ontwikkeling
- 8 DRAAI DE OMGEKEERDE WERELD OM!** 73
wat doen we en wat houdt ons tegen?



1 DE OMGEKEERDE WERELD

*of hoe ontwikkelingslanden
het rijke Westen financieren*



WERELDWIJD LEVEN 1,2 MILJARD MENSEN VAN MINDER DAN EEN DOLLAR PER DAG. OM DIE SCHRIJNENDE ARMOEDE AAN TE PAKKEN, ZETTEN 189 REGERINGSLEIDERS IN 2000 HUN HANDTEKENING ONDER DE MILLENNIUMONTWIKKELINGSDOELEN. IN 2015 MOET HET AANTAL MENSEN DAT IN EXTREME ARMOEDE LEEFT TEN OPZICHTE VAN 1990 GEHALVEERD ZIJN. DIT STREVEN STAAT ONDER ANDERE DOOR DE RECENTE KREDIETCRISIS, DE VOEDSEL-CRISIS EN DE KLIMAATVERANDERING ONDER STEEDS GROTERE DRUK. WILLEN WE DE MILLENNIUMDOELEN HALEN, DAN ZAL HET NOORDEN DIEPER IN DE BUIDEL MOETEN TASTEN. VEEL MENSEN VERONDERSTELLEN ECHTER DAT HET NOORDEN HET ZUIDEN AL GENOEG HELPT. MAAR KLOPT DIT WEL? 'DE REALITEIT IS DAT ER JAARLIJKS HONDERDEN MILJARDEN MÉÉR VAN ONTWIKKELINGSLANDEN NAAR RIJKE WESTERSE LANDEN STROMEN DAN OMGEKEERD', WEET ECONOOM SONY KAPOOR. DEZE PUBLICATIE LAAT ZIEN WAT HIER ACHTERSTEEKT, WELKE ROL HET NOORDEN HIERBIJ SPEELT, EN HOE HET OOK ANDERS KAN.

In september 2000 werd op de VN-top in New York unaniem de Millenniumverklaring aangenomen. Vervolgens tekenden 189 politieke leiders uit de internationale wereldgemeenschap de millenniumdoelen. Voor het eerst beloofden alle landen, arm én rijk, zich in te zetten voor de aanpak van de armoede in de wereld. In acht doelen spreken zij af vóór 2015 de ontwikkeling op specifieke gebieden te bevorderen en de armoede te verminderen. In 2015:

1. is het aantal mensen dat in extreme armoede leeft (minder te besteden heeft dan een dollar per dag) gehalveerd ten opzichte van 1990.
2. volgt ieder kind op de wereld basisonderwijs.
3. hebben mannen en vrouwen dezelfde rechten.
4. is de kindersterfte met tweederde teruggebracht ten opzichte van 1990.
5. is de moedersterfte met driekwart verminderd ten opzichte van 1990.
6. is de verspreiding van hiv/aids, malaria en andere ziekten gestopt.
7. is het milieu beter beschermd, is het aantal mensen zonder toegang tot schoon drinkwater gehalveerd en wonen er 100 miljoen minder mensen in sloppenwijken.
8. is de wereldwijde samenwerking voor ontwikkeling versterkt; landen in het Noorden besteden minstens 0,7% van hun bruto nationaal product aan ontwikkelingssamenwerking, hebben de schuldenlast van arme landen verlicht en drijven eerlijkere handel.

De doelen zijn concreet, tijdgebonden en meetbaar. Maar in september 2005 spreekt Kofi Annan in het VN-voortgangsrapport over de millenniumdoelen zijn bezorgdheid uit:



If current trends persist, there is a risk that many of the poorest countries will not be able to meet many of them [Millennium Development Goals]. Considering how far we have come, such a failure would mark a tragically missed opportunity. [...] As I said in my March report: 'Let us be clear about the costs of missing this opportunity: millions of lives that could have been saved will be lost; many freedoms that could have been secured will be denied; and we shall inhabit a more dangerous and unstable world.'

The Millennium Development Report 2005, New York, United Nations.

Onderzoek voor het Millennium Development Report 2005 laat zien dat er op alle sleutelindicatoren, behalve de verspreiding van hiv/aids, vooruitgang is geboekt. Zo blijkt in 2002 21 procent van de wereldbevolking in absolute armoede te leven (ten opzichte van 28 procent in 1990; moet in 2015 14 procent zijn), is 17 procent ondervoed (was 20 procent in 1990; moet in 2015 10 procent zijn) en heeft 79 procent toegang tot schoon drinkwater (was 71 procent in 1990; moet in 2015 100 procent zijn). Dat is hoopvol, maar de regionale verschillen zijn groot. Terwijl in Oost-Azië het percentage mensen dat in absolute armoede leeft van 30 naar 15 procent daalt, stijgt dit percentage voor Afrika ten zuiden van de Sahara van 45 naar 46 procent. Twee factoren blijken veelal bepalend: economische groei en bevolkingsgroei. In China, dat een lage bevolkingsgroei kent, kan de explosieve economische groei voor een groot deel ten goede komen aan een hoger inkomen per hoofd van de bevolking. Afrika ten zuiden van de Sahara kampt daarentegen tot dan toe nog met het slechtste van twee werelden: een uiterst lage of zelfs negatieve economische groei én een zeer sterke bevolkingsgroei.

EEEN NIEUWE CRISIS

Dat was de tussenstand in 2005, maar ondertussen pakken zich nieuwe, donkere wolken boven de millenniumdoelen samen. ‘Twee externe factoren zetten de millenniumdoelen onder grote druk’, weet Sony Kapoor, die directeur is van de internationale denktank RE-DEFINE.¹ Kapoor treedt op als consultant voor diverse overheden. Zo droeg hij bij aan de totstandkoming van een multilateraal schuldkwijtscheldingsprogramma voor ontwikkelingslanden en speelt hij een prominente rol in het internationale debat over de introductie van alternatieve vormen van ontwikkelingsfinanciering. ‘Ten eerste is er de voedselcrisis. Dat is een ernstig probleem dat vooral de allerarmsten raakt. De voedselprijzen stijgen door de hogere kunstmestprijs (die gekoppeld is aan de olieprijs) en de hogere brandstofkosten. Steeds meer landbouwgronden worden gebruikt voor de productie van biobrandstoffen, ten koste van de teelt van voedselgewassen. De effecten van prijs Speculatie komen daar nog eens bovenop. Al met al zien arme niet-landbouwers in Afrika ten zuiden van de Sahara hun koopkracht hierdoor met wel 50 tot 60 procent afnemen. Ook kleine zelfvoorzienende boeren, die netto vaak voedselconsumenten zijn, worden geraakt. In een groot aantal landen, zoals Indonesië en China, zijn burgers al de straat opgegaan om tegen de hoge voedselprijzen te protesteren. Van Azië tot Zuid-Amerika leidt de voedselcrisis tot sociale onrust. De crisis is zo ernstig dat hierdoor wereldwijd mogelijk 100 tot 200 miljoen mensen onder de armoedegrens terechtkomen. Terwijl het ons jaren heeft gekost om hen hier juist bovenuit te tillen.’

De voedselcrisis heeft volgens Kapoor twee gevaarlijke kanten. Ten eerste laat deze zien hoe kwetsbaar de positie van veel armen is. Wie moet rondkomen van een dollar per dag móet het overgrote deel van dit ‘inkomen’ wel aan voedsel besteden. Rek is er niet. Zelfs een kleine voedselprijsstijging brengt de bestaansmogelijkheid van miljoenen armen direct in gevaar. Ten tweede wordt de voedselcrisis volgens Kapoor vooral veroorzaakt door factoren met een langetermijnkarakter. Dit geldt ook voor het veranderende voedingspatroon van mensen in landen als China en India. ‘De inkomensstijging van veel mensen in deze landen zorgt ervoor dat zij steeds meer vlees gaan consumeren’, stelt Kapoor vast, ‘en dat zorgt voor een extra grote druk op de landbouwgronden.’ De verklaring hiervoor is dat de vleesproductie vergeleken met de productie van voedselgewassen erg inefficiënt is. Nog afgezien van de extra waterbehoefte is voor de productie van één kilo vlees een veelvoud van plantaardige eiwitten uit voedergewassen zoals maïs of andere granen nodig. Kapoor: ‘De wereldvoedselcrisis is dus geen kortstondige crisis en de wereldvoedselsituatie zal niet van vandaag op morgen verbeteren. Het feit dat de landbouwsector door de Wereldbank, de donorlanden én de ontwikkelingslanden zelf jarenlang verwaarloosd is, brengt een oplossing ook niet sneller dichterbij.’

of hoe ontwikkelingslanden
het rijke Westen financieren

Naast de voedselcrisis ziet Kapoor in de klimaatverandering een tweede externe factor die de millenniumdoelen onder druk zet. ‘In de hooglanden van Kenia zie je daardoor bijvoorbeeld steeds meer gevallen van malaria. Terwijl die ziekte daar voorheen niet of nauwelijks voorkwam omdat de temperatuur daarvoor te laag was. Wereldwijd komen bovendien steeds vaker grote droogten en overstromingen voor, waarvan we vermoeden dat die met de klimaatverandering te maken hebben. Laaggelegen gebieden, zoals de dichtbevolkte delta van Bangladesh, zijn bijzonder kwetsbaar. Voor de miljoenen mensen die hier toch al in de marge leven, betekent de klimaatverandering een nieuwe levensbedreiging.’ De kosten voor klimaataanpassing, waarmee ontwikkelingslanden zich tegen de ergste gevolgen van de klimaatverandering kunnen beschermen, zijn in de financiering van de millenniumdoelen nog niet voorzien. Oxfam International schat dat de klimaataanpassing in ontwikkelingslanden jaarlijks minstens 50 miljard dollar gaat kosten.² Dat bedrag wordt nog hoger als de uitstoot van broeikasgassen niet snel omlaag gaat. ‘Rijke landen, die verantwoordelijk zijn voor de klimaatverandering, moeten voor die klimaataanpassing in ontwikkelingslanden extra geld vrijmaken’, vindt Kapoor.

MAAR ER IS MEER...

De bezorgdheid die Kofi Annan al in 2005 uitspreekt over de millenniumdoelen, is gebaseerd op harde cijfers. Vooral de zorgelijke situatie in Afrika ten zuiden van de Sahara doet de G8 in juli 2005 in Gleneagles besluiten de schuldenlast van de armste landen te verlagen en de reguliere budgetten voor ontwikkelingssamenwerking te vergroten. De wereldleiders zeggen toe de hulp aan Afrika te verdubbelen van 25 miljard dollar in 2005 tot 50 miljard dollar in 2010. Het totale reguliere ontwikkelingsbudget zal dat jaar neerkomen op 129 miljard dollar. Maar is dit wel genoeg? In 2005 begroten de VN nog dat er in 2010 maar liefst 150 miljard dollar nodig is om de millenniumdoelen te realiseren, dan nog los van de extra kosten nodig voor de klimaataanpassing en de aanpak van de voedselcrisis. Bovendien leert de praktijk dat tot nu toe nog niet de helft van de reguliere ontwikkelingsgeldten wordt ingezet voor de millenniumdoelen. 'Er is sprake van een groot financieringsgat', concludeert Kapoor, 'waarbij het extra schrijnend is dat verschillende overheden na de G8-top in Gleneagles op hun toezeggingen zijn teruggekomen. Net als veel landen eerdere internationale afspraken om 0,7 procent van hun bruto nationaal product te reserveren voor ontwikkelingssamenwerking niet nakomen. Dit gebrek aan politieke wil en daadkracht vormt in mijn ogen een derde bedreiging voor de millenniumdoelen.'

Misschien nog wel ernstiger zijn de structurele misstanden die Kapoor waarneemt in de internationale financiële verhoudingen. Zo parkeren multinationals en rijke particulieren wereldwijd hun winsten en vermogens steeds vaker in belastingparadijzen.

'De schattingen lopen uiteen, maar ieder jaar verliezen ontwikkelingslanden maar liefst 200 tot 800 miljard dollar door kapitaalvlucht. Er is goede reden om aan te nemen dat dit verlies sterk toeneemt. De meest gebruikte manier om geld weg te sluisen is namelijk door prijsmanipulatie in het internationale handelsverkeer. En met de globalisering is het handelsvolume van ontwikkelingslanden, als percentage van het bruto nationaal product, sterk gestegen. Daarmee zijn de mogelijkheden om geld weg te sluisen enorm toegenomen.' (Zie hoofdstuk 4.)



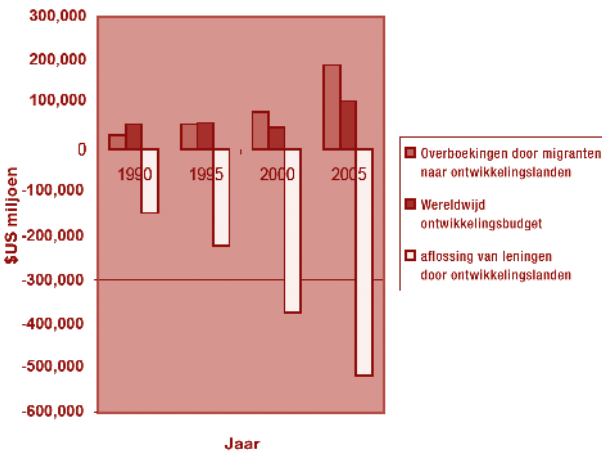
Met de toenemende globalisering neemt bovendien de financiële instabiliteit van landen toe. Vooral ontwikkelingslanden zijn kwetsbaar. Kapoor: 'Het aantal financiële crisissen in ontwikkelingslanden neemt toe. Sommige landen hebben daardoor wel 30 procent van hun bruto nationaal product verloren.' Kapoor houdt zijn hart vast over de gevolgen van de kredietcrisis voor ontwikkelingslanden. 'Iedereen weet wat er tijdens de Azië-crisis is gebeurd en na de financiële crisis in Argentinië heb ik respectabele middenklasse burgers langs de vuilnisbakken zien struinen op zoek naar eten. Dat is de directe schade, maar er zijn ook indirecte kosten. Niet alleen middeninkomenslanden, zeker ook lage-inkomenslanden proberen zich tegen een financiële crisis te beschermen door buitenlandse valutareserves op te bouwen. Zij parkeren deze reserves bijvoorbeeld in banken in Londen en Frankrijk, waar dit geld onder andere wordt belegd in US Treasury bills, Engelse of Nederlandse staatsobligaties. Die worden alom als veilig beschouwd. Maar wat het werkelijk betekent is dat ontwikkelingslanden hiermee de consumptie in deze rijke landen subsidiëren. De kosten zijn hoog en het geld wordt niet dáár ingezet waar de nood het hoogste is.'

DE OMGEKEERDE WERELD

De manier waarop ontwikkelingslanden zich wapenen tegen een financiële crisis is slechts één van meerdere kanalen waardoor geld stroomopwaarts vloeit. ‘Per saldo stromen er ieder jaar miljarden dollars meer van ontwikkelingslanden naar rijke landen dan omgekeerd’, constateert Kapoor. ‘Dat is de omgekeerde wereld en het wordt tijd dat aan die onrechtvaardigheid een einde wordt gemaakt.’ Hoe de geldstromen tussen arme en rijke landen in elkaar zitten, heeft Eurodad pijnlijk inzichtelijk gemaakt:

<p>\$ 84 miljard (wereldwijd ontwikkelingsbudget)</p> <p>\$ 167 miljard (overboekingen door migranten naar ontwikkelingslanden)</p> <p>\$ 226 miljard (netto investeringen in ontwikkelingslanden)</p> <p>\$ 380 miljard (nieuwe leningen aan ontwikkelingslanden)</p> <p>INSTROOM: \$ 857 MILJARD</p>	<p>UITSTROOM: \$ 1.205 MILJARD</p> <p>\$ 619 miljard (schatting kapitaalvlucht)</p> <p>\$ 456 miljard (aflossing van leningen door ontwikkelingslanden)</p> <p>\$ 130 miljard (winst op investeringen in ontwikkelingslanden)</p>
---	---

Bron: Eurodad fact sheet: capital flight diverts Development finance, 8 mei 2008.



of hoe ontwikkelingslanden het rijke Westen financieren

Jaarlijkse geldstroom tussen rijke en arme landen (gemiddelde 2002–2006)

In sommige opzichten lijkt dit beeld zelfs nog rooskleuriger dan de harde werkelijkheid is. Zo bestond ontwikkelingshulp in het verleden vaak uit leningen waarvan de effectiviteit sterk te wensen overliet. Schrijnend zijn de leningen die de Wereldbank ten tijde van Mobutu’s regime aan Zaïre gaf. Van tevoren wist men dat die gelden door corruptie nooit aan het land ten goede zouden komen. ‘Een ander voorbeeld is Zuid-Afrika onder het apartheidsregime’, weet Kapoor. ‘Daar werden de leningen niet voor ontwikkelingsdoel-einden gebruikt, maar om de bevolking te onderdrukken. Die is twee keer slachtoffer, want nu het apartheidsregime is verdwenen draait zij nog wel op voor de aflossing van deze leningen. Bij de aflossing van dit soort ‘schandelijke schulden’ betaalt de bevolking uiteindelijk veel meer dan de baten die de lening haar heeft opgeleverd.’ (Zie hoofdstuk 2)

Ook bij commerciële investeringen in ontwikkelingslanden plaatst Kapoor een kritische kanttekening. (Zie hoofdstuk 3.) ‘Om te beginnen zijn die investeringen sterk geconcentreerd in landen als China, Brazilië en India. Dat zijn landen die deze injectie niet het hardste nodig hebben. En als je naar de echte ontwikkelingslanden kijkt, gaan de investeringen vooral naar die landen die rijk zijn bedeed met delfstoffen, zoals het

olierijke Angola en het koperrijke Zambia. In ontwikkelingslanden die geen of nauwelijks natuurlijke hulpbronnen hebben, wordt ook nauwelijks geïnvesteerd. Bovendien moeten investeringen altijd winstgevend zijn. Als ik 100 miljoen dollar in een ontwikkelingsland investeer, verwacht ik er méér uit te halen. In Afrika ten zuiden van de Sahara lagen de winstmarges tussen de 25 en 30 procent per jaar. Daar heb ik mijn investering van 100 miljoen er na drie jaar dus al uit. Alles wat ik vervolgens nog aan winst wegsluit, is een netto verlies voor het ontwikkelingsland. De cijfers laten zien dat, op twee of drie jaren na zolang er gemeten wordt, er in de vorm van investeringswinst meer geld wegstroomt uit landen ten zuiden van de Sahara dan er aan nieuwe investeringen bijkomt.’

Ontwikkelingslanden die mijnbouwconcessies afgeven doen dit overigens vaak noodgedwongen tegen extreem lage percentages. Kapoor: ‘De Zambiaanse overheid krijgt bijvoorbeeld 60 dollarcent voor iedere 100 dollar koper die het land exporteert. Dat is een schamele 0,6 procent. Ter vergelijking: voor iedere 100 dollar olie die Noorwegen exporteert, ontvangt de Noorse overheid 70 dollar.’ Kapoor benadrukt bovendien dat multinationals hun investeringen in ontwikkelingslanden door prijsmanipulatie vaak overwaarderen, terwijl zij hun winsten er juist onderwaarderen. Multinationals laten hun winsten in toenemende mate kunstmatig in belastingparadijzen vallen, waar deze niet of nauwelijks belast worden. ‘Zo kunnen in Zuid-Afrika diamanten met een werkelijke waarde van 1000 dollar voor 10 dollar worden geëxporteerd. Het verschil van 990 dollar wordt elders geregistreerd, veelal in belastingparadijzen. Die kapitaalvlucht richting belastingparadijzen neemt steeds grotere vormen aan.’ (Zie hoofdstuk 4.)

Tot slot plaatst Kapoor ook nog een kanttekening bij de gelden die migranten naar hun (ontwikkelings)land van herkomst sturen. ‘Die geldstroom is belangrijk voor een beperkt aantal landen dat een sterke emigratie kent. Voor die landen, zoals de Filippijnen, is deze geldstroom een *lifeline* en van groot belang. Maar tegelijkertijd moeten we ons wel realiseren dat een groot gedeelte hiervan opgaat aan consumptie. Bovendien kan deze geldstroom zelfs binnen een land erg asymmetrisch zijn. Zo stromen de migrantengelden in India vooral naar de Punjab en Kerala. In hoeverre deze gelden écht bijdragen aan ontwikkeling en het behalen van de millenniumdoelen is dus maar de vraag.’



DE RECHTERHAND MOET WETEN WAT DE LINKER DOET

Voor Kapoor staat het buiten kijf dat het bij ontwikkeling en het behalen van de millenniumdoelen om méér gaat dan slechts het vrijmaken van extra hulp gelden. ‘Je kunt iemand niet met je rechterhand 10 euro geven en hem tegelijkertijd met je linkerhand 50 euro afnemen’, schetst hij. ‘Daarom moeten we naar het totaalbeeld kijken. Hulp gelden zijn daarvan slechts een onderdeel. Wie het complete beeld beschouwt moet concluderen dat ontwikkelingshulp inderdaad belangrijk is, maar dat er méér nodig is om ontwikkeling te stimuleren en de millenniumdoelen te halen.’ Daarbij moet het Noorden volgens Kapoor bereid zijn eerlijk in de spiegel te kijken. Bijvoorbeeld als het om corruptie gaat. Kapoor: ‘Corruptie is een interessant fenomeen, want als je naar de Corruptie Perceptie Index van Transparency International kijkt, dan blijken zo’n acht landen in de top-twintig van deze index belastingparadijzen te zijn. Terwijl de index juist veronderstelt dat dit de minst corrupte landen zijn. Bovendien is het eerste beeld dat zelfs mij bij het woord ‘corruptie’ voor ogen staat bijvoorbeeld dat van een Nigeriaanse politiemann die mij aanhoudt en om steekpenningen vraagt. Het is nooit het beeld van een Zwitserse bankier in krijtstreppak die een dictator uitlegt hoe hij kan zorgen voor een goed rendement op zijn vermogen. Dat tweede aspect van corruptie, de rol van het Noorden, is nog nauwelijks onderdeel van het ontwikkelingsdebat.’ (Zie hoofdstuk 5.)

OP WEG NAAR DOHA

Net als Kapoor vragen ngo's wereldwijd aandacht voor de scheve verhoudingen tussen Noord en Zuid. De grote VN-conferentie Financing for Development in Doha in november/december 2008 is wat hen betreft dé plek waar deze problematiek op de agenda hoort. Hier moeten de regeringsleiders slagen maken. Kapoor: 'De VN-conferentie Financing for Development is om twee redenen van groot belang. Ten eerste is het de enige internationale setting waarin naar het totaalbeeld wordt gekeken. Elders is dat niet zo: over ontwikkelingshulp wordt gesproken met het ontwikkelingscomité van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO DAC), handel is onderwerp van discussie in de World Trade Organisation (WTO) en het schuldenvraagstuk komt op tafel bij de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Club van Parijs. De VN-conferentie Financing for Development is de plek waar deze onderwerpen samenkomen, zoals het moet. Ten tweede is de legitimiteit van de VN-conferentie groot. Waar de OESO DAC bijvoorbeeld slechts bestaat uit een groep rijke landen, wordt de VN breed geaccepteerd als een legitiem instituut. Hier zitten zowel rijke als arme landen aan tafel. Zij hebben een gelijkwaardige stem. Dat is een uitstekend uitgangspunt voor een vruchtbare discussie.'

De basis voor de VN-conferentie in Doha is in maart 2002 gelegd op de VN-conferentie Financing for Development in Monterrey. Kapoor: 'Daar is vastgesteld dat domestic resource mobilization de belangrijkste financieringsbron voor ontwikkeling moet zijn. Met een gedegen belastingstelsel, export, interne leningen enzovoorts, moeten ontwikkelingslanden zelf geld voor ontwikkeling kunnen genereren. Rijke landen hebben de verantwoordelijkheid dit te faciliteren, bijvoorbeeld door het aanpakken van kapitaalvlucht en het opheffen van handelsbelemmeringen. Dat was een veelbelovende start, maar helaas is er sindsdien slechts beperkte vooruitgang geboekt. In Doha moet de kans worden benut om *domestic resource mobilization* met hernieuwde kracht op de agenda te zetten. Daarbij zou veel aandacht moeten uitgaan naar de versterking van belastingstelsels in ontwikkelingslanden, internationale belastingsamenwerking en de aanpak van kapitaalvlucht.'

of hoe ontwikkelingslanden het rijke Westen financieren

FOCUS OP DE KEERZIJDE VAN DE MEDAILLE

Kapoor staat een vierledige aanpak voor die het Noord-Zuid-vraagstuk integraal benadert en ontwikkeling stimuleert: *domestic resource mobilization* (mobilisering), *retention* (behoud), *recovery* (terugwinning) en *supplementation* (aanvulling). Op alle vier onderdelen hebben ngo's een duidelijke agenda. De volgende hoofdstukken laten zien wat die agenda is en waar ngo's internationaal voor lobbyen. Daarbij ligt de focus op de rol van het Noorden. Hoe lekt het geld precies vanuit het Zuiden naar het Noorden weg? Welke rol spelen rijke landen daarbij en welke verantwoordelijkheid zouden deze landen moeten nemen? Wat kan het Noorden doen om ontwikkeling in het Zuiden daadwerkelijk te stimuleren?

Om te beginnen komt in hoofdstuk 2 de schuldenproblematiek aan bod, terwijl in hoofdstuk 3 de dubieuze rol van exportkredietorganisaties onder de loep wordt genomen. Hoofdstuk 4 gaat vervolgens uitgebreid in op belastingrechtvaardigheid en de kwalijke rol die belastingparadijzen spelen. Hoofdstuk 5 gaat over corruptie, waarbij dit keer niet de Afrikaanse politiman maar de westerse bankier in krijtstreep centraal staat. Hoofdstuk 6 besteedt aandacht aan de valutatransactiebelasting die ngo's nastreven. Dit is een soort btw op valutatransacties die aanzienlijke extra gelden voor de millenniumdoelen kan genereren. Twee pilotprojecten die in 2006 zijn gelanceerd, waaronder een vliegtax waarvan de opbrengst ten goede komt aan een fonds voor de aankoop van medicijnen tegen hiv/aids, tuberculose en malaria, laten zien dat er momentum is voor

dit soort vormen van innovatieve ontwikkelingsfinanciering. Hoofdstuk 7 laat vervolgens zien hoe (institutionele) beleggers kunnen voorkomen dat zij beleggen in akelige zaken als clusterbommen en landmijnen, en in plaats daarvan gericht investeren in bedrijven die een sterke bijdrage leveren aan het behalen van de millenniumdoelen. Is een millenniumdoelen-beleggingsfonds in zicht? Tot slot geeft minister van ontwikkelingssamenwerking Bert Koenders in hoofdstuk 8 zijn visie op een aantal deelonderwerpen die in de voorgaande hoofdstukken de revue passeerden.

MILLENNIUMDOELEN MOGEN GEEN EINDDOEL ZIJN

Voor Kapoor staat het vast: een brede aanpak is essentieel willen we de ontwikkeling in het Zuiden daadwerkelijk stimuleren en de millenniumdoelen halen. Wat hem betreft moet het Noorden hiervoor een veel sterkere inspanning verrichten. ‘Dat zijn we verplicht vanuit het perspectief van basale mensenrechten en solidariteit. Bovendien investeren we daarmee in duurzaamheid en wereldwijde stabiliteit. We leven immers in een geglobaliseerde wereld. Het asieldebat in Nederland is bijvoorbeeld sterk gekoppeld aan economische problemen en conflicten elders in de wereld. Niemand laat zijn familie achter zich en verruult de veiligheid van zijn eigen taal en cultuur zomaar voor een onzeker bestaan in een land waar je niet eens welkom bent. Daar moet je heel goede redenen voor hebben. Of het nu om economische problemen en conflicten gaat, de verspreiding van ziekten of de klimaatverandering, Afrika en de rest van de wereld zijn niet meer zo ver weg als vroeger.’



‘De millenniumdoelen zijn internationaal geaccepteerde minimale doelen’, benadrukt Kapoor, ‘waarbij ik de nadruk leg op het woord *minimaal*. De millenniumdoelen mogen nooit einddoelen zijn. Want zelfs als we deze doelen halen betekent dat bijvoorbeeld dat in Tsjaad nog één op de vijftig vrouwen in het kraambed overlijdt, terwijl dat in Engeland momenteel één op de vijfduizend is. Natuurlijk is het waar dat er sinds mensenheugenis grote groepen mensen geen schoon drinkwater hebben, verstoken blijven van goede gezondheidszorg en de hongerdood sterven, maar anders dan vroeger is iedereen zich hier nu van bewust. Het is algemene kennis, terwijl dat zo’n dertig tot veertig jaar geleden nog niet zo was. De prikkel om te handelen is dus veel sterker geworden. Bovendien zijn er nu wereldwijd genoeg middelen om te garanderen dat niemand verstoken blijft van schoon drinkwater, goede gezondheidszorg en basisonderwijs. Met voldoende wil en politieke daadkracht kán dat.’

1 Rethinking Development, Finance & Environment (RE-DEFINE).

2 Financing Adaptation: why the UN's Bali Climate Conference must mandate the search for new funds. Oxfam International, december 2007.

MEER WETEN?

www.millenniumdoelen.nl

NCDO-website met informatie over de millenniumdoelen. NCDO betreft mensen in Nederland met campagnes en projecten bij internationale samenwerking. Als mensen al betrokken zijn, ondersteunt NCDO hen met informatie, geld of adviezen. De millenniumdoelen zijn de leidraad voor alle activiteiten van NCDO.

www.un.org

Website van de Verenigde Naties, met onder andere uitgebreide achtergrondinformatie over de millenniumdoelen, waaronder het Millennium Development Report 2005.

www.unmillenniumproject.org

UNDP-website over het millenniumproject en de millenniumdoelen. Bevat veel achtergrondinformatie en downloads.

www.eurodad.org

Europees netwerk van 54 ngo's uit 17 landen. EURODAD houdt zich bezig met schuldenproblematiek en ontwikkeling. De website bevat veel recente rapporten en achtergrondinformatie.

*of hoe ontwikkelingslanden
het rijke Westen financieren*



2 DOORBREEK DE SCHULDEN- PROBLEMATIEK

met vergaande schuldkwijtschelding



IN 2000 MAAKTEN 189 REGERINGSLEIDERS EEN AFSpraak: VÓÓR 2015 MOETEN ARMOEDE, ZIEKTE EN HONGER WERELDWIJD STERK ZIJN TERUGGEDRONGEN. DIT STREVEN IS VERTAALD IN DE ACHT MILLENNIUMDOELEN, ACHT CONCRETE EN MEETBARE DOELEN VOOR EEN BETERE WERELD IN 2015. IN HET ACHTSTE DOEL IS VASTGELEGD WAT DE RIJKE LANDEN DAArVOOR MOETEN DOEN. EEN OPLOSSING ZOEKEN VOOR DE TORENHOGE SCHULDEN DIE ARME LANDEN HEBBEN, BIJVOORBEELD. JUBILEE NEDERLAND, EEN COALITIEORGANISATIE VAN 45 MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES, PLEIT VOOR EEN RECHTVAARDIGE EN VERGAANDE SCHULDKWIJTSCHELDING. 'DAT IS EEN ABSOLUTE VOORWAARDE OM DE MILLENNIUMDOELEN TE KUNNEN HALEN', BETOOGT VOORZITTER GREETJE LUBBI. 'DE SCHULDKWIJTSCHELDING KAN EN MÓET BETER.' JUBILEE NEDERLAND LAAT ZIEN HOE.

Ondanks diverse rondes van schuldkwijtschelding bestaat er nog steeds een schuldenprobleem. ‘De enorme schuldbetalingen die sommige ontwikkelingslanden moeten doen, zijn er mede debet aan dat er zoveel mensen in armoede leven’, stelt Greetje Lubbi. ‘Zo betaalt Bangladesh jaarlijks vele honderden miljoenen aan zijn schuldeisers. Geld dat niet aan armoedebestrijding kan worden besteed. Bangladesh komt tot nu toe niet in aanmerking voor schuldkwijtschelding en dat geldt ook voor Kenia. Volgens de officiële criteria zijn de schulden van deze landen niet onhoudbaar, maar de armoede op straat spreekt een hele andere taal.’

Lubbi: ‘De schuldbetalingen zijn nog steeds zo hoog dat deze landen nauwelijks geld overhouden voor basisvoorzieningen als veilig drinkwater, gezondheidszorg en onderwijs. Bovendien blokkeren ze investeringen in economische ontwikkeling, zoals een goede infrastructuur. Dat zijn al twee goede redenen voor een schuldkwijtschelding die verder gaat dan nu gebeurt. Ten derde is het ook nog eens een efficiënte manier om extra geld voor ontwikkeling vrij te maken. Die extra financiering is hard nodig om de millenniumdoelen te realiseren. Anders dan handel of investeringen levert schuldkwijtschelding een ontwikkelingsland direct extra armslag om in armoedebestrijding te investeren. En anders dan hulpelden kan de overheid dit naar eigen inzicht besteden.’

WIE HEeft EIGENLIJK SCHULD?

Vaak is er nog een vierde, morele reden die verdergaande schuldkwijtschelding rechtvaardigt. Bijvoorbeeld omdat de geldschieter onvoldoende heeft nagegaan of het te financieren project wel levensvatbaar was. Zo was Tanzania de Wereldbank ruim 575 miljoen dollar schuldig voor 26 mislukte agrarische programma’s, waarvan de bank zelf zegt dat er bij de projectopzet ten onrechte geen Tanzanianen betrokken waren. Ook geeft de bank toe doof te zijn geweest voor vroegtijdige waarschuwingen uit haar eigen staf.¹

Extra schrijnend is het wanneer de lening verstrekt werd aan een dictatoriaal regime en men wist dat het geleende geld misbruikt zou worden. Zo bouwde het voormalige Zaïre onder dictator Mobutu Sese Seko (1965-1997) een schuld op van 12 miljard dollar. In diezelfde tijd sluisde Mobutu 4 miljard dollar naar zijn buitenlandse privébankrekeningen (volgens sommige bronnen zelfs 9 miljard). In 1978 benoemde het IMF een eigen vertegenwoordiger bij de Centrale Bank van Zaïre, Irwin Blumenthal. Binnen het jaar nam hij ontslag, omdat, zo schreef hij in een memo, het Zaïrese bewind zo corrupt was dat er geen kans op was dat geleend geld ooit terugbetaald zou worden. Ondanks deze berichten verleende het IMF enkele maanden later de grootste lening aan Zaïre die ooit aan een Afrikaans land gegeven was, en begon de Wereldbank met leningen aan Zaïre.¹

Ook al heeft een aantal van deze landen inmiddels een democratische regering die net als de bevolking part noch deel heeft aan de ontstane schuld, dan nog moet worden terugbetaald. Weigeren is er niet bij, want daarvoor zijn deze landen te afhankelijk van hun crediteuren. Weigeren zou verdere hulp op het spel zetten en nieuwe investeerders kunnen afschrikken. ‘Crediteuren zijn vaak medeverantwoordelijk voor het ontstaan van onbetaalbare schulden’, concludeert Lubbi, ‘maar het is niet gebruikelijk dat zij die verantwoordelijkheid ook nemen. Dat kan veel beter.’

WIE ZIJN DE SCHULDEISERS?

Verdergaande kwijtschelding is nodig, betoogt Lubbi dus, maar wie eist die schuld eigenlijk op? Schuldeisers komen in verschillende gedaanten. Om te beginnen wordt een deel van de schuld van lage-inkomenslanden geclaimd door multilaterale instellingen



zoals de Wereldbank, het IMF en regionale ontwikkelingsbanken. Dit is de multilaterale schuldenlast. Daarnaast staan ontwikkelingslanden bij andere landen in het krijt. Deze bilaterale schulden bestaan uit hulpschulden en exportkredietenschulden. De hulpschulden zijn ontstaan uit zachte ontwikkelingshulpverleningen die ook Nederland tot 1992 gaf. Inmiddels geven de meeste landen alleen nog hulp in de vorm van giften. De exportkredietenschulden komen voort uit exporttransacties waarvoor de overheid zich garant heeft gesteld (zie hoofdstuk 3). Tot slot zijn er nog de commerciële bankschulden, ontstaan door harde leningen van commerciële banken.

Tussen de commerciële bankschulden en de bilaterale en multilaterale schulden bestaat een groot verschil. Kan een schuldenland niet terugbetalen, dan schrijft de wet commerciële geldverstrekkers vaak voor dat zij voorzieningen treffen. Zo kunnen zij bijvoorbeeld verplicht zijn om af te schrijven op de uitstaande kredieten. Worden deze schulden vervolgens kwijtgescholden of verhandeld, dan gebeurt dat tegen marktwaarde. Op bilaterale en multilaterale schulden wordt echter nooit afgeschreven. Zou dat wel gebeuren, dan zou er van de schuldenlast van de armste schuldenlanden 7 à 8 procent overblijven, zo becijfert de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsinformatie in een evaluatierapport in 2002.

De trend is dat het aandeel van de multilaterale schulden in de totale gezamenlijke schuldenlast van lage inkomenslanden daalt. Dat komt doordat de multilaterale instellingen verschillende rondes van schuldkwijtschelding hebben uitgevoerd. Daar komt bij dat er nieuwe spelers op de internationale kapitaalmarkt zijn gekomen, zoals China. Dat land beschikt over grote dollarreserves en heeft bovendien een zeer grote behoefte aan natuurlijke hulpbronnen. Opvallend is ook dat ontwikkelingslanden meer en meer lokaal lenen om in hun financieringsbehoeften te voorzien. Bijvoorbeeld door de uitgifte van staatsobligaties. Hierdoor neemt het binnenlandse schuldenniveau over de hele linie toe. Social Watch maakte in september 2007 in een themarapport bovendien melding van een tendens richting privatisering van de schuldenproblematiek. Particuliere fondsen zoals hedgefondsen kopen naast commerciële bankschulden steeds vaker exportkredietenschulden en staatsschulden over, om er mee te speculeren en er flink aan te verdienen. De publieke zeggenschap over de schuldenlast van ontwikkelingslanden neemt hierdoor af, en het wordt steeds moeilijker om vast te stellen wie de schuldeisers zijn. Dat kan internationale initiatieven voor schuldverlichting in de toekomst aanzienlijk bemoeilijken.

of hoe ontwikkelingslanden het rijke Westen financieren

WORDT ER AL NIET GENOEG KWIJTGESCHOLDEN?

De schulden crisis begint in 1982. In dat jaar kondigt Mexico aan dat het haar buitenlandse schulden niet langer kan aflossen. De Club van Parijs, waarin 19 rijke landen zijn verenigd, neemt daarop in 1988 de eerste schuldverlichtingsmaatregelen. Dit betreft de bilaterale (hulp- en exportkrediet)schulden. Lubbi: 'Positief is dat het percentage schuldkwijtschelding in de loop der jaren is opgeschroefd tot maximaal 100 procent. Tevens komt inmiddels naast de schuldendienst ook de uitstaande schuld zelf in aanmerking voor kwijtschelding. Helaas geldt de kwijtschelding echter alleen voor een deel van de schuld, die voor een bepaalde datum is ontstaan. Bovendien is de Club van Parijs niet transparant, waardoor volstrekt onduidelijk blijft hoe en waarom een besluit voor schuldkwijtschelding totstandkomt. De kwijtschelding oogt ook royaler dan die is, doordat alle schuldeisende landen (behalve Noorwegen voor een deel van de schuld) de kwijtschelding van exportkredietenschulden afboeken op hun budget voor ontwikkelingsamenwerking. Terwijl deze kredieten vaak helemaal niet ontwikkelingsrelevant waren en de schuldeisende landen ze ooit verstrekt hebben om hun eigen exportsector te stimuleren.' (Zie hoofdstuk 3.)

Terwijl de Club van Parijs in 1988 de eerste schulverlichtingsmaatregelen neemt, blijven maatregelen van multilaterale instellingen zoals de Wereldbank en het IMF veel langer achterwege. Dat komt doordat deze instellingen worden beschouwd als *lenders of last resort*.² Bovendien weigeren de schuldeisers te erkennen dat de schuldenlanden een groot deel van hun schulden nooit meer kunnen afbetalen. In hun ogen is er sprake van een cashflowprobleem. Kwijtschelden van de multilaterale schulden is dus niet nodig. In plaats daarvan worden nieuwe leningen uitgegeven om de oude te kunnen afbetalen, later gekoppeld aan economische hervormingsprogramma's. Die moeten de economie op gang brengen. In de praktijk komt dit neer op privatisering van overheidsinstellingen, liberalisering van de handel (zoals het afbouwen van importtarieven), inflatiebestrijding en terugdringing van het begrotingstekort. Het leidt tot ontslagen en hogere kosten voor gezondheidszorg en onderwijs voor de bevolking, terwijl de verwachte economische groei en welvaart meestal uitblijft.³ Lubbi: 'Pas onder druk van lobbycampagnes van maatschappelijke organisaties dringt het besef door dat er meer moet gebeuren. De doorbraak komt in 1996. In dat jaar lanceren de Wereldbank en het IMF het HIPC-initiatief, dat arme landen met de zwaarste schuldenlast de mogelijkheid geeft voor schuldreductie. Met het HIPC-initiatief wordt voor het eerst over alle schulden gesproken. Bovendien wordt er sinds 1999 voor het eerst een relatie gelegd tussen schuldkwijtschelding en armoedebestrijding.'

HIPC

Het Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) initiatief is een schuldeninitiatief voor de armste schuldenlanden, die alleen nog maar zachte leningen kunnen krijgen bij de Wereldbank en het IMF. Internationale financiële instellingen, regeringen en banken werken samen om de schulden van deze landen op een lager, houdbaar niveau te krijgen. Het programma bestaat uit twee fasen. De eerste fase loopt tot het 'beslispunt'. In deze fase moeten landen een economisch hervormingsprogramma uitvoeren dat voldoet aan de eisen van de Wereldbank en het IMF. Alleen landen die dit programma succesvol uitvoeren, bereiken het beslispunt. Sinds 1999 moet er bovendien een armoedebestrijdingsplan worden opgesteld. Op het beslispunt wordt vervolgens de hoogte van de schuld bekeken. Is die meer dan anderhalf keer de exportinkomsten (de definitie van een 'onhoudbare' schuld), dan komt een land in principe in aanmerking voor verdergaande schuldkwijtschelding en breekt de tweede fase aan. Deze loopt tot het 'eindpunt'. Behaalt het land in deze periode de doelen uit het armoedebestrijdingsplan en blijft het in de ogen van de donoren goed beleid voeren, dan krijgt het de kwijtschelding daadwerkelijk. In 2007 zaten negen landen in een HIPC-traject en hadden 23 landen het gehele traject al doorlopen. Tien landen voldeden nog niet aan de voorwaarden en wachtten dus nog op het beslispunt.

'De HIPC-kwijtschelding is een goed initiatief, maar blijft wel tekortschieten', oordeelt Lubbi. 'Ten eerste omdat de kwijtschelding slechts een beperkt deel van de schuld betreft, ontstaan voor een bepaalde datum. Ten tweede omdat het vaak jaren duurt voordat het eindpunt van het traject bereikt wordt. In een toch al barre economische situatie moeten landen de buikriem aanhalen en jaren op hun tenen lopen om aan de IMF-voorwaarden te voldoen. Tot slot zijn de financieel-economische projecties van de Wereldbank en het IMF vaak te rooskleurig. Zo hebben zij de exportinkomsten in het verleden te hoog ingeschat, zo blijkt uit een onafhankelijke evaluatie voor de Wereldbank uit 2006. Het wrange is dat juist nu er sprake is van sterk stijgende grondstofprijzen, veel mijnbouwbedrijven onder druk van het IMF en de Wereldbank zijn geprivatiseerd. Tegelijkertijd is de sterke stijging van de voedselprijzen en olieprijs niet in de financieel-economische projecties voorzien. Bovendien zijn de economieën van ontwikkelingslanden erg gevoelig voor externe schokken. Denk bijvoorbeeld aan de kredietcrisis



die vanuit de Verenigde Staten overwaait. Die treft deze landen veel harder dan de rijke Europese landen. Mede door deze tekortkomingen heeft een aantal landen dat het hele HIPC-traject heeft doorlopen alweer een te hoog schuldenratio.'

MDRI

Onder andere in reactie op de kritiek dat er met het HIPC-programma onvoldoende schuldkwijtschelding plaatsvindt, lanceren de schuldeisers in 2005 het Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI). Dat belooft volledige kwijtschelding door de Wereldbank, het IMF en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank voor landen die het gehele HIPC-traject hebben doorlopen. Ook landen met een inkomen dat minder is dan 380 dollar per hoofd van de bevolking komen in aanmerking voor dit initiatief, waarbij zich later ook de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank aansluit. Lubbi: 'MDRI komt rechtstreeks voort uit de bezorgdheid over het behalen van de millenniumdoelstellingen, en het besluit van de G8 in juli 2005 in Gleneagles om de schuldenlast van de armste landen te verlagen.' Volgens Debt Relief International geeft MDRI 18 landen die het gehele HIPC-traject hebben doorlopen en twee andere landen in totaal 32 miljard dollar schuldkwijtschelding. Daarmee besparen zij de komende jaren 1,1 miljard dollar per jaar. 'MDRI is een goed initiatief', vindt Lubbi, 'maar er zitten ook adders onder het gras. Om te beginnen geldt ook de MDRI-kwijtschelding slechts voor een beperkt deel van de schuld, ontstaan voor een bepaalde datum. Het IMF en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank hanteren eind 2004 als ijkpunt, de Wereldbank 2003. Als de Wereldbank eveneens eind 2004 zou gebruiken, dan zou dat 5 miljard dollar extra kwijtschelding betekenen. Fors meer dus. Hierdoor blijft de schuldverlichting door MDRI beperkt; de betalingsverplichtingen van een schuldenland dalen met zo'n 40 procent. Tot slot is het ook nog zo dat kwijtschelding bij de Wereldbank en Afrikaanse Ontwikkelingsbank gepaard gaat met evenredige reducties op nieuwe leningen en giften. De systematiek is dat de donorlanden de kwijtgescholden schulden overnemen en dit bij de banken compenseren. Dat geld gaat in een grote pot en wordt verdeeld over ongeveer zestig arme landen, ook landen die geen HIPC/MDRI-steun krijgen. De netto-opbrengst van de hele schuldkwijtscheldingsoperatie valt daardoor nogal eens tegen. Zo heeft Zambia in 2007-2008 25 miljoen dollar kwijtschelding gekregen van de Wereldbank. Normaalgesproken zou dit land in 2006-2008 188 miljoen dollar aan nieuwe 'zachte' leningen van de wereldbank ontvangen, nu krijgt het 163 miljoen dollar. Uit de herverdelingspot komt daar 4,6 miljoen dollar bij. Dat laatste is het daadwerkelijke bedrag dat Zambia netto extra aan armoedebestrijding kan besteden. Veel minder dus dan de kwijtgescholden 25 miljoen.'

of hoe ontwikkelingslanden het rijke Westen financieren

Zowel het HIPC- als het MDRI-initiatief zijn dus minder royaal dan op het eerste gezicht lijkt. Jubilee Nederland vindt dat ze tekortschieten voor échte armoedebestrijding en pleit voor verbeteringen. Welke aanpassingen zijn dat?

MEER LANDEN, MEER SCHULDKWIJTSCHELDING

Allereerst streeft Jubilee Nederland naar schuldenkwijtschelding voor álle landen met een financieringstekort in het kader van de millenniumdoelen. 'Teveel landen met een hoge schuldenlast vallen nu nog buiten de boot', licht Lubbi toe. 'Neem bijvoorbeeld Kenia, waar meer dan de helft van de bevolking onder de armoedegrens leeft. De afgelopen jaren gaf dit land meer dan de helft van de overheidsinkomsten uit aan schuldaflossing. Volgens de Keniaanse Cancel Debts for the Child campagne kwam dit in 2001-2002 neer op maar liefst 34 dollar per inwoner, tegenover 6 dollar aan gezondheidszorg en 24 dollar aan onderwijs. En tóch komt Kenia niet in aanmerking voor HIPC- en MDRI-schuldkwijtschelding.'

Ook de situatie van Bangladesh is schrijnend, zo blijkt uit een publicatie van Jubilee Nederland uit december 2006.⁴ Bangladesh is een van de armste landen ter wereld. De helft van de bevolking, circa 70 miljoen mensen, leeft er in grote armoede. De kraambestede sterfte is er hoog en de helft van de kinderen jonger dan vijf jaar lijdt er honger. Slechts tweederde van de kinderen maakt de basisschool af. Om de millenniumdoelen te halen heeft Bangladesh jaarlijks 7,5 miljard dollar extra overheidssteun nodig, maar in plaats daarvan betaalt het jaarlijks circa 710 miljoen dollar aan buitenlandse schuldeisers. Zo stond in 2003-2004 tegenover elke dollar die het land aan hulp ontving 1,5 dollar aan schuldaflossing. Bangladesh komt niet in aanmerking voor HIPC- en MDRI-schuldkwijtschelding omdat er volgens de berekeningen van de Wereldbank en het IMF geen sprake is van een onhoudbare schuld. Met 146 procent ligt de schuld-exportratio onder de officiële drempel van 150 procent. Zou de financieringsbehoefte voor de millenniumdoelen in deze overweging worden meegenomen, dan zou Bangladesh zeker wél in aanmerking komen.

‘Een heel ander geval vormt Congo’, vervolgt Lubbi. ‘Dat land kwalificeerde in 2002 wél voor het HIPC-initiatief en kwam toen met de Club van Parijs schuldkwijtschelding overeen. Ook Nederland deed hieraan mee. Congo had in 2002 bij Nederland een exportkredietenschuld van 510 miljoen euro in de boeken staan. Hiervan schold Nederland 304 miljoen euro kwijt, te verdelen over meerdere jaren. In 2003 kwam daar nog eens 44 miljoen euro bij. Al met al een forse kwijtschelding, maar je moet je ook afvragen hoe groot de kans op terugbetaling zou zijn geweest. Voor een fragiele staat als Congo is die mogelijkheid in mijn ogen gering. Jubilee Nederland vindt dat je zo’n moeilijk inbare bilaterale vordering eerst moet afwaarderen, net zoals het commerciële bankwezen met ‘slechte’ schulden doet. Een nog groter kritiekpunt is dat de schuldkwijtschelding aan Congo is afgeboekt op het budget van ontwikkelingssamenwerking. Dat is gebruikelijk, maar hiermee handelt Nederland structureel in strijd met internationale afspraken. Die schrijven namelijk voor dat schuldverlichting additioneel moet zijn en niet ten koste mag gaan van het bestaande budget voor ontwikkelingssamenwerking. Een evaluatie in opdracht van het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking zelf, het IOB-evaluatierapport uit februari 2008, onderschrijft dat Nederland op dit punt fout zit. Jubilee Nederland pleit ervoor dat dit verandert. Om de millenniumdoelen te realiseren zou Nederland meer geld moeten vrijmaken voor schuldkwijtschelding, bovenop het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Een eerste stap zou kunnen zijn dat de overheid slechte schulden gaat afwaarderen, net als commerciële banken doen.’

Dat Nederland de kwijtschelding van exportkredietenschulden zoals die van Congo afboekt op het budget van ontwikkelingssamenwerking, is overigens ook om andere redenen niet in de haak. Exportkredieten zijn vooral bedoeld om de Nederlandse export te bevorderen en lang niet altijd ontwikkelingsrelevant (zie hoofdstuk 3). Bovendien behoren exportkredietverzekeringen volgens internationale afspraken kostendekkend te zijn. Dit betekent dat het verlies door oninbare vorderingen uit de geïnde verzekeringspremies betaald moet kunnen worden. Bijgevolg maakt de schuldeiser (het ministerie van Financiën) bij kwijtschelding van de exportkredietenschulden geen kosten. Ook hierover is het IOB-evaluatierapport duidelijk.

ARMOEDEBESTRIJDING ALS UITGANGSPUNT

Met meer kwijtschelding voor meer landen is niet alles gezegd. Jubilee Nederland pleit er bovendien voor dat armoedebestrijding het uitgangspunt van het schuldenbeleid wordt. ‘Nu draait het vooral om de vraag of landen een ‘houdbare schuld’ hebben’, licht Lubbi toe. ‘De rigide criteria van de Wereldbank beperken het schuldenbeleid nog te zeer tot een economisch vraagstuk. In plaats daarvan zou het gegarandeerd moeten zijn dat



landen eerst de nodige uitgaven voor armoedebestrijding kunnen doen, voordat zij hun schulden aflossen. Jubilee Nederland is er al in geslaagd om het brede publiek met deze boodschap te bereiken. Dat bleek uit een onderzoek van Maurice de Hond in 2005: het Nederlandse publiek vindt het onzin wanneer landen die onvoldoende geld hebben voor onderwijs en gezondheidszorg gedwongen worden hun schulden af te betalen. Dat ondersteunt onze lobby bij de regering.’ De millenniumdoelen zouden als richtlijn kunnen dienen. Op de VN-conferentie Financing for Development in Monterrey, in maart 2002, is dat in voorzichtige bewoordingen al erkend:

Future reviews of debt sustainability should also bear in mind the impact of debt relief on progress towards the achievement of the development goals contained in the Millennium Declaration. We stress the importance of continued flexibility with regard to the eligibility criteria. Continued efforts are needed to reduce the debt burden of HIPCs to sustainable levels.

Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 2002.

‘Dat schuldenlanden sinds 1999 zelf een armoedebestrijdingsplan moeten opstellen is een stap in de goede richting’, vindt Lubbi, ‘want daarmee is er voor het eerst een structurele link gelegd tussen schuldkwijtschelding en armoedebestrijding. De praktijk heeft al aangetoond dat dit werkt. Zo kunnen dankzij schuldkwijtschelding in Oeganda miljoenen kinderen (gratis) naar school en is op het platteland van Zambia de bijdrage voor doktersbezoek afgeschaft.’ Een voortgangsrapport van de Wereldbank en het IMF laat zien dat de uitgaven voor armoedebestrijding (waaronder basisonderwijs en basisgezondheidszorg) van 31 landen die bij deze instellingen schuldkwijtschelding kregen, stegen. Van minder dan 7 procent van het bruto nationaal product in 2000 tot 9 procent in 2006.

of hoe ontwikkelingslanden het rijke Westen financieren

Desondanks ziet Lubbi dat er ook veel te verbeteren valt. ‘Zo ontbreekt soms het draagvlak voor het armoedebestrijdingsplan omdat landen dit naar de Wereldbank en het IMF toeschrijven. Die moeten er namelijk goedkeuring voor geven. Het gevolg is dat er nog steeds te weinig oog is voor de sociale gevolgen van het economische beleid, dat sterk wordt gedomineerd door de conservatieve visie van het IMF. Die blijft bijvoorbeeld hervormingen propageren waarvan bekend is dat ze de armoede kunnen versterken, zoals liberalisering van de handel en het kapitaalverkeer. Dat dwingt landen om hun grenzen te openen, waardoor hun eigen bedrijvigheid vernietigd wordt door goedkope importen vanuit bijvoorbeeld China. En dat terwijl de donorlanden wél de vrijheid nemen hun markten daartegen te beschermen. Ik heb bijvoorbeeld mensen gezien die met een microkrediet een naaimachine hadden gekocht. Die mensen voorzagen in hun bestaan door voor de lokale markt kleren te naaien, maar gingen vervolgens ten onder aan goedkope importen. Om een eigen industrie en werkgelegenheid op te bouwen moeten schuldenlanden hun markt tijdelijk kunnen beschermen tegen dat soort importen. De voorwaarden waaronder schuldkwijtschelding en hulp worden verleend moeten dus heel kritisch bekeken worden. Het bereiken van de millenniumdoelstellingen moet het criterium zijn. De gestelde voorwaarden mogen niet, zoals je nu vaak ziet en zoals minister Koenders van Ontwikkelingssamenwerking het in april 2007 verwoordde, gebaseerd zijn op en leiden tot ‘perverse globalisering’.

ZEGGENSCHAP VOOR SCHULDENLANDEN

Schuldenlanden hebben geen enkele zeggenschap over het proces van schuldvermindering. De donoren bepalen de voorwaarden, terwijl zij medeverantwoordelijk zijn voor de schulden crisis. Zij zijn belanghebbende én rechter. Dat moet veranderen, vindt Jubilee Nederland. Om te beginnen moet het armoedebestrijdingsplan *country owned* worden.

Maatschappelijke organisaties en parlementen moeten er écht invloed op kunnen uitoefenen. In Bolivia is al bij wet vastgelegd dat maatschappelijke organisaties inzage moeten krijgen in de besteding van de schuldverlichting en de plannen voor armoedebestrijding. In veel andere landen kan die participatie nog veel sterker van de grond komen. Het IMF en de Wereldbank moeten niet langer met de overheid achter gesloten deuren over de invulling van het armoedebestrijdingsplan kunnen onderhandelen.

Lubbi verwerpt het argument dat extra schuldkwijtschelding en meer zeggenschap van schuldenlanden zinloos is omdat het geld door corruptie niet goed terecht komt. 'De enige manier waarop je over de zin van schuldkwijtschelding kunt oordelen, is door te onderzoeken of schuldkwijtschelding werkt. Ook uit onze eigen landenonderzoeken blijkt dat het geval te zijn.' Zo stelde de Engelse organisatie Jubilee Research vast dat in tien Afrikaanse landen die schuldvermindering kregen, de uitgaven aan onderwijs tussen 1998 en 2002 stegen van 929 miljoen naar 1306 miljoen dollar. De uitgaven aan gezondheidszorg namen in dezelfde periode toe van 466 miljoen naar 796 miljoen dollar. De militaire uitgaven bleven stabiel. Lubbi: 'Natuurlijk zijn er ook situaties waarin je er niet op kunt vertrouwen dat het geld goed besteed wordt. In die situaties moet je naar maatoplossingen zoeken. Zo is er in Oeganda in de jaren negentig ervaring opgedaan met het opzetten van fondsen waarin het geld werd gestort dat vrijkwam door schuldkwijtschelding. Dat is vervolgens ook in Nigeria afgesproken. Op die manier is de besteding van het geld beter te controleren door het parlement, de *civil society* en de donoren.'

Met schuldencampagnes uit de hele wereld pleit Jubilee Nederland voor een internationaal schuldenbeleid dat eerlijk en doorzichtig is: de Free and Transparent Arbitration Procedure (FTAP). In dit nieuwe model beoordeelt een onafhankelijke partij hoeveel kwijtschelding een land moet krijgen en onder welke voorwaarden. Schuldenland en schuldeisers wijzen leden aan voor dit arbitragepanel. De procedure geeft schuldenlanden met betalingsproblemen de mogelijkheid terugbetalingen tijdelijk stil te zetten. Schuldenland en schuldeisers onderhandelen onder het toezend oog van een onafhankelijke derde. Ook de bevolking krijgt een stem in het proces, bijvoorbeeld door maatschappelijke organisaties aan het woord te laten. Lubbi: 'Uit internationale bijeenkomsten die Jubilee Nederland en andere schuldencampagnes hierover hebben georganiseerd, blijkt dat er bij parlementariërs en ngo's veel steun voor een dergelijk onafhankelijk arbitrage-mechanisme bestaat.'



1 Uit Schandelijke schulden, Greetje Witte-Rang, Jubilee Nederland, februari 2003.

2 *Lenders of last resort: de laatste instantie waar je als land terecht kunt om geld te lenen.* Deze rol wordt meer en meer ingenomen door China.

3 In 2005 beloofde de Wereldbank beterschap. Dit in reactie op internationale kritiek dat de bank vaak schadelijke economische beleidsvoorwaarden aan haar leningen koppelde. Zo werd in 2005 op de G8-bijeenkomst en de VN Millenniumtop vastgesteld dat ontwikkelingslanden, om armoedebestrijding te kunnen realiseren, hun eigen economisch beleid moeten kunnen bepalen. Hierop heeft de Wereldbank vijf 'Good Practice Principles' vastgesteld. Die moeten het aantal condities dat aan een lening wordt gesteld verminderen én waarborgen dat de gestelde voorwaarden in lijn zijn met de armoedebestrijdingsplannen van het ontwikkelingsland. Eind 2007 stelde EUODAD vast dat de Wereldbank haar belofte niet geheel nakomt. Het totaal aantal condities is volgens EUODAD weliswaar verminderd, maar de voorwaarden ten aanzien van gevoelige beleidsterreinen zoals privatisering en liberalisering zijn juist verscherpt. In 71 procent van het aantal leningen en giften stelt de Wereldbank 'hervormingen op gevoelige beleidsgebieden' als voorwaarde, schrijft EUODAD in haar rapport: *Untying the knots. How the Worldbank is failing to deliver real change on conditionality*, EUODAD, November 2007.

Zie www.jubileenederland.nl

4 *Debt and Millennium Development Goals in Bangladesh*, Country Paper, Jubilee Nederland en SUPRO, december 2006. Zie www.jubileenederland.nl

GHANA VERTAALT SCHULDKWIJTSCHELDING IN ARMOEDEBESTRIJDING

Negen deals met het IMF en 151 programma's van de Wereldbank konden Ghana geen welvaart brengen. Sterker nog: de multilaterale schuldenlast van Ghana groeide van 99 miljoen dollar in 1970 tot 5,6 miljard dollar in 2004. Verschillende structurele aanpassingsprogramma's, opgelegd door het IMF en de Wereldbank, troffen vooral de armen. Om macro-economische doelen te halen verhoogde de Ghanese overheid eind december 2000 bijvoorbeeld sterk de elektriciteits- en waterprijzen.

De afgelopen jaren profiteerde Ghana van de goede wereldmarktprijzen voor cacao en goud, Ghana's belangrijkste exportproducten. Dat heeft de economische situatie verbeterd. Het behalen van het eindpunt van het HIPC-traject in 2002 heeft daar zeker ook aan bijgedragen. Dat leverde het land een schuldkwijtschelding van 3,5 miljard dollar op. Omdat er desondanks grote schuldverplichtingen bij vooral het IMF en de Wereldbank bleven bestaan, werd bovendien het MDRI-programma gelanceerd. Dat leverde een nieuwe substantiële schuldkwijtschelding op bij het IMF en, zij het met een veel geringer netto-effect, bij de Wereldbank en de Afrikaanse Ontwikkelingsbank.

Dankzij de schuldkwijtschelding weet Ghana de armoedebestrijding sterker aan te pakken. De middelen die hierdoor vrijkomen, komen voor een groot deel aantoonbaar ten goede aan gezondheidsvoorziening, onderwijs, water- en sanitaire voorzieningen. Zo kon Ghana dankzij de HIPC-schuldkwijtschelding 509 nieuwe klaslokalen voor basisonderwijs bouwen, evenals 78 districts-ziekenhuizen en gezondheidscentra. Meer dan 40.000 boeren ontvingen een microkrediet. De civil society in Ghana speelt een belangrijke rol in het toezicht op de besteding van de gelden.

of hoe ontwikkelingslanden het rijke Westen financieren

Ghana lijkt op de goede weg voor het halen van de millenniumdoelstellingen, maar kampt daarvoor nog wel met een financieringstekort. Met Kofi Annan, voormalig secretarisgeneraal van de VN, is Jubilee Nederland van mening dat schuldaflossing de financiering van de millenniumdoelen niet in de weg mag staan. Landen die hiervoor onvoldoende middelen hebben, moeten volledige schuldkwijtschelding krijgen. Ghana is hiervoor een goede kandidaat.

Meer weten? Lees het landenrapport over Ghana op www.jubileenederland.nl. Zoek op trefwoord 'landenpapers'.

MILLENNIUMDOELEN GOED UITGANGSPUNT VOOR SCHULDKWIJTSCHELDING

Het schuldenprobleem van Zambia begon midden jaren zeventig, toen de wereldmarkt voor koper instortte. Koper was verreweg Zambia's belangrijkste exportproduct. Zambia kreeg vervolgens grote leningen van het IMF en de Wereldbank, maar die deden meer kwaad dan goed. De schuldenlast bleef groeien. In 2004 droeg iedere Zambiaan een schuld van 650 dollar. De opgelegde structurele aanpassingsprogramma's, zoals privatisering van staatsbedrijven en het opheffen van subsidies en importheffingen, verscherpten slechts de armoede.

Ondanks hun medeverantwoordelijkheid voor Zambia's schulden crisis, dicteerden het IMF en de Wereldbank de voorwaarden voor schuldverlichting. Toen Zambia in 2005 het HIPC-eindpunt bereikte, kreeg het 3,9 miljard dollar schuldkwijtschelding, verspreid over twintig jaar. Er bleef een schuld van 3,1



miljard dollar staan. Op basis van het criterium dat de schuld-exportratio daarmee onder de 150 procent ligt, was daarmee sprake van een houdbare schuld. Jubilee Nederland vindt echter dat de financieringsmogelijkheden voor de millenniumdoelen in de afweging moeten meespelen. Tot 2015 zou Zambia hiervoor jaarlijks 803 miljoen dollar tekortkomen. Elke dollar schuldaflossing zou zo een verlies voor het behalen van de millenniumdoelen betekenen.

Het MDRI-programma voor Zambia werd daarom verwelkomd. Dat verlaagde de internationale schuldenlast tot 502 miljoen dollar. Maar ook deze schuldverlichting is uitgesmeerd over vele jaren. Bovendien gaat de MDRI-schuldkwijtschelding bij de Wereldbank en Afrikaanse Ontwikkelingsbank gepaard met evenredige reducties op nieuwe leningen. Het netto-effect van de kwijtschelding is daardoor aanzienlijk kleiner dan het lijkt.

Niet alle gelden die in Zambia door schuldkwijtschelding zijn vrijgekomen, zijn ook goed terechtgekomen. Sommige gelden zijn misbruikt. Jubilee Zambia constateert echter dat de sociale sectoren duidelijk van de vrijgekomen middelen profiteren. Zo kon op het Zambiaanse platteland de fee op medicijnen, die in de jaren negentig onder druk van de Wereldbank en het IMF werd ingesteld, dankzij de MDRI-schuldkwijtschelding worden afgeschaft. In de overheidsbegroting van 2006 was circa 30 procent van het budget gereserveerd voor de sociale sectoren; het hoogste percentage sinds jaren.

Jubilee Nederland pleit ervoor dat, zolang Zambia onvoldoende middelen heeft voor de financiering van de millenniumdoelen, alle nieuwe steun aan dit land uitsluitend wordt gegeven in de vorm van giften. Crediteuren moeten hun verantwoordelijkheid nemen en er samen met de Zambiaanse overheid voor waken dat de schuld niet opnieuw onhoudbaar wordt.

Meer weten? Lees het landenrapport over Zambia op www.jubileenederland.nl/nl/pages/Landenpapers

MEER WETEN?

www.jubileenederland.nl

Jubilee Nederland brengt de positie van de armste schuldenlanden onder de aandacht bij het Nederlandse publiek. Dat doet Jubilee Nederland met publiekscampagnes en politieke lobby. Jubilee Nederland is een coalitieorganisatie van 45 maatschappelijke organisaties, waaronder Both ENDS, ICCO, Oxfam Novib, Oikos en Unicef.

www.jubileeresearch.org

Uitgebreide website met nieuws, achtergronden, landeninformatie en informatie over schuldcampagnes in de hele wereld.

www.eurodad.org

Europees netwerk van 54 ngo's uit 17 landen. EURODAD houdt zich bezig met schuldenproblematiek en ontwikkeling. De website bevat veel recente rapporten en achtergrondinformatie.

www.hipc-cbp.org

Website van het Heavily Indebted Poor Countries Capacity Building Programme (HIPC CBP), dat overheden ondersteunt bij het ontwikkelen en uitvoeren van hun nationale schuldenprogramma's.

3 HERVORM EXPORT- KREDIETORGANISATIES

en voorkom niet-duurzame investeringen



EEN VITALE EN CONCURREREND BEDRIJFSLEVEN IS DE MOTOR VAN DE ECONOMIE. HET DRAAGT BIJ AAN DE WELVAART. DAAROM PROBEREN OVERHEDEN HET BEDRIJFSLEVEN IN EIGEN LAND ZOVEEL MOGELIJK TE ONDERSTEUNEN. DAARNAAST WORDEN BEDRIJVEN AANGEMOEDIGD TE INVESTEREN IN EN TE EXPORTEREN NAAR HET BUITENLAND. ZO HELPEN OVERHEDEN HET BEDRIJFSLEVEN VIA EXPORTKREDIETORGANISATIES BIJ HET ZAKENDOEN IN RISICOVOLLE MARKTEN, VOORNAMELIJK IN ONTWIKKELINGSLANDEN. DAT IS ZONDER MEER EEN BELANGRIJKE STEUN VOOR DE ECONOMIE VAN HET EXPORTERENDE LAND. MAAR IS DIT OOK GOED VOOR DE DUURZAME ONTWIKKELING IN ONTWIKKELINGSLANDEN? 'LANG NIET ALTIJD', BETOOGT EXPORTKREDIETDESKUNDIGE WIERT WIERTSEMA. 'EXPORTKREDIETEN WORDEN BIJVOORBEELD VAAK GEBRUIKT VOOR NIET-DUURZAME INVESTERINGEN. TEGELIJKERTIJD DRAGEN EXPORTKREDIETEN VOOR EEN BELANGRIJK DEEL BIJ AAN DE SCHULDENLAST VAN ARME LANDEN. HERVORMING VAN EXPORTKREDIETORGANISATIES IS DAAROM HARD NODIG.'

Via een exportkredietorganisatie (Export Credit Agency of ECA in jargon) kan de overheid bijspringen als de markt het exportrisico of het investeringsrisico in het buitenland te groot vindt. Meestal gaat het om ontwikkelingslanden. ECA's kunnen bedrijven dan op drie manieren steunen: met exportkredieten, garantieleningen en verzekeringen. Wiertsema: 'De kern van het probleem is dat ECA's uitgaan van het belang van de exporteur of investeerder. Die probeert de deal met ECA-steun rond te krijgen, en dat is niet per se in het belang van de afnemer of het afnemende land. De exportkredieten, garantieleningen en verzekeringen worden primair gebruikt om de export te bevorderen. Exporterende landen beconcurreren elkaar hiermee. Voor het belang van de afnemers is nog veel te weinig oog.'

NAUWELIJKS DOG VOOR DUURZAME ONTWIKKELING

Terwijl multilaterale instellingen zoals de Wereldbank duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding nastreven, doen ECA's dat niet. Dat is terug te zien in de projecten die ECA-steun ontvangen. ECA Watch, een internationale coalitieorganisatie die zich inzet voor de hervorming van de ECA's, stelt dat de ECA's gezamenlijk tot de grootste publieke investeerders in industriële projecten in ontwikkelingslanden behoren. Zo steunen ECA's naar schatting meer dan twee keer zoveel olie-, gas- en mijnbouwprojecten dan de multilaterale instellingen.

Wiertsema: 'In Nederland worden exportkredieten vooral verstrekt door banken. De Nederlandse exportkredietorganisatie Atradius DSB doet alleen aan exportkredietverzekeringen. Sinds juli 2002 vermeldt Atradius DSB alle transacties op haar website, in principe een maand nadat deze afgesloten zijn. Vaak betreft het baggerprojecten. Daarnaast gaat het onder andere om de levering van kippenslachterijen, andere agrarische exporten, vrachtwagens van DAF, medische apparatuur en (in het verleden) vliegtuigonderdelen. Ook bewapening kan eronder vallen. Zo steunt Atradius DSB bijvoorbeeld de financiering en de leverantie van vier korvetten aan Indonesië. Met de bouw van die korvetten is een transactie van een miljard euro gemoeid. Die order levert de marinewerf in Vlissingen veel werk en dus banen op, maar uiteindelijk moet Indonesië natuurlijk de rekening betalen. Voor ieder land is een maximaal bedrag vastgesteld waarvoor Nederlandse exporten verzekerd kunnen worden. Voor Indonesië is dat 1,5 miljard euro. Door deze grote wapenorder is de ruimte voor andere exporten beperkt.'

Ook geleide wapensystemen van Thales worden vaak met exportkredieten verkocht. 'Voor militaire exporten wordt relatief vaak een beroep gedaan op exportkredietverzekeringen', weet Wiertsema. Campagne tegen Wapenhandel stelt dat een groot deel van de Nederlandse wapenhandel zonder die ECA-steun niet zou kunnen plaatsvinden, omdat de risico's van niet-betaling op de commerciële markt niet te verzekeren zijn. Zij becijfert dat er van augustus 2002 tot en met juli 2006 18 polissen zijn afgesloten voor wapenleveranties aan de krijgsmachten van Indonesië, Turkije, Jordanië, Zuid-Korea, Thailand, Venezuela, Pakistan en India. Het totale verzekerde bedrag is 1,25 miljard euro. Dat is 24 procent van de waarde van alle verstrekte exportkredietverzekeringen in die periode, terwijl wapenexport minder dan een procent van de totale Nederlandse export vertegenwoordigt.

GROTE IMPACT OP SCHULDENLAST ARME LANDEN

Exportkredieten hebben betrekking op commerciële transacties tussen bedrijven, maar kunnen leiden tot een schuldrelatie tussen landen. Hoe werkt dit? Stel een Nederlands baggerbedrijf heeft een baggeropdracht voor de aanleg van een haven in een Afrikaans land. Omdat de afnemer pas later zal betalen, zal het baggerbedrijf het project willen



voorfinancieren met een exportkrediet van een bank. Omdat de bank zeker wil zijn dat haar geld terugkomt, wordt een exportkredietverzekering afgesloten bij de Nederlandse kredietverzekeringsmaatschappij Atradius DSB. Het ministerie van Financiën herverzekert dit weer. Ook in het ontwikkelingsland staat de overheid garant voor de transactie. Komt de Afrikaanse opdrachtgever nu niet met geld over de brug, dan keert de verzekering de opgelopen schade uit aan het baggerbedrijf en neemt het ministerie van Financiën als herverzekeraar de vordering op het Afrikaanse land over. Een nieuwe exportkredietsschuld is ontstaan. Was er eerst sprake van een schuldrelatie tussen twee particuliere bedrijven (het baggerbedrijf en de afnemer in het Afrikaanse land), nu is er sprake van een schuld van het Afrikaanse land aan Nederland.

Cijfers van de OESO, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling waarin dertig industrielanden zijn verenigd, laten zien dat deze landen in 2004 voor ruim 100 miljard euro aan ECA-steun gaven (korte-, middellange- en langetermijntransacties opgeteld). Dit overtreft het gezamenlijke reguliere ontwikkelingsbudget van deze landen in datzelfde jaar (iets minder dan 80 miljard dollar) en illustreert de omvang en betekenis van de ECA-gesteunde geldstromen. Wiertsema: 'Exportkredieten hebben een grote impact op de schuldenlast van ontwikkelingslanden. Maar liefst ongeveer een derde van de totale schuldenlast, 1.064 miljard dollar in 2002, komt hieruit voort.'

Kan een land haar exportkredietsschulden niet betalen, dan kan de overheid een deel ervan kwijtschelden. Zo'n besluit wordt in internationaal verband voorbereid bij de Club van Parijs, waarvan 19 industrielanden lid zijn. De onderhandelingen worden gevoerd door het ministerie van Financiën, maar met uitzondering van Noorwegen laten alle schuldeisende landen de schuldvermindering ten laste komen van het budget voor ontwikkelingssamenwerking. 'Het is op zijn minst onzinnig dat de OESO dit toestaat', vindt Wiertsema, 'want het gaat om een commercieel belang en het valt niet na te gaan of deze transacties wel ontwikkelingsrelevant waren. De exportkredietsschulden die op dit moment worden kwijtgescholden zijn vaak tussen de 10 en 30 jaar oud en er is nauwelijks iets bekend over de projecten die ermee gefinancierd zijn. Bovendien zeggen verschillende internationale afspraken, zoals een wettelijk bindende Europese Richtlijn, dat het systeem van exportkredietverzekeringen kostendekkend behoort te zijn. Dat betekent dat de kwijtschelding van exportkredietsschulden uit de verzekeringspremies betaald moet worden. Door hiervoor ontwikkelingsbudgetten aan te spreken is er gewoonweg sprake van een oneigenlijke vorm van subsidie, die ten koste gaat van armoedebestrijding.'

of hoe ontwikkelingslanden het rijke Westen financieren

LOBBY VOOR HERVORMING

Dat Wiertsema zich bezighoudt met exportkredieten is een logisch gevolg van zijn werk als beleidsadviseur bij Both ENDS. Deze organisatie ondersteunt het werk van milieuorganisaties in ontwikkelingslanden en Centraal- en Oost-Europa, bijvoorbeeld met informatievoorziening en lobbywerk. Wiertsema: 'Bij Both ENDS zien we dat multilaterale instellingen zoals de Wereldbank steun aan investeringen soms afwijzen vanwege de verwachte milieueffecten. Maar als investeerders vervolgens voor de benodigde garanties en verzekeringen bij de ECA's aankloppen, dan gaan die investeringen vaak tóch door. Met alle kwalijke gevolgen voor het milieu van dien. Zo is de hervorming van de ECA's bij de internationale milieubeweging op de agenda gekomen.' Namens Both ENDS zit Wiertsema ook als exportkredietdeskundige in de stuurgroep van Jubilee Nederland. Deze coalitieorganisatie pleit voor schuldkwijtschelding van ontwikkelingslanden en richt zich vooral vanuit die optiek op hervorming van de ECA's. (Zie hoofdstuk 2.) In 1996 is er bovendien een internationaal netwerk gevormd van organisaties die hieraan werken: ECA Watch.

ECA Watch zet zich in voor institutionele hervorming van ECA's en bestaat uit een groot aantal maatschappelijke organisaties. Vaak zijn dat organisaties uit de industrielanden. Partners in ontwikkelingslanden zijn vooral actief rond specifieke gevallen van milieu- of andere schade als gevolg van de activiteiten van ECA's. De institutionele hervormingen van de ECA's laten zij graag aan de organisaties uit de industrielanden over. 'Die kunnen daar met publiekcampagnes meer gewicht voor in de schaal leggen', licht Wiertsema toe. ECA Watch ging in 1996 van start en wil de ECA's aanzetten tot meer transparantie, een beter milieubeleid, helderder criteria voor het bewaken van mensenrechten, duidelijkere richtlijnen ter voorkoming van corruptie, financiering van uitsluitend ecologisch en sociaal duurzame projecten (geen wapenhandel) en kwijtschelding van ECA-schulden voor de armste landen. Die zes doelen zijn vastgelegd in de Jakarta Declaration, een verklaring die in 2000 door 347 ngo's uit 45 landen werd getekend. De lijst groeit nog steeds.

SCHERPERE MILIEU- EN SOCIALE VOORZORGSMAATREGELEN NODIG

Mede dankzij deze lobby hebben de ECA's van de OESO-landen inmiddels wel enige voorzorgsmaatregelen genomen op milieu- en sociaal vlak. Deze maatregelen zijn vastgelegd in de Common Approaches. Wiertsema: 'Bijzonder is wel dat Nederland in het begin nogal dwars lag. Tijdens de onderhandelingen hierover, eind 2000 in Parijs, waren Nederlandse ambtenaren van mening dat export en duurzame ontwikkeling niet met elkaar te maken hebben. Naar hun oordeel hoefde er dus geen toetsing van exporten plaats te vinden waarvoor een verzekering werd afgesloten. Deze Nederlandse opstelling raakte destijds openbaar omdat de notulen van dat overleg uitlekten. In dezelfde periode stuurde staatssecretaris Ybema van Economische Zaken een beleidsnotitie naar de Kamer over maatschappelijk verantwoord ondernemen, waarin hij benadrukte dat Nederland proactief was op het vlak van duurzame ontwikkeling. Wij hebben er toen voor gezorgd dat kamerleden bij de bespreking van die mvo-notitie de beschikking hadden over die gelekte notulen. Binnen een week lag er vervolgens de aankondiging dat er een milieubeleid geformuleerd zou worden voor exportkredietverzekeringen en binnen een paar maanden was dit rond. Dat laat zien dat je, als je de juiste stukken in handen hebt en over goede contacten beschikt, effectief lobby kunt voeren. Een mooi succes!'



De Common Approaches voorzien in normen voor de evaluatie van (verwachte) milieueffecten en minimale waarborgen ter voorkoming van corruptie en omkoping. Daarnaast zijn er eerste afspraken gemaakt om onproductieve (wapen)leveranties aan de armste schuldenlanden te verhinderen. Dat is een hoopvolle ontwikkeling, al valt er op de Common Approaches nog steeds veel af te dingen. Bijvoorbeeld omdat de normen van de Wereldbank als benchmark voor de Common Approaches zijn gebruikt, terwijl ook die nog bekritiseerd worden vanwege hun zwakte. Bovendien bieden de Common Approaches de ECA's verschillende ontsnappingsclausules. Zo schrijven zij voor dat ECA-projecten 'in alle gevallen' moeten voldoen aan de normen van de Wereldbank, regionale ontwikkelingsbanken en het ontvangende land, tenzij een ECA 'het noodzakelijk acht' lagere normen te hanteren. Tegelijkertijd schrijven de Common Approaches de ECA's niet voor dat zij de betrokken lokale gemeenschap en lokale maatschappelijke organisaties raadplegen over het project dat zij financieren. Daardoor zijn er onvoldoende garanties dat opinies van lokale belanghebbenden voldoende in de besluitvorming worden meegewogen. 'Naar ons oordeel gaan de Common Approaches nog niet ver genoeg', zegt Wiertsema. 'Ze zijn onvoldoende om duurzame ontwikkeling te garanderen. Zelfs ernstige negatieve sociale en milieueffecten worden lang niet altijd voorkomen.'

Ook de Nederlandse kredietverzekeringsmaatschappij Atradius DSB neemt onvoldoende maatschappelijke verantwoordelijkheid, vindt Wiertsema. 'Atradius DSB toetst bijvoorbeeld niet op sociale en mensenrechten, zoals kinderarbeid en vakbondsrechten. Dat

wordt verdedigd met de opmerking dat een export iets eenmaligs is en er geen *ownership* bestaat. Die zou in het Zuiden liggen en dus de verantwoordelijkheid van de importeur zijn. Een toetsing op sociale en mensenrechten zou alleen mogelijk zijn bij investeringen: daar is wel sprake van *ownership* aan Nederlandse kant. Ik vind dat een veel te beperkte opvatting die niet past in de moderne ideeën over gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen, inclusief de financiers. Daarnaast voert Atradius DSB aan dat zij pas heel laat aan bod komt en een toetsing op sociale en mensenrechten veel eerder zou moeten plaatsvinden. Dat is een weinig overtuigend verhaal, want het is een totaalpakket. Als de kredietverzekering niet doorgaat, gaat het geheel niet door. Bovendien gaat het bij exportkredietverzekeringen om besteding van belastinggeld. Daarop zou gewoon goed toezicht moeten worden uitgeoefend, ook door het parlement.’

MEER PUBLIEKE OPENHEID VEREIST

Publieke openheid van ECA's is nodig, zodat lokale stakeholders en maatschappelijke organisaties zich een oordeel kunnen vormen over lopende en nieuwe projecten. Volgens het Verdrag van Aarhus zouden ECA's die openheid ook moeten betrachten. Het verdrag stelt vast dat duurzame ontwikkeling alleen kan worden bereikt met betrokkenheid van alle stakeholders. Het slaat een brug tussen milieubescherming en de rekenschap van overheden daarvoor. Het eerste deel van het verdrag, dat het publiek toegangsrecht geeft tot overheidsinformatie hierover, is vastgelegd in een wettelijk bindende Europese Richtlijn.

‘In het verleden was er uit concurrentieoverwegingen echter juist sprake van geheimhouding over exporten waarvoor garanties werden verstrekt’, zegt Wiertsema. ‘We konden dus niet nagaan hoe een groot deel van de schulden van ontwikkelingslanden was ontstaan. Daarom heeft Both ENDS in 2001 een beroep gedaan op de Wet Openbaarheid Bestuur. Met een WOB-procedure probeerden we die informatie alsnog boven tafel te krijgen. Helaas verloren we die procedure omdat de rechter bepaalde dat de wettelijk verleende vertrouwelijkheid niet met terugwerkende kracht kan worden opgeheven. Ook kregen we niet gedaan dat de informatie in de toekomst beschikbaar komt vóórdat de verzekering wordt afgesloten. Maar de procedure leidde er wél toe dat Atradius DSB sinds 1 juli 2002 alle nieuwe transacties op de website publiceert, dertig dagen nadat deze zijn afgesloten. Daarnaast wordt bij transacties voor projecten met een hoog milieurisicoprofiel dertig dagen vóór het besluit informatie verstrekt over de milieuaspecten. De belanghebbenden in de betrokken landen kunnen dan nog een inbreng leveren in de besluitvorming.’

of hoe ontwikkelingslanden
het rijke Westen financieren

De extra transparantie is een goede zaak, maar meer openbaarheid vooraf is nodig om lokale stakeholders écht in de gelegenheid te stellen mee te denken over de ontwikkelingsrelevantie van een transactie. In de Verenigde Staten en Japan bestaat de regel dat grote transacties zeker 45 dagen van te voren bekend worden gemaakt. Dat maakt het beter mogelijk belangengroepen tijdig te raadplegen. Wiertsema: ‘De periode van dertig dagen die Atradius DSB hanteert, is daarvoor te kort. Bovendien is de informatie op de website van Atradius DSB nog beperkt en soms alleen beschikbaar in het Nederlands. Ik heb de taak op me genomen om milieu-informatie van nieuwe projecten met hoge milieurisico's meteen op te vragen en te delen met onze partners in het desbetreffende land. Zodat die ermee aan de slag kunnen. Verder zijn we niet echt tevreden over de informatie die Atradius DSB verstrekt over het eigen beleid. We krijgen geen inzage in de beleidsdocumenten en de richtlijnen en procedures die gevolgd worden bij de beoordeling van projecten, terwijl Atradius DSB daar als publieke instantie open over hoort te zijn. In het belang van de klanten en andere belanghebbenden zouden die zaken openbaar moeten zijn. Ook publiceert Atradius DSB slechts een jaarbericht en geen jaarver-

slag dat informatie geeft over de beleidsdoelstellingen, de implementatie daarvan en de geboekte resultaten. Een jaarrekening met daarin een balans en een overzicht van de baten en lasten wordt evenmin gepubliceerd.’

LEVEL PLAYING FIELD GEWENST

Lokale stakeholders en ngo’s zouden de gelegenheid moeten krijgen om in het overleg over projecten te participeren, vindt Wiertsema. Atradius DSB vindt dat hooguit een taak van de exporteur en wil zich hier verre van houden. ‘Maar Atradius DSB wordt medeverantwoordelijk doordat het de transactie verzekert’, werpt Wiertsema tegen. ‘Daarom zou het moeten waarborgen dat die consultatie van lokale stakeholders plaatsvindt. De overheid zou bijvoorbeeld een loket kunnen openen waar informatie van lokale belangengroepen en ngo’s kan binnenkomen. Dat zou het beleid kunnen beïnvloeden. Atradius DSB ontwikkelt hierdoor namelijk een gevoeligheid voor factoren die voor lokale gemeenschappen belangrijk zijn. Die kennis is nu nauwelijks bij Atradius DSB aanwezig, maar wél op het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking en bij ngo’s.’

Wat Wiertsema betreft moet Atradius DSB het niet laten bij goedkeuring vooraf. Achteraf zou er ook geëvalueerd moeten worden. Wat zijn de blijvende gevolgen van een bepaalde export? Wiertsema: ‘Atradius DSB zou kunnen formuleren wat het met een overeenkomst wil bereiken en daarover verantwoording afleggen. Lokale organisaties moeten de kans krijgen om klachten te deponeren en Atradius DSB zou medeverantwoordelijkheid moeten aanvaarden als hierin iets is misgegaan. Hier gaat het dus om een ombudsmanfunctie die vervuld moet worden.’



De overheid ondersteunt het bedrijfsleven bij het zakendoen in het buitenland met het financieel instrumentarium buitenland. De exportkredietverzekering is op dit gebied het belangrijkste instrument. Hiermee kan de overheid sturen en negatieve effecten op milieu en ontwikkelingsdoelen helpen voorkomen. Wiertsema: ‘Met het financieel instrumentarium buitenland kan de overheid zorgen voor een *level playing field* voor de invulling van de maatschappelijke verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Daarvoor is scherpere, bindende regelgeving nodig en moeten de regels voor iedereen gelijk zijn. In internationaal verband moeten hierover verdergaande afspraken worden gemaakt binnen de OESO, waarin de belangrijkste industrielanden zijn verenigd. Ook zou onderzocht moeten worden of aan exportkredieten gekoppelde sociale en milieubaarborgen beter verankerd kunnen worden in het verband van de Wereldhandelsorganisatie (WTO).’

ECA-vertegenwoordigers wijzen graag op het risico dat Afrikaanse landen nieuwe schulden opbouwen aan nieuwe concurrerende gedschietters van buiten de OESO, zoals China. ‘Maar dit argument kunnen zij ook aandragen als schijnargument’, merkt Wiertsema op, ‘om zelf geen extra publieke verantwoording af te hoeven leggen en wellicht marktaandeel te verliezen. Dat China en India geen of een gebrekkiger milieubeleid hebben is een feit, maar dat mag voor de ‘oude’ aanbieders geen reden zijn de eigen normen niet aan te scherpen of de paar maatregelen die zij genomen hebben zelfs weer af te schaffen. Je ziet ECA’s uit OESO-landen steeds vaker samenwerking zoeken met hun zusterorganisaties uit de opkomende industrielanden. Juist door die samenwerking kan de zoektocht naar een betere afstemming tussen vraag en aanbod, tussen het streven naar economische groei en een ecologisch en sociaal duurzame ontwikkeling een interessante nieuwe impuls krijgen.’

ECA'S EN CORRUPTIE: NLGN-PLUS IN NIGERIA

Nigeria Liquefied Natural Gas Limited (NLNG) is een joint venture van Nigerian National Petroleum Corporation (49%), Shell (25,6%), Total NLG Nigeria Limited (15%) en ENI (10,4%). Op Bonny Island heeft NLGN een enorme fabriek gebouwd om gas vloeibaar te maken voor de export per schip. Deze installatie staat te boek als een van de grootste directe buitenlandse investeringen in Afrika ten zuiden van de Sahara. Het project NLGN-plus richtte zich op de uitbreiding van de productiecapaciteit met twee eenheden, trains in jargon. De totale projectkosten worden geschat op 2,1 miljard dollar. Meerdere ECA's steunden de bankleningen voor dit project met garanties of verzekeringen, voor een bedrag van 620 miljoen dollar. De Nederlandse exportkredietorganisatie Atradius DSB verzekerde een bedrag van 125 miljoen dollar.

NLGN-plus zou het probleem van het affakkelen van overtollig gas in Nigeria helpen beperken, maar de enorme installatie en haar toeleveringsnetwerk levert ernstige lokale en regionale milieueffecten op. Het project wordt bovendien getekend door beschuldigingen van corruptie door onderaannemers. Om meer werk van NLGN te krijgen, onder andere in het NLGN-plus-project, zou het Amerikaanse bedrijf Halliburton 170 miljoen dollar aan smeergeld hebben betaald. In Groot-Brittannië heeft de Serious Fraud Office (SFO) hier naar een onderzoek ingesteld. Ook in Frankrijk en de Verenigde Staten worden de beschuldigingen nauwkeurig onderzocht. Hoewel Atradius DSB in dit project ook verantwoordelijkheid draagt, is voor zover bekend in Nederland geen officieel onderzoek ingesteld.

Bron: Balancing Risks, What Export Credit Agencies can do for sustainable development, Both ENDS, januari 2007.

ECA'S EN TRANSPARAANTIE: EXPORTKREDIETVERZEKERING OPGESCHORT NA REACTIES OP MILIEUEFFECTENRAPPORTAGE

In januari 2006 besloot de Nederlandse exportkredietorganisatie Atradius DSB de aanvraag voor een exportkredietverzekering voor de financiering van de Setusamudram Shipping Channel Project door de Tuticorin Port Trust in India niet te honoreren. Het project voorzag in het baggeren van een scheepskanaal in de ondiepe zee tussen Sri Lanka en India, maar zou ernstige milieu- en sociaal-politieke effecten hebben. Atradius DSB classificeerde het project daarom als een categorie A-project; een project met een hoog milieurisico. Vanwege het voornemen een Nederlands baggerbedrijf voor dit project een exportkredietverzekering te geven, stelde Atradius DSB de milieueffectrapportage beschikbaar voor het publiek. Both ENDS en ngo's in India en Sri Lanka spraken ernstige bezorgdheid over het project uit. Niet lang daarna besloot Atradius DSB de gevraagde exportkredietverzekering voor dit project niet te verstrekken.

of hoe ontwikkelingslanden het rijke Westen financieren

Bron: Balancing Risks, What Export Credit Agencies can do for sustainable development, Both ENDS, januari 2007.

ECA'S EN DE SCHULDENPROBLEMATIEK: DE BATAAN-KERNCENTRALE IN DE FILIPPIJNEN

Een bekend voorbeeld van een project dat ECA-steun kreeg, maar nooit productief werd, is de bouw van de Bataan-kerncentrale in de Filippijnen. Hiermee was 1.100 miljoen dollar gemoed. De kerncentrale werd tijdens de Marcos-dictatuur gebouwd door het Amerikaanse bedrijf Westinghouse, met steun van de Amerikaanse ECA US ExIm Bank. Hoewel de kerncentrale nooit operationeel is geworden, werden latere Filippijnse regeringen wél gedwongen de lening terug te betalen.

Bron: Export Credit Debts, The responsibility of Export Credit Agencies (ECAs) for the external debt of many countries in the South, Both ENDS, presentation held at the Asian-Europe People's Forum, Helsinki, September 2006.



MEER WETEN?

www.eca-watch.org

ECA Watch is een internationaal netwerk van ngo's, milieu-, mensenrechten- en andere organisaties die zich inzetten voor hervorming van Export Credit Agencies (ECA's). ECA Watch wil ECA's bewegen tot meer transparantie, een beter milieubeleid, helderder criteria voor het bewaken van mensenrechten, duidelijkere richtlijnen ter voorkoming van corruptie, financiering van uitsluitend economisch rendabele projecten (geen wapenhandel) en kwijtschelding van ECA-schulden voor de armste landen.

www.jubileenederland.nl

Jubilee Nederland brengt de positie van de armste schuldenlanden onder de aandacht bij het Nederlandse publiek. Dat doet Jubilee Nederland met publiekscampagnes en politieke lobby. Zes thema's staan centraal, waaronder het probleem van exportkrediet-schulden en schuldvermindering als voorwaarde voor armoedebestrijding. Jubilee Nederland is een coalitie-organisatie van 45 maatschappelijke organisaties, waaronder Both ENDS, ICCO, Oxfam Novib, Oikos en Unicef.

www.bothends.org

Both ENDS slaat een brug tussen milieu-organisaties in het Noorden en Zuiden, milieu en ontwikkeling. De organisatie ondersteunt milieuorganisaties in ontwikkelingslanden en Centraal- en Oost-Europa met informatie, onderzoek, lobbywerk, campagnes, netwerken en scholing. Daarmee draagt Both ENDS wereldwijd bij aan een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen. Kijk voor informatie over exportkredieten onder 'Publications'.

www.stopwapenhandel.org

Campagne tegen Wapenhandel pleit voor strengere overheidscontrole op de Nederlandse wapenexport. Samen met campagnegroepen uit andere landen probeert Campagne tegen Wapenhandel ook de Europese wapenexport aan banden te leggen. Campagne tegen Wapenhandel

voert onder andere actie tegen het gebruik van exportkredietverzekeringen voor wapenhandel.

www.clubdeparis.org

Informele groep van crediteuren die onderhandelt met landen die problemen hebben met het aflossen van hun schuldenlast. Club de Paris-leden kunnen uitstel van betaling verlenen of de schuldenlast herschikken. In Club de Paris zijn 19 landen permanent vertegenwoordigd, waaronder Nederland. Al deze landen hebben grote claims op landen elders in de wereld.

www.atradius.nl

Website van de Nederlandse exportkrediet-organisatie Atradius DSB, die exportkredietverzekeringen en exportkredietgaranties verstrekt.

www.oecd.org

Website van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, samenwerkingsverband van 30 overwegend welvarende landen om sociaal en economisch beleid te coördineren. In OESO-verband worden bijvoorbeeld afspraken over exportkredietorganisaties gemaakt.

Jakarta Declaration

De Jakarta Declaration For Reform of Official Export Credit and Investment Insurance Agencies werd in mei 2000 getekend door 347 ngo's uit 45 landen. Hiermee roepen deze organisaties op een zestal punten op tot hervorming van Export Credit Agencies (ECA's). De verklaring is te vinden op www.eca-watch.org.

Balancing Risks - What ECA's can do for sustainable development

Briefing paper dat beschrijft wat Export Credit Agencies (ECA's) – en Atradius DSB in het bijzonder – kunnen bijdragen aan duurzame ontwikkeling. Door Wiert Wiertsema, Both ENDS, januari 2007. Het briefing paper is als pdf te vinden op www.bothends.org. Kijk onder 'Publications'.

4 PAK BELASTING- ONTWIJING AAN

en stimuleer ontwikkeling

DE MONTERREY CONSENSUS, HET VERSLAG VAN DE VN-CONFERENTIE FINANCING FOR DEVELOPMENT IN MONTERREY IN MAART 2002, LAAT ER GEEN TWIJFEL OVER BESTAAN: LOKALE MIDDELEN ZOALS BELASTINGGELDEN HEBBEN EEN GROOT POTENTIEEL ALS DUURZAME FINANCIERINGSBRON VOOR ONTWIKKELING. DIT POTENTIEEL MOET WORDEN AANGEBOORD WILLEN WE DE MILLENNIUMDOELEN IN 2015 HALEN. ARME LANDEN MOETEN BIJVOORBEELD IN STAAT WORDEN GESTELD EEN PROGRESSIEF BELASTINGSTELSEL OP TE ZETTEN DAT EFFICIËNT IS EN SUBSTANTIËLE SOMMEN GELD GENEREERT. RIJKE LANDEN HEBBEN DE Plicht ONTWIKKELINGSLANDEN HIERBIJ TE STEUNEN. DE MONTERREY CONSENSUS ONDERSTREEPT IN DIT VERBAND DE NODZAAK OM KAPITAALVLUCHT, BELASTINGONTDUIKING EN -ONTWIJING EN BELASTINGCOMPETITIE AAN TE PAKKEN. MAAR DE PRAKTIJK IS HELAAS ANDERS. AAN DE ENE KANT HEBBEN MAATREGELEN VAN HET IMF EN DE WERELDBANK PROGRESSIEVE BELASTINGHEFFING IN VEEL ONTWIKKELINGSLANDEN MOEILIJKER GEMAAKT. AAN DE ANDERE KANT LOPEN ONTWIKKELINGSLANDEN DOOR BELASTINGONTDUIKING, BELASTINGONTWIJING EN BELASTINGCOMPETITIE JUIST STEEDS MEER INKOMSTEN MIS. 'JAARLIJKS NAAR SCHATTING MAAR LIEFST 385 MILJARD DOLLAR', WEET JOHN CHRISTENSEN, COÖRDINATOR VAN TAX JUSTICE NETWORK. 'VELE MALEN MEER DUS DAN DE CIRCA 100 MILJARD DIE ZIJ IN 2007 AAN HULPGELDEN ONTVINGEN.'

Hulporganisaties hebben lange tijd weinig oog gehad voor de effecten van kapitaalvlucht, belastingontduiking, belastingontwijking en belastingcompetitie op ontwikkeling. Dat zij die problematiek tot voor kort niet scherp in het vizier hadden, hoeft geen verwondering te wekken. Het complexe onderwerp vergt zeer specialistische kennis die bijna alle maatschappelijke organisaties ontbreekt. Bovendien kan ieder initiatief voor meer transparantie en internationale belastingsamenwerking rekenen op een sterke tegenlobby. Toen Oxfam International in 2000 als eerste een publicatie uitbracht over de schadelijke gevolgen van belastingparadijzen voor ontwikkelingslanden, kwam dat de organisatie dan ook op flink wat kritiek te staan. Maar de interesse was gewekt. Met de oprichting van Tax Justice Network (TJN) bestaat er sinds 2002 een internationaal netwerk van academici en activisten dat de krachten voor belastingrechtvaardigheid bundelt. De Engelse econoom John Christensen stond aan de wieg van TJN. Christensen is een belastingbekeerling. Hij werkte voor het Britse ministerie van Financiën en voor een trustkantoor op Jersey, dat bekendstaat als belastingparadijs. Nu voert hij campagne voor een rechtvaardig internationaal belastingsysteem dat bijdraagt aan internationale ontwikkeling. Wat schort er volgens hem aan het huidige systeem?

GOED BELASTINGSTELSEL DÉ BASIS VOOR ONTWIKKELING

In Christensens optiek legt een goed belastingstelsel de basis voor ontwikkeling. ‘Dat geeft de overheid de middelen om te investeren in de infrastructuur, het onderwijs, de gezondheidszorg en sociale voorzieningen. Zonder die randvoorwaarden, die we in Europa allemaal genieten, zijn mensen terughoudend om risico’s te nemen en is economische vooruitgang nauwelijks mogelijk. Goede publieke voorzieningen zijn het startpunt en belastingheffing is bijna altijd de goedkoopste, efficiëntste en meest rechtvaardige manier om die voorzieningen te financieren. Andere manieren, zoals de leningen die veel ontwikkelingslanden hiervoor hebben afgesloten bij bijvoorbeeld de Wereldbank en het IMF, brengen vaak allerlei ongewenste voorwaarden met zich mee. Ze zijn duur en de continuïteit van de financiering is onvoorspelbaar.’

Tekenend is dat vrijwel alle geïndustrialiseerde landen inderdaad hebben gekozen voor belastingheffing als financieringsvorm voor hun publieke voorzieningen. Bovendien boeken landen met relatief hoge belastingtarieven vaak goede economische resultaten. De Scandinavische landen zijn daarvan een voorbeeld. Finland, Zweden en Denemarken behoren volgens het Global Competitiveness Report 2005-2006 van het World Economic Forum zelfs tot de vijf landen met de meest concurrerende economieën ter wereld. ‘Landen met een goed ontwikkelde infrastructuur, een goed opgeleide beroepsbevolking en een sterke binnenlandse markt trekken investeringen aan’, ziet Christensen. ‘TJN is geen voorstander van hoge belastingen, maar we bestrijden wél de neoliberale gedachte dat belastingverlaging de economische groei stimuleert. Bovendien pleiten we ervoor dat iedereen naar rato belasting betaalt. Dat is de laatste dertig jaar steeds minder het geval. Vooral mensen in ontwikkelingslanden zijn daar de dupe van.’

WASHINGTON CONFUSION

Een goed belastingstelsel genereert substantiële sommen geld, is rechtvaardig, efficiënt en progressief. De sterkste schouders dragen de grootste last. Met name in ontwikkelingslanden ziet TJN de belastingstelsels echter onder de grote druk staan. In veel landen zijn de belastinginkomsten gedaald en is de belastingdruk sterk verschoven naar de kleine man. Bron van veel kwaad is volgens Christensen het Washington Consensus Programme, het neoliberale hervormingsbeleid dat de Wereldbank en het IMF sinds de jaren tachtig aan ontwikkelingslanden hebben opgelegd. Om in aanmerking te komen voor hulp gelden en schuldkwijtschelding móesten zij dit hervormingsbeleid wel



accepteren. Dat geldt vooral voor landen in Zuid-Amerika en Afrika. De belofte was dat een vrije markt en een gezond monetair beleid de economieën van deze landen uit het slop zouden halen, maar inmiddels heeft de Washington Consensus zich ontpopt als de *Washington Confusion*. Terwijl de verwachte economische groei veelal uitbleef, verschaalden de publieke voorzieningen zoals onderwijs en gezondheidszorg en verslechterden de levensomstandigheden van de allerarmsten.

Christensen: 'Het Washington Consensus Programme berust op tien maatregelen die ruim baan geven aan de vrije markt.¹ 'De gedachte van belastingverlaging loopt hier als een rode draad doorheen. De kern van het programma bestaat uit handelsliberalisering (lees: het reduceren van import- en exporttarieven), belastinghervorming en het op orde brengen van de overheidsuitgaven (ofwel: belastingverlaging en het snoeien in de overheidsuitgaven), privatisering (lees: het uitverkopen van overheidsvoorzieningen) en liberalisering van de financiële markten (dat belastingontwijking en -ontduiking in de hand werkt). En dat terwijl er geen enkel bewijs bestaat dat dit de economische groei stimuleert. Empirisch onderzoek in de Verenigde Staten wijst juist op het tegendeel. Dat laat zien dat belastingvermindering en snoeien in overheidsvoorzieningen niet tot meer banen en economische groei leidt. Tegelijkertijd is aangetoond dat belastingverhoging, als die gebruikt wordt om de openbare voorzieningen te verstevigen, juist wél tot meer banen en economische activiteit leidt.² Als dit opgaat voor een relatief sterke belasting-economie als de Verenigde Staten, dan geldt het zeker voor de zwakke economieën van arme landen, waar sociale en economische ontwikkeling wordt tegengehouden door onderinvesteringen in infrastructuur, onderwijs en gezondheidszorg.'

Een voorbeeld van de manier waarop het neoliberale hervormingsbeleid verkeerd uitpakt, zijn de import- en exporttarieven. 'Om de handel te stimuleren zijn ontwikkelingslanden onder grote druk gezet om deze drastisch te beperken', weet Christensen. 'Maar terwijl import- en exporttarieven in Europa gemiddeld slechts zo'n 2 procent van de overheidsinkomsten uitmaken, is de situatie in veel Afrikaanse landen heel anders. Daar maken ze soms wel 50 procent van de inkomsten uit. Om dit enorme verlies te compenseren hebben deze landen op advies van het IMF en de Wereldbank een btw-heffing ingevoerd. Dat is gebaseerd op het Europese model, met dit verschil dat de meeste Afrikaanse landen geen uitzondering maken voor bijvoorbeeld voedingsmiddelen. De meeste Europese landen doen dit wel (Nederland hanteert hiervoor een laag tarief van 6 procent) omdat arme huishoudens een veel groter percentage van hun gezinsinkomen aan voedingsmiddelen besteden dan rijke huishoudens. Zo is de belastingdruk voor arme huishoudens in veel ontwikkelingslanden aanzienlijk toegenomen. Brazilië is hiervan ook een voorbeeld. Cijfers van Unafisco Sindical laten zien dat arme huishoudens (de 10 procent laagste inkomens) maar liefs 27 procent van hun inkomen kwijt zijn aan belastingen op consumptiegoederen; rijke huishoudens (de 10 procent rijkste inkomens) slechts 7 procent.'

of hoe ontwikkelingslanden
het rijke Westen financieren

Wat de zaak voor veel ontwikkelingslanden extra pijnlijk maakt is dat btw in tegenstelling tot import- en exporttarieven veel lastiger te innen is. 'Invoerbelasting hef je zodra goederen de grens passeren', licht Christensen toe, 'maar btw-heffing vereist een goed geoliede belastingadministratie. En juist hieraan ontbreekt het ontwikkelingslanden veelal simpelweg. Btw-heffing is veel makkelijker te omzeilen. Economen van het IMF hebben in 2005 toegegeven dat zij de situatie hebben onderschat; de armste landen weten van elke dollar die zij door de ingreep in de handelstarieven verloren hooguit dertig cent terug te krijgen. TjN is zeker niet tegen een vrij verkeer van goederen en diensten', benadrukt Christensen, 'maar je moet wél onderkennen dat dit niet altijd een reële optie is. Rijke landen hebben hun import- en exporttarieven vanwege handelsliberalisatie ook moeten verlagen, maar deze landen konden redelijk eenvoudig overschakelen op andere

belastingvormen. Ontwikkelingslanden met een zwakke kapitaalmarkt, die kampen met politieke instabiliteit, corruptie en een zwak belastingapparaat, kunnen dat gewoonweg niet.’

Toch is met dit falende neoliberale hervormingsbeleid niet alles gezegd. Door de globalisering is het wereldwijd makkelijker dan ooit om geld weg te sluiten waarover anders belasting betaald zou moeten worden. Belastingparadijzen spelen hierin een sleutelrol. Nationale belastingapparaten, die niet verder reiken dan de landsgrenzen, staan voor grote uitdagingen om dit te voorkomen. Bovendien concurreren landen steeds vaker met elkaar door met belastingkortingen nieuwe investeringen aan te trekken.

DOUBLE LOSS DOOR KAPITAALVLUCHT

‘Door de globalisering raken economieën meer en meer met elkaar verweven’, licht Christensen toe. ‘Essentieel in dit proces is de liberalisering van de kapitaalmarkt, misschien wel de grootste economische verandering in de afgelopen dertig jaar. Hierdoor bestaat er nu een vrij verkeer van geld over grenzen, wat het voor grote internationale ondernemingen en de rijke elite veel gemakkelijker heeft gemaakt belasting te vermijden en ontduiken.’³ De technologische vooruitgang werkt dat nog eens extra in de hand. Velen hebben ervoor gekozen om hun weelde en winsten onder te brengen in belastingparadijzen, waar ze nauwelijks of geen belasting betalen. Dit raakt zowel geïndustrialiseerde landen als ontwikkelingslanden, maar ontwikkelingslanden kunnen zich hier veel moeilijker tegen teweerstellen. En dat terwijl overheidsbestedingen hier essentieel zijn voor ontwikkeling en het terugdringen van de armoede. Voor deze landen komt de klap dus extra hard aan.’

Onderzoek dat Christensen voor de Economist Intelligence Unit van de OESO verrichtte, laat zien dat wereldwijd 72 landen of gebiedsdelen kunnen worden aangemerkt als belastingparadijs.⁴ Maar liefst 34 daarvan hebben hun activiteiten in de laatste 25 jaar ontwikkeld. Dat is bijna een verdubbeling ten opzichte van de periode daarvoor. De schaal van de kapitaalvlucht is inmiddels immens. Christensen: ‘TJN heeft hier in 2005 onderzoek naar gedaan, gebaseerd op data van de Boston Consulting Group, McKinsey, Merrill Lynch / Capgemini en de Bank for International Settlements. Hieruit blijkt dat rijke particulieren samen circa 11,5 biljoen dollar in het buitenland hebben ondergebracht, grotendeels in belastingparadijzen. Bij een bescheiden investeringsrendement van 7,5 procent levert dat jaarlijks 860 miljard dollar op. Bij een eveneens bescheiden belastingtarief van 30 procent betekent dit een belastinginkostenverlies van 255 miljard dollar voor de landen waar deze mensen wonen. Maar dat is niet alles, want door de kapitaalvlucht gaat ook de investering en het investeringsrendement zelf verloren. In werkelijkheid is er dus sprake van een *double loss*.’

Welk deel van de kapitaalvlucht door rijke particulieren voor rekening komt van de elite uit ontwikkelingslanden, valt niet te zeggen. Wel staat vast dat rijke particulieren uit het Zuiden proportioneel meer van hun rijkdom in belastingparadijzen onderbrengen dan Noord-Amerikaanse of Europese rijken. Onderzoek heeft aangetoond dat meer dan 50 procent van de totale van cash en beursgenoteerde effecten van rijke particulieren uit Latijns-Amerika in het buitenland is opgeslagen. Voor het Midden-Oosten is dit zelfs 70 procent. Veelzeggend is wellicht ook dat volgens het World Wealth Report 2007 het aantal miljonairs in Afrika het snelste groeit.



VIJFKOPPIGE DRAAK

Een studie uit 2005 van Alex Cobham, toen directeur van de Oxford Council on Good Governance aan de University of Oxford, laat zien dat ontwikkelingslanden door belastingontduiking en -ontwijking jaarlijks 385 miljard dollar mislopen. 'Dit wordt beschouwd als een voorzichtige schatting', weet Christensen. 'Maar om het in het juiste perspectief te stellen: het is bijna vier keer zoveel als het bedrag dat de OESO-landen (dertig overwegend rijke industrielanden) jaarlijks samen aan ontwikkelingshulp besteden. Bovendien is het ruim tweeëneenhalf keer zoveel als de 150 miljard dollar die volgens de VN in 2010 nodig is om de millenniumdoelen te realiseren. Dat geeft aan wat het voor de ontwikkeling van arme landen zou kunnen betekenen als zij het belastinglek weten te dichten.'

Een moderne Hansje Brinker heeft daarvoor aan één vinger niet genoeg. Om alle gaten in de belastingdijk tegelijkertijd te dichten heeft hij er veel meer nodig. Christensen: 'Het geld sijpelt op vijf manieren weg. Ten eerste door belastingontduiking binnen de lokale economie. Ten tweede doordat rijke particulieren, zoals ik hiervoor heb uiteengezet, hun kapitaal in belastingparadijzen buiten het bereik van de fiscus houden en ten derde doordat grote ondernemingen datzelfde met hun winsten doen. Ten vierde is er nog het verlies dat landen door belastingcompetitie oplopen en tot slot het verlies dat te wijten is aan tekortkomingen van het belastingapparaat.'

TRANSFER PRICING VERKOOPT CITROENEN VOOR BANANEN

Terwijl rijke particulieren dankbaar gebruikmaken van het bankgeheim dat veel belastingparadijzen kennen, gebruiken multinationals belastingparadijzen vooral voor *transfer pricing*. Ze zetten er een stelsel van papieren dochterondernemingen op om daarmee een aanzienlijk belastingvoordeel te halen. 'Om de winstbelasting te minimaliseren delen zij hun kosten vervolgens toe aan de landen met een normaal belastingtarief', licht Christensen toe. 'De winsten laten zij daarentegen in de belastingparadijzen vallen.' Een recent onderzoek van The Guardian dat zich op de bananenmarkt richtte, laat goed zien hoe dit werkt (zie kader). Terwijl de bananen bijvoorbeeld rechtstreeks vanuit Honduras naar de markt in Groot-Brittannië worden verscheept, ziet die route er op papier heel anders uit. Hiermee kan de kostenverdeling voor een tros bananen met een winkelprijs van £ 1 er volgens The Guardian als volgt uitzien:

- > 13 pence naar het producerende land (1,5 pence loonkosten, 10,5 pence kosten en 1 pence (!) winst).
- > 8 pence naar de Kaaiman Eilanden voor gebruik van het 'inkoopnetwerk'.
- > 8 pence naar Luxemburg voor gebruik van 'financiële diensten'.
- > 4 pence naar Ierland voor gebruik van het 'merk'.
- > 4 pence naar het eiland Man voor 'verzekeringen'.
- > 6 pence naar Jersey voor gebruik van 'managementservices'.
- > 17 pence naar Bermuda voor gebruik van het 'distributienetwerk'.

De producent laat dit resulteren in een verkoopprijs van 61 pence en een winst van 1 pence (!) in Groot-Brittannië. Met de 39 pence marge van de detailhandel levert dit een winkelprijs van £ 1 op. Terwijl de producent dus maar liefst 47 pence naar dochterondernemingen in belastingparadijzen laat vloeien, zijn de landen aan de beide uiteinden van de keten de grote verliezers. Met 1 pence is de te belasten winst in zowel het producerende land als in Groot-Brittannië nihil.

'Dergelijke constructies zijn weliswaar legaal', beaamt Christensen, 'maar ze zijn wél gebaseerd op mazen in de wet. Transfer pricing druist volkomen in tegen de geest van nationale belastingwetgevingen.' Illustratief daarvoor is wat The Guardian over Fresh Del Monte rapporteerde. Dat bedrijf realiseerde in 2005 48 procent van haar verkopen in

of hoe ontwikkelingslanden
het rijke Westen financieren

de Verenigde Staten, maar boekte daar desondanks een verlies van 35,2 miljoen dollar. Fresh Del Monte betaalde over dat jaar daarom geen belasting in de VS, maar kreeg in plaats daarvan een belastingkorting van 8,3 miljoen dollar. Tegelijkertijd noteerde de onderneming buiten de VS echter een winst van 133,5 miljoen dollar. Extra verontrustend is dat dit op grote schaal gebeurt. Christensen: ‘Volgens de OESO vindt 60 procent van de internationale handel inmiddels plaats tussen dochterondernemingen van multinationals. Dat geeft multinationals ongekende mogelijkheden voor belastingplanning. Niet alleen lopen veel landen hierdoor een steeds groter verlies aan belastinginkomsten op, het ondermijnt zelfs de vrijhandelsgedachte. In plaats van de vraag waar de productie het efficiëntste kan plaatsvinden, komt steeds meer de vraag voorop te staan hoe de kostprijs te manipuleren valt. Er is zelfs een hele adviespraktijk ontstaan om multinationals hierover te adviseren. Dit geeft multinationals een oneerlijk voordeel op ten opzichte van nationale bedrijven, en gevestigde bedrijven ten opzichte van nieuwe bedrijven. Ondernemingen in ontwikkelingslanden zijn veelal jonger, kleiner en sterker lokaal gericht dan bedrijven in ontwikkelde landen. Vooral die trekken dus aan het kortste eind.’

RACE TO THE BOTTOM MET BELASTINGCOMPETITIE

Ondertussen dragen de globalisering van kapitaalbewegingen en de florerende *offshore* economie bij aan een groeiende instabiliteit van nationale financiële markten. ‘Het naoorlogse Bretton Woods Regime, dat gebaseerd was op vaste wisselkoersen en een gecontroleerde internationale kapitaalmarkt, is losgelaten’, licht Christensen toe, ‘en multinationals gebruiken belastingparadijzen meer en meer voor snelle transfers van enorme sommen kapitaal van en naar nationale economieën. Overheden moeten daarom steeds grotere reserves aanhouden om de eigen economie tegen instabiliteit te beschermen. De meeste ontwikkelingslanden kunnen zich dit niet of nauwelijks veroorloven, maar zonder internationale maatregelen om extreme koersschommelingen te voorkomen (zoals de valutatransactiebelasting waarvoor TJN pleit, zie hoofdstuk 6), hebben zij nauwelijks een andere keus.’

De invloed van multinationals groeit. Onder druk van de dreiging dat zij hun productie naar elders verplaatsen, bieden overheden multinationals in toenemende mate belastingvoordelen. Zo daalde de vennootschapsbelasting in de OESO-landen volgens KPMG van 37,6 procent in 1996 naar 28,3 procent in 2006. Bij gebrek aan andere economische opties hebben sommige ontwikkelingslanden belastingcompetitie zelfs een sleutelrol gegeven in hun ontwikkelingsstrategie. ‘Dat is echter een zeer ongewenste ontwikkeling’, merkt Christensen op, ‘want de aanvankelijke voordelen worden al snel tenietgedaan doordat andere landen zich genoodzaakt voelen hun tarieven zelfs nog verder te verlagen. Belastingcompetitie voert zo onherroepelijk tot een *race to the bottom* om investeringen aan te trekken. Op de langetermijn remt dit de internationale ontwikkeling.’

De keuze voor belastingcompetitie berust volgens Christensen op een aantal ernstige misvattingen. ‘Ten eerste gaat die keuze voorbij aan het onderscheid tussen gezonde en ongezonde concurrentie’, licht hij toe. ‘Wanneer landen buitenlandse investeringen proberen aan te trekken met voorzieningen zoals een goede infrastructuur, adequate regelgeving en een goed opgeleide beroepsbevolking, dan is dat een gezonde vorm van concurrentie. Het legt de basis voor goed ontwikkelde markten, waarbinnen de concurrentie tussen de bedrijven de innovatie simuleert en de productiviteit en efficiëntie vergroot. Belastingcompetitie is echter een ongezonde vorm van concurrentie. Het leidt tot een bedelpartij tussen landen, die elkaar in de strijd om buitenlandse investeringen met steeds lagere belastingtarieven proberen af te troeven. Belastingcompetitie holt de belastinginkomsten uit en leidt tot geringere investeringen in publieke voorzieningen,



terwijl het niets doet om de concurrentie tussen bedrijven te stimuleren. Het geeft multinationals zelfs een oneerlijk concurrentievoordeel ten opzichte van lokale bedrijven.’

Een tweede misvatting is dat concurrentie tussen landen vergelijkbaar is met concurrentie tussen bedrijven. In de concurrentiestrijd tussen bedrijven gaan sommige ondernemingen failliet en nemen andere die plaats in. ‘Dit proces van *creatieve vernietiging*, waarbij innovatieve bedrijven gevestigde bedrijven uit hun dominante marktposities verdrijven, is in onze kapitalistische samenleving een belangrijke scheppende dynamiek’, onderkent Christensen, ‘maar dit proces gaat niet op voor landen. Een land dat de concurrentie niet aankan, is gedoemd een mislukte staat te worden. Arme landen zijn hiervoor bijzonder kwetsbaar en belastingcompetitie als ontwikkelingsstrategie is daarom uiterst ongewenst.’ De praktijk laat zien dat ontwikkelingslanden het verlies aan belastinginkomsten door belastingcompetitie in ieder geval proberen te compenseren door de invoering of verhoging van de loonbelasting of btw. Zo ontloopt belastingcompetitie zich op zijn minst als een sterke drijvende kracht naar een regressiever belastingstelsel en grotere inkomensongelijkheid.

GEVECHT TEGEN WINDMOLENS?

Een rechtvaardiger internationaal belastingstelsel valt niet eenvoudig te bereiken. Oplossingen liggen op nationaal niveau, zoals belastingbijstand voor ontwikkelingslanden, maar vooral op mondiaal niveau. Zo pleit TJN voor (automatische) gegevensuitwisseling tussen landen over bijvoorbeeld bank- en depositobezit, multilaterale overeenkomsten om bankgeheimen aan te pakken en multilaterale overeenkomsten die een einde maken aan preferentiële belastingstelsels. Daarin ziet zij zich echter geconfronteerd met een sterke tegenlobby in dienst van de belastingparadijzen. Bovendien blijft er een legioen van belastingexperts, accountants advocaten klaarstaan om multinationals en rijke particulieren te adviseren over belastingplanning. Hun houding wordt goed weergegeven door een Britse accountant die in 2003 tegen de pers verklaarde:

of hoe ontwikkelingslanden het rijke Westen financieren

‘No matter what legislation is in place, the accountants and lawyers will find a way around it. Rules are rules, but rules are meant to be broken.’

Voor sommigen geeft dit de strijd van TJN voor internationale belastingrechtvaardigheid wellicht trekjes van een gevecht tegen windmolens, maar dat ziet Christensen anders. ‘Een lange adem moeten we zeker hebben’, erkent hij, ‘maar TJN boekt absoluut resultaten. Het feit dat TJN zich vijf jaar staande heeft weten te houden in dit politieke mijnenveld, is al een prestatie op zich. In die vijf jaar zijn we erin geslaagd om het onderwerp bij de ngo’s op de agenda te zetten en hebben we een goed netwerk opgebouwd om hen van de nodige expertise te voorzien. TJN kan vertrouwen op topexperts en steeds meer ngo’s maken hier gebruik van. Zo houden grote ngo’s in Groot-Brittannië, zoals Action Aid, Christian Aid en War on Want, zich meer en meer bezig met belastingrechtvaardigheid. Hetzelfde zie je gebeuren in bijvoorbeeld Nederland, Frankrijk, Italië, de Scandinavische landen én in Afrika, waar Tax Justice Network 4 Africa is gelanceerd. Bovendien is TJN voor de OESO en de Verenigde Naties inmiddels een vertrouwde en gewaardeerde gesprekspartner. Het VN Committee of Tax Experts waardeert het dat wij de juiste expertise inbrengen en is blij dat met TJN het maatschappelijk middenveld nu ook aan tafel zit. Het Fiscal Affairs Department van de OESO heeft ons zelfs al betiteld als de ‘as van het goede’.’

HET MISSENDE STUKJE IN DE ONTWIKKELINGSPUZZEL

Ondertussen boekt TJN ook tastbare resultaten. Een voorbeeld daarvan is de succesvolle lobby bij de Code of Conduct Group on Business Taxation, een invloedrijke Europese commissie die is opgezet om schadelijke belastingpraktijken in Europa aan te pakken. Tax Justice Network UK zette de commissie ertoe aan de wijzigingsvoorstellen voor de belastingwet van verschillende Britse gebiedsdelen grondig te onderzoeken. Mede door die lobby onderzocht de commissie de voorstellen van het eiland Man en keurde die vervolgens af. Nu lobbyt TJN bij de werkgroep om hetzelfde te doen met de wijzigingsvoorstellen van Jersey en Guernsey.

‘Dat we dergelijke veldslagen winnen is belangrijk’, stelt Christensen vast, ‘maar daarmee is de strijd zeker nog niet gewonnen. Op den duur moeten we toe naar een mondiale belastingautoriteit’, schetst hij. ‘Die instelling zou onder andere kunnen werken aan een gemeenschappelijke basis om winsten te definiëren en regels kunnen opstellen om de winsten van multinationals te situeren. Ze zou kunnen assisteren bij de internationale uitwisseling van belastinginformatie en landen helpen beschermen tegen schadelijke praktijken als belastingcompetitie. De OESO beschikt over een enorme expertise om die rol te vervullen. Ze maakt zich ook al sterk om schadelijke belastingpraktijken met gemeenschappelijke acties uit te bannen, maar ze vertegenwoordigt alleen de rijke industrielanden. Veel landen worden daardoor uitgesloten. Daarom kunnen de Verenigde Naties de rol van mondiale belastingautoriteit het beste op zich nemen. Het bestaande VN Committee of Tax Experts zou voor die taak kunnen worden uitgebouwd.’

Vooralsnog ontbreekt het echter aan politiek draagvlak voor een dergelijke instelling, vooral omdat nationale overheden huiverig zijn zeggenschap te verliezen. ‘Politici zijn bang dat internationale belastingsamenwerking de soevereiniteit ondermijnt’, weet Christensen, ‘maar in werkelijkheid is het precies andersom. Nationale belastingstelsels lopen letterlijk tegen hun grenzen aan. Ze schieten in toenemende mate tekort doordat belastingontduiking en -ontwijking via belastingparadijzen steeds makkelijker is geworden. Internationale belastingsamenwerking kan de nationale belastingstelsels juist versterken. Bijvoorbeeld doordat belastingparadijzen tot transparantie kunnen worden gedwongen.’

Zowel nationaal als internationaal kan er veel meer worden gedaan om belasting-onrechtvaardigheid aan te pakken. Christensen ziet een belangrijke rol weggelegd voor campagnevoerders in het maatschappelijk middenveld om daarvoor de politieke wil te creëren. Langzaam gebeurt dat inderdaad. ‘Na de aandacht voor eerlijke handel en schuldkiwischtelding krijgen ngo’s belastingrechtvaardigheid steeds scherper als volgende campagnedoel in het vizier. Dat is logisch, want belasting is de meest duurzame financieringsbron voor ontwikkeling. Ontwikkeling die berust op hulp gelden is bijvoorbeeld vrijwel altijd gekoppeld aan voorwaarden. En hulp gelden zijn nooit zeker. Na enkele jaren wordt die hulp soms zomaar stopgezet of worden de voorwaarden eenvoudigweg gewijzigd. De versterking van belastingstelsels is dus een logische volgende grote stap. De langetermijndoelstelling moet zijn de afhankelijkheid van hulp gelden te vervangen door zelfvoorziening met belastinginkomsten. Belastingrechtvaardigheid is het ontbrekende stukje in de ontwikkelingspuzzel.’



DE WEG NAAR DOHA

Lokale middelen (belastinggelden) hebben een groot potentieel als duurzame financieringsbron voor ontwikkeling. Het belang om dit potentieel aan te boren is groot, willen we de millenniumdoelen in 2015 halen. Op de VN-conferentie Financing for Development in Monterrey, in maart 2002, is dit ook erkend. De Monterrey Consensus, het verslag van deze conferentie, onderstreept in dit verband de noodzaak om kapitaalvlucht, belastingontduiking en -ontwijking en belastingcompetitie aan te pakken. Zelfs multilaterale instellingen als de Wereldbank en het IMF, die eerder tal van maatregelen namen die belastingonrechtvaardigheid in de hand werken, beginnen het belang van internationale belastingssamenwerking in te zien:

Developing countries must be able to raise the revenues required to finance the services demanded by their citizens and the infrastructure (physical and social) that will enable them to move out of poverty. Taxation will play the key role in this revenue mobilization. [...] In this context, the increasing globalization of the economy is relevant both for developed and developing countries. The constraints that it places on countries' ability to set and enforce their own taxes are felt increasingly keenly.

Developing the International Dialogue on Taxation, gezamenlijk voorstel van het IMF, de OESO en de Wereldbank, herziene versie, augustus 2003.

Een tastbaar resultaat van de VN-conferentie Financing for Development in Monterrey is de oprichting van het VN Committee of Tax Experts, in december 2003. 'Dit comité moet nu nodig worden versterkt', ziet Christensen. 'Het heeft nog te weinig vooruitgang geboekt. Bovendien worden de belangen van ontwikkelingslanden in het comité niet goed vertegenwoordigd. En ngo's weten het comité nog steeds nauwelijks te vinden. Dat TJN als enige maatschappelijke groepering van de partij was toen het comité in december 2003 in Genève bijeenkwam, spreekt boekdelen. Terwijl de lobbyisten van de belastingparadijzen het comité vanaf het begin wél uitstekend weten te vinden. Als ngo's moeten we de follow-up van de conferentie in Monterrey aangrijpen om belastingrechtvaardigheid sterker op de agenda te krijgen, méér aandacht te krijgen voor de belangen van ontwikkelingslanden en het VN Committee of Tax Experts méér leven in blazen. Dat is onze opdracht voor de VN-conferentie Financing for Development in Doha in november/december 2008.'

*of hoe ontwikkelingslanden
het rijke Westen financieren*

Bij Noorwegen, dat de Doha-conferentie voorziet en de agenda sterk bepaalt, oefent TJN druk uit om in Doha ook aandacht te schenken aan kapitaalvlucht en belastingontduiking. 'Noorwegen heeft in september 2007 al een werkgroep opgericht voor de aanpak van kapitaalvlucht en belastingparadijzen', schetst Christensen. 'Die werkgroep is onderdeel van de VN Leading Group on Solidarity Levies to Finance Development. Frankrijk, Spanje en Chili zitten er ook in. Het team van adviseurs dat deze werkgroep ondersteunt, bestaat vrijwel geheel uit TJN-adviseurs.'

Hiernaast maakt TJN zich sterk voor de acceptatie van een nieuwe gedragscode, de VN Code of Conduct on Cooperation in Combating International Tax Evasion and Avoidance. Christensen: 'Die gedragscode kan een internationaal raamwerk bieden waarbinnen landen belastingontduiking en -ontwijking aanpakken. TJN heeft de ontwikkeling van deze gedragscode gesponsord. Het VN Committee of Tax Experts heeft de code sinds november 2007 als voorstel in behandeling. TJN zet nu alles op alles om de code op de Doha-agenda te krijgen, om door de VN te worden aangenomen. Dat kan een tastbaar resultaat van de Doha-conferentie zijn. Het Monterrey Consensus Report uit 2002 rept over de noodzaak om kapitaalvlucht, belastingontduiking en -ontwijking en belastingcompetitie aan te pakken, maar laat in het midden hoe dit moet gebeuren. De gedragscode kan een belangrijk begin van het antwoord zijn.'

- 1 Begrotingsdiscipline, op orde brengen van overheidsuitgaven, belastinghervorming, liberaliseren van de financiële markten, instellen van uniforme en competitieve wisselkoersen, handelsliberalisering, opheffen van belemmeringen voor buitenlandse investeringen, privatiseren van staatsbedrijven, verminderen van regelgeving, instellen van wettelijk gegarandeerde eigendomsrechten.
- 2 Een recente vergelijkende landenstudie toont bovendien aan dat 'high-tax countries have been more successful in achieving their social objectives than low-tax countries. Interestingly, they have done so with no economic penalty.' The Social Benefits and Economic Costs Economic Taxation. A Comparison of High- and Low-Tax Countries. Canadian Centre for Policy Alternatives, december 2006.
- 3 Belastingontduiking, ook wel belastingfraude genoemd, betreft onwettelijke niet-betaling of onderbetaling van belastingen. Bij (agressieve) belastingontwijking houdt men zich strikt genomen wel aan de letter van de wet, maar wordt de geest van de wet ontweken. Dit gebeurt bijvoorbeeld met belastingconstructies of artificiële transacties, bedoeld om de aard, ontvanger of timing van de betaling opnieuw te bepalen. Vindt zo'n transactie plaats via een ander land (meestal een belastingparadijs) dan spreekt men over internationale belastingontwijking.
- 4 **Caribisch gebied, Noord- en Zuid-Amerika:** Amerikaanse Maagdeneilanden*, Anguilla, Antigua en Barbuda*, Aruba*, Bahama's, Barbados, Belize, Bermuda, Britse Maagdeneilanden, Caymaneilanden, Costa Rica, Dominica*, Grenada, Montserrat*, Nederlandse Antillen, New York, Panama, Saint Lucia*, Saint Kitts en Nevis*, Saint Vincent en de Grenadines*, Turks- en Caicoseilanden, Uruguay* **Afrika:** Liberia, Mauritius, Melilla*, Sao Tomé en Principe*, Seychellen*, Somalië*, Zuid-Afrika* **Europa:** Alderney*, Andorra, België*, Campione d'Italia*, Cyprus, De Londense City, Frankfurt, Gibraltar, Guernsey, Hongarije*, Ierland (Dublin)*, IJsland*, Ingoesjetië*, Jersey, Liechtenstein, Luxemburg, Madeira*, Malta*, Man, Monaco, Nederland, Noord-Cyprus*, Sark, Triëst*, Zwitserland **Midden-Oosten en Azië:** Bahrein, Dubai*, Hongkong, Labuan, Libanon, Macau*, Singapore, Taipei*, Tel Aviv* **Indische en Stille Oceanen:** Cookeilanden, Maldiven*, Marianen, Marshalleilanden, Nauru*, Niue*, Samoa*, Tonga*, Vanuatu (*Territoria met * hebben hun activiteiten in de laatste 25 jaar ontwikkeld*)

KAMPIOEN IN FINANCIËLE DIENSTVERLENING

Nederland is kampioen in financiële dienstverlening voor multinationals en rijke particulieren met veel, heel veel geld. Een studie van Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO) laat zien dat Nederland met 13 procent van de wereldwijde investeringen bijna even grote financieringsstromen genereert als de Verenigde Staten. Voor een groot deel zijn dat geen echte investeringen, maar geldstromen die multinationals via brievenbusmaatschappijen in Nederland buiten het bereik van de fiscus houden. Vooral Amsterdam en Rotterdam zijn 'rijk' aan dit soort maatschappijen; in totaal telt Nederland er meer dan 10.000. Volgens SOMO kwalificeert Nederland zich hiermee als belastingparadijs.

Behalve belastingparadijs is Nederland ook een donorland. Het steunt de millenniumdoelstellingen om de armoede in 2015 te halveren, inclusief doelstelling 8 met als onderdeel het ontwikkelen van een internationaal financieel systeem dat bijdraagt aan armoedebestrijding. In een tweede studie laat SOMO zien dat het Nederlandse ontwikkelingsbudget in 2006 4,3 miljard euro bedroeg, terwijl ontwikkelingslanden 1 tot 100 miljard euro aan belastinginkomsten misliepen door de 'financiële diensten' van de postbusmaatschappijen. Critici vinden de range van 1 tot 100 miljard wel heel erg ruim, maar de hamvraag blijft: hoe valt de tegenstelling tussen belastingparadijs en donorland te rijmen?

Meer weten? Download op www.taxjustice.nl de SOMO-publicaties 'The Netherlands: A Tax Haven?' en 'The Global Problem of Tax Havens: The case of the Netherlands'.

HOE KROM KAN EEN BANANAAN ZIJN?

In 2007 deed The Guardian uitgebreid onderzoek naar de handel en wandel van Dole, Chiquita en Fresh Del Monte, die samen meer dan tweederde van de wereldhandel in bananen in handen hebben. De resultaten zijn schokkend. In sommige jaren betaalden deze bedrijven volgens The Guardian slechts 8 procent winstbelasting, terwijl het standaardpercentage in de Verenigde Staten



(waar deze bedrijven hun hoofdkantoor hebben) 35 procent is. Alle drie multinationals maken gebruik van belastingparadijzen om hun winsten buiten het bereik van de fiscus te houden. Zo is Fresh Del Monte geregistreerd op de Caymaneilanden, waar het meer dan dertig dochterondernemingen heeft. In 2005 realiseerde deze onderneming 48 procent van haar verkopen in de VS, maar boekte daar desondanks een verlies van 35,2 miljoen dollar. Fresh Del Monte betaalde over dat jaar daarom geen belasting in de VS, maar kreeg in plaats daarvan een belastingkorting van 8,3 miljoen dollar. Tegelijkertijd noteerde de onderneming buiten de VS echter een winst van 133,5 miljoen dollar, zo meldt The Guardian. Dole, Chiquita en Fresh Del Monte deelden de ontwikkelingslanden waar de bananen geteeld worden bovendien een extra klap uit. Volgens de fair trade campagneorganisatie Banana Link bezuinigden alle drie ondernemingen de afgelopen jaren sterk op de loonkosten. Fresh Del Monte ontsloeg in 1999 4300 arbeiders op de Monte Libano plantages, om ze vervolgens tegen een lager salaris weer aan te stellen. Chiquita's loonkosten voor plantagearbeiders daalden van 5 procent van de totale kosten in 2004 naar 2 procent in 2006.

Meer weten? Lees het Guardian-artikel van 6 november 2007 op www.taxjustice.net. Kijk onder 'Tax Justice BLOG' – Archives – November 2007.

HANDIG OF CORRUPT?

Multinationals gebruiken belastingparadijzen om hun winsten te maximaliseren. En rijke particulieren laten zich adviseren over belastingplanning om hun vermogens zoveel mogelijk buiten het bereik van de fiscus te houden. Beide maken ze handig gebruik van mazen in de wet. 'Dit is inmiddels zó wijdverbreid dat we het normaal zijn gaan vinden', zegt John Christensen van Tax Justice Network. 'We noemen het geen corruptie, maar is dit wel terecht? Ze houden zich wel aan de letter, maar niet aan de geest van de wet. Ik kijk liever naar de Griekse oorsprong van het woord 'corruptie' en gebruik het werkwoord 'corrumpere'. In die betekenis draait het veeleer om het ondermijnen van de regels en systemen waarop onze samenleving is opgebouwd. En dat is precies wat deze praktijken doen.' (Zie ook hoofdstuk 5.)

of hoe ontwikkelingslanden het rijke Westen financieren

IERLAND PAKT BELASTINGONTDUIKING AAN

In Ierland heeft de overheid in 2001 de Offshore Assets Group (OAG) opgericht. De OAG ontwikkelt slimme manieren om offshore belastingontduiking en -ontwijking aan te pakken. Voor landen die geheimhouding promoten en waarmee Ierland geen informatie-uitwisseling heeft, richt de OAG zich op onshore informatie. De eerste actie was een gerechtelijk bevel waarmee een 'clearing bank' gedwongen werd om details te geven over een rekening waarvan men wist dat die gebruikt werd om sommen offshore over te hevelen. Uiteindelijk vulden meer dan 250 belastingbetalers een rectificatieaangifte in, waarmee ze vermeden dat ze werden aangemerkt als belastingfraudeurs. Dat leverde 45 miljoen euro op.

Met een ander gerechtelijk bevel kreeg de OAG informatie over geldtransfers tussen Ierland en dochterbedrijven van een Ierse financiële instelling op het eiland Man. Hierdoor betaalden 1250 klanten meer dan 45 miljoen euro aan tot dan toe ontdoken belasting. Vervolgens voerde de OAG overleg met de tien

belangrijkste Ierse financiële instellingen. Die informeerden de klanten van hun buitenlandse dochter- en zusterondernemingen dat de OAG ook hier een onderzoek zou instellen, maar dat zij strafvervolging konden ontkomen door alsnog aangifte te doen. Zo betaalden nog eens 11.500 mensen meer dan 600 miljoen euro. Ierland is hierdoor het enige land ter wereld waarvan de inwoners hun individuele deposito's op het eiland Man hebben verminderd.

Meer weten? Download op www.taxjustice.nl de publicatie 'Pak ons dan als je kan' en lees de kadertekst op pagina 35.

MEER WETEN?

www.taxjustice.net

Internationaal netwerk van academici en activisten die ijveren voor een eerlijker belastingstelsel. Tax Justice Network voert campagne voor een rechtvaardig internationaal belastingstelsel dat bijdraagt aan internationale ontwikkeling.

www.taxjustice.nl

Tax Justice NL zet zich in voor een eerlijk en rechtvaardig internationaal belastingstelsel dat bijdraagt aan internationale ontwikkeling. Tax Justice NL is actief op drie gebieden: belastingontwijking en belastingparadijzen, belastingcompetitie tussen landen én innovatieve financiering voor ontwikkeling. De website bevat een overzichtelijke lijst met downloads over deze onderwerpen. Tax Justice NL is een netwerkorganisatie van zeven Nederlandse maatschappelijke organisaties: Oxfam Novib, Oikos, SOMO, Attac, Both ENDS, Transnational Institute, Fairfood en Evert Vermeer Stichting.

www.somo.nl

Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO) is een non-profit onderzoeks- en adviesbureau. SOMO doet onderzoek naar de gevolgen van het bedrijfsbeleid van multinationals en de internationalisering van het bedrijfsleven voor met name de ontwikkelingslanden.

Pak ons dan als je kan. Een gruwelverhaal over belastingparadijzen.

Attac Vlaanderen, 2006 (Nederlandse vertaling van Tax Us If You Can, door Richard Murphy, John Christensen en Jenny Kimmis, Tax Justice Network, 2005). Dit rapport is te vinden op www.taxjustice.nl.

Tax Haven and Development Partner. Incoherence in Dutch Government Policies?

Francis Weyzig en Michiel van Dijk, Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO), Amsterdam, juni 2007. Dit rapport is te vinden op www.taxjustice.nl en www.somo.nl.

The Netherlands: A Tax Haven? Michiel van Dijk, Francis Weyzig en Richard Murphy, Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO), Amsterdam, juni 2006. Dit rapport is te vinden op www.taxjustice.nl en www.somo.nl.

The Global Problem of Tax Havens: The case of the Netherlands. Michiel van Dijk en Francis Weyzig, Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO), Amsterdam, juni 2007. Briefing paper, te vinden op www.taxjustice.nl en www.somo.nl.

Mind the Tax Gap. How Companies Could Help Beat Poverty. The Tax Gap Limited en Tax Justice Network, 2006. Dit rapport is te vinden op www.taxjustice.nl.



5 BESTRIJD CORRUPTIE

aan de vraag- én aanbodzijde



Don't be blind to corruption!

Report Hotline: 25 266 366

睜開眼吧!

廉潔香港 需要你 敢作敢言

舉報貪污熱線: 25 266 366

DE WERELDBANK ZIET CORRUPTIE ALS HET GROOTSTE OBSTAKEL VOOR WERELDWIJDE ONTWIKKELING. JAARLIJKS WORDT ER NAAR SCHATTING MAAR LIEFST 1 BILJOEN DOLLAR AAN STEEKPENNINGEN BETAALD. DE 'VOORDELEN' GAAN NAAR EEN KLEINE GROEP RIJKEN, TERWIJL VOORAL DE ARMEN DE REKENING BETALEN. ZO LOPEN SOMMIGE ONTWIKKELINGSLANDEN EEN AANZIENLIJK DEEL VAN HUN BELASTINGINKOMSTEN MIS DOOR CORRUPTIE. DAT GAAT BIJVOORBEELD TEN KOSTE VAN GEZONDHEIDSZORG, ONDERWIJS EN ANDERE OVERHEIDSVORZIENINGEN, WAAROP VOORAL DE ARMEN ZIJN AANGEWEEZEN. IN DE AANPAK VAN CORRUPTIE LIGT DE FOCUS VAAK OP DE ROL VAN HET ZUIDEN EN NIET OP DE ROL VAN HET NOORDEN, OP POLITIEKE LAKSHEID IN HET ZUIDEN IN PLAATS VAN HET NOORDEN, OP DEGENEN DIE STEEKPENNINGEN VRAGEN EN NIET OP HEN DIE DEZE GEVEN. DAT SCHEPT EEN EENZIJDIG BEELD. WELKE ROL SPEELT HET NOORDEN EIGENLIJK BIJ HET GEVEN VAN STEEKPENNINGEN, HET TOLEREREN EN ZELFS HET FACILITEREN VAN CORRUPTIE?

Een politieagent die een taxichauffeur er fijntjes op wijst dat de banden van zijn auto niet allemaal dezelfde spanning hebben. Of een hoge regeringsfunctionaris, alom bekend als 'Mister Ten Percent', die met een wapenproducent over een miljardenorder onderhandelt. Corruptie kent vele vormen. Een gangbaar onderscheid dat deskundigen maken is de tweedeling tussen *petty corruption* en *grand corruption*. Bij *grand corruption*, zoals de hiervoor genoemde wapendeal, gaat het om de verduistering van enorme bedragen, veelal door hooggeplaatste ambtenaren of politici. Berucht zijn bijvoorbeeld de corruptieschandalen in Nigeria onder generaal Sani Abacha en in Zaïre onder Mobuto Sese Seko, die weinig verschil kende tussen de staatsrekeningen en zijn eigen privérekeningen. Een recent voorbeeld is het Goldenbergschandaal in Kenia, waarbij corrupte politici en hooggeplaatste overheidsfunctionarissen in nog geen drie jaar tijd tussen de 600 miljoen en 1 miljard dollar naar buitenlandse bankrekeningen wisten te sluisen. Daarbij vergeleken is *petty corruption* kinderspel. De eerder genoemde taxichauffeur stopt de politieagent slechts een kleinigheidje toe om zijn 'vergrijp' door de vingers te zien. Bij *petty corruption* gaat het om relatief kleine bedragen die bijvoorbeeld douaniers, politieagenten en ambtenaren vragen om hun werk goed of juist niet goed uit te voeren. *Petty corruption* gedijt vooral als salarissen ontoereikend zijn en degenen die zich eraan schuldig maken er gemakkelijk ongestraft mee weggomen. Waar *petty corruption* de norm is geworden, is het moeilijk je eraan te onttrekken. De openhartige uitspraak van een Congolese rechter onderstreept dat:

"There are three kinds of judges here in Kinshasa. One gives judgements on the merits of the case and does not ask for anything. These are very rare. Then there are those who talk to the litigants and give the judgement to the highest bidder. There are many like that. The third category are those who try to make a fair judgement but then go to the winner afterwards and ask them for some payment. This is what I do. If I did not I could not feed my family."

Rechter in Kinshasa, in een gesprek met Richard Dowden, februari 2006. Geciteerd in *The Other Side of the Coin: The UK and Corruption in Africa*. Africa All Party Parliamentary group, maart 2006.

Waar *petty corruption* wijdverbreid is, is het effect net als bij *grand corruption* allesbehalve klein en onbeduidend. Corruptie komt overal ter wereld voor, maar is vooral een kwaadaardig probleem in ontwikkelingslanden. In deze landen is het een belangrijke factor die bijdraagt aan blijvende armoede en economische onderontwikkeling. De 'voordelen' gaan naar een kleine groep rijken, ten koste van de armen. Anticorruptieorganisatie Transparency International schat dat wereldwijd gemiddeld 5 procent van het overheidsbudget door corruptie verloren gaat. In sommige ontwikkelingslanden loopt door corruptie het verlies aan belastinginkomsten op tot maar liefst 50 procent.¹ Corruptie gaat daarmee ten koste van gezondheidszorg, onderwijs en andere overheidsvoorzieningen waarop vooral de armen zijn aangewezen. Corruptie leidt tot hogere kosten voor de belastingbetaler, bijvoorbeeld via de opgeblazen kosten van een groot infrastructuurproject, en oneerlijke concurrentie tussen eerlijke zakenmensen en zij die grote sommen smeergeld kunnen en willen betalen. Corruptie verstoort marktprocessen en rationele besluitvorming en brengt schade toe aan de economie. Het beschadigt de sociale structuur en het vertrouwen in de overheid en ondermijnt uiteindelijk de legitimiteit van de staat.

DIRTY MONEY

Wie de omvang van corruptie kent, begrijpt dat de Wereldbank corruptie ziet als het grootste obstakel voor wereldwijde ontwikkeling. De schaal is moeilijk vast te stellen, maar de Wereldbank schat dat er jaarlijks 1 biljoen dollar aan steekpenningen wordt betaald.² Circa 200 miljard dollar wordt besteed aan steekpenningen om overheidscontracten te verkrijgen. In een onderzoek uit 2004 zegt 60 procent van de bedrijven in OESO-landen dat bedrijven in hun sector smeergelden betalen in niet OESO-landen.³ In



de 1 biljoen dollar die de Wereldbank noemt, is de diefstal door corrupte regeringsleiders overigens nog niet meegerekend. De eerder genoemde Abacha en Mobutu deden wat dit betreft niet voor elkaar onder. Beiden wisten ze zo'n 5 miljard dollar naar hun privérekeningen te sluisen.

Corruptie komt overal in de samenleving voor, maar sommige sectoren zijn er gevoeliger voor dan andere. Dat geldt bijvoorbeeld voor de wapenindustrie en de beveiligingssector, die allebei gekenmerkt worden door een groot gebrek aan transparantie. Saillant detail is dat wapenleveranties aan ontwikkelingslanden vaak alleen mogelijk zijn doordat het rijke exporterende land de leverantie via haar exportkredietorganisatie dekt. (Zie hoofdstuk 3.) Deze exportkredietorganisaties hebben een slechte staat van dienst als het om corruptiebestrijding gaat. In 2006 kwamen de OESO-landen daarom overeen de anticorruptiemaatregelen van hun exportkredietorganisaties aan te scherpen. Dit moet voorkomen dat met belastinggeld nog langer exportorders worden gesteund die met corruptie zijn besmet (zie kader).

Een andere sector die gevoelig is voor corruptie is de publieke sector. Zo wordt de gezondheidssector in veel landen geplaagd door petty corruption. Ook de rechterlijke macht, politieke partijen en het parlement zijn vatbaar. Bij politieke corruptie gaat het niet alleen om het kopen van macht en invloed. Misschien nog wel vaker gaat het om het afromen van overheidscontracten. Vooral contracten met de constructiesector en de mijnbouwsector zijn wat dat betreft berucht. De enorme bedragen die bijvoorbeeld zijn gemoeid met grote en complexe infrastructurele projecten, waarbij vaak talloze onderaannemers betrokken zijn, maken deze tot een makkelijk en gewild doelwit van grand corruption. Ook de olie-industrie is getekend door corruptieschandalen, zoals in het verleden in Nigeria en Democratische Republiek Congo. Corrupte regeringsleiders verkanselden de natuurlijke rijkdommen van hun land onder de marktprijs en misbruikten de verlening van concessies en vergunningen voor zelfverrijking. Mede dankzij de acties van anticorruptieorganisatie Global Witness is de transparantie van oliemaatschappijen ondertussen toegenomen. Hetzelfde geldt voor een aantal olieproducerende landen, al is het bijvoorbeeld in Equatoriaal-Guinea nog steeds een staatsgeheim hoe de regering het oliegeld besteedt. 'Er valt nog steeds veel te verbeteren', zegt campagnedirecteur Gavin Hayman, 'want terwijl meer dan vijftig ontwikkelingslanden rijk zijn bedeed met olie, gas of mineralen, falen zij om de baten hiervan aan te wenden voor armoedebestrijding. In deze landen leven 3,5 miljard mensen, waarvan er 1,5 miljard moeten rondkomen van minder dan 2 dollar per dag. Global Witness wil die *paradox of plenty* doorbreken.'

of hoe ontwikkelingslanden het rijke Westen financieren

PARADOX OF PLENTY

Global Witness heeft zich gespecialiseerd in de aanpak van corruptie rond de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen (olie, gas, delfstoffen en hout). Kern van het probleem van de *paradox of plenty* vormen volgens Global Witness de betalingen door de betreffende multinationals aan de overheid. Die zijn vaak gehuld in grote geheimhouding. Het gebrek aan transparantie levert de heersende elite alle kansen voor corruptie, verduistering en zelfverrijking. Hayman: 'De bedragen zijn zo groot dat de machthebbers zich geen enkele zorgen hoeven te maken over de legitimiteit van hun regime en het vertrouwen dat zij bij de bevolking genieten. De miljarden stromen toch wel binnen. Vaak worden die gebruikt voor wapenfinanciering, zoals in het verleden tijdens de burgeroorlog in Angola (zie kader). Zo worden de natuurlijke rijkdommen van het land niet gebruikt voor armoedebestrijding, maar om conflicten gaande te houden. Wij leggen die link tussen de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen en corruptie en conflictfinanciering bloot, waarbij we zowel de rol van de overheid als de rol van de betrokken multinationals aan de kaak stellen.' Voor veel corrupte regimes is Global Witness de luis in de pels. Ook op de wereldbühne blijft

het werk van de organisatie niet onopgemerkt. Zo kreeg zij in 2003 voor haar actie tegen bloeddiamanten zelfs een co-nominatie voor de Nobelprijs voor de Vrede.

Een groot succes was het besluit van BP om gegevens over haar betalingen aan de Angolese overheid bekend te maken. Dit besluit viel een jaar nadat Global Witness in het rapport *A Crude Awakening* de corruptie in Angola en de betrokkenheid van oliemaatschappijen hierbij had beschreven. BP was de eerste oliemaatschappij die besloot hier iets aan te doen. 'Dat kwam BP echter op scherpe kritiek van de Angolese overheid te staan', blikt Hayman terug. 'Het verwijt was dat BP geheimhoudingsclausules brak. Die beschreven inderdaad dat BP geen informatie openbaar mocht maken zonder toestemming van de Angolese overheid en vice versa. Maar er bestond ook een clause dat dit wél mocht als wetgeving of beursregels die informatie van BP verlangden. Wij hebben er vervolgens voor gelobbyd dat die beursregels werden aangepast, zodat oliemaatschappijen die informatie wel móesten geven.'

Transparantie is voor Global Witness het sleutelwoord. 'We willen volledige transparantie rond investeringen', zegt Hayman. 'Dat is ook de insteek van de campagne Publish What You Pay die voortkomt uit de BP-actie en waarvan wij mede-initiatiefnemer zijn. Die campagne is in 2002 gelanceerd en wordt inmiddels wereldwijd gedragen door meer dan driehonderd ngo's. Publish What You Pay streeft ernaar dat olie-, gas- en mijnbouwbedrijven verplicht openbaar maken wat zij de overheid betalen voor de winning van de delfstoffen. Tegelijkertijd moet de overheid haar burgers inzicht geven wat zij ontvangen heeft en hoe die gelden worden besteed. Publish What You Pay steunt burgers en lokale ngo's hun overheid hiervoor ter verantwoording te roepen. Dat is een eerste stap naar een verantwoord gebruik van de inkomsten uit de natuurlijke rijkdommen van deze landen.'

Global Witness is ook betrokken bij het Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). De oproep van filantroop George Soros (financier van Publish What You Pay) aan de toenmalige Britse premier Tony Blair was een belangrijke impuls voor de oprichting van EITI. EITI is een coalitieorganisatie van belangrijke olie-, gas- en mijnbouwbedrijven, de landen waarin deze ondernemingen werken, de landen waar zij hun thuisbasis hebben en ngo's. Deelname is vrijwillig. EITI versterkt *good governance* doordat deelnemende bedrijven gedetailleerde inzage geven in hun betalingen, terwijl overheden precies laten zien welke inkomsten zij uit de olie-, gas- of mijnbouwactiviteiten hebben. 'Van de vijftig ontwikkelingslanden met grote natuurlijke rijkdommen boeken er ongeveer vijftien goede vooruitgang in het stimuleren van transparantie en *good governance*', ziet Hayman. 'Een goed voorbeeld is Liberia, dat kandidaat-lid van EITI is.' Liberia is rijk aan goud, diamanten, ijzererts, hardhout en rubber en in het verleden floreerde de economie door deze natuurlijke rijkdommen. Onder het corrupte regime van Charles Taylor en de Liberiaanse burgeroorlog bleef hier echter niets van over. De bevolking verpauperde totaal. Hayman: 'Onder de huidige president Johnson Sirleaf zie je weer een vruchtbare dialoog tussen de regering, de mijnbouwbedrijven én lokale maatschappelijke organisaties.' De opbrengsten uit de natuurlijke rijkdommen van het land komen weer ten goede aan de bevolking. Inmiddels hebben de VN de sancties op hardhout (juni 2006) én de sancties op diamanten uit Liberia opgeheven (april 2007).



'BRIBE MORE CLEVERLY!'

Toch moet er volgens Hayman nog veel meer gebeuren. 'Doordat deelname aan EITI vrijwillig is blijven onwillige en notoir corrupte regimes zoals in Angola makkelijk buiten schot. Als we écht verder willen komen, dan hebben we wereldwijde regelgeving nodig die transparantie afdwingt. Daarvoor werken we in EU-verband bijvoorbeeld aan internationale accountingmaatstaven. Ook in de Verenigde Staten wordt gekeken naar wetgeving die dit mogelijk maakt.'

De noodzaak om de private sector sterker te betrekken bij de aanpak van corruptie in ontwikkelingslanden is groot. Multinationals spelen een steeds grotere rol in deze landen en zij krijgen steeds meer macht. Dat wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door de nettowinst die oliegigant ExxonMobil in het vierde kwartaal van 2007 boekte: ruim 11,6 miljard dollar, de grootste winst die een Amerikaans bedrijf ooit heeft gemaakt. De omzet bedroeg in 2007 ruim 404 miljard dollar. Dat is meer dan het bruto nationaal product van verreweg de meeste landen in dat jaar. Die toenemende macht vereist extra verantwoordelijkheid. Effectieve internationale regelgeving is nodig om multinationals verantwoordelijk te houden voor hun rol in ontwikkelingslanden.

Nog geen tien jaar geleden konden bedrijven uit het Noorden bij het zakendoen in het buitenland ongestraft ambtenaren omkopen. Behalve de Verenigde Staten had geen enkel land in het Noorden wetgeving die dit verbod. Steekpenningen waren in verscheidene OESO-landen zelfs belastingaftrekbaar. Sinds 1999 vereist de OESO Anti-Bribery Convention³ dat OESO-landen die wetgeving wél hebben. De conventie is inmiddels geratificeerd door alle dertig OESO-landen en zeven niet-OESO-landen.⁴ Samen vertegenwoordigen deze landen zo'n 70 procent van de wereldhandel en 90 procent van de directe buitenlandse investeringen. De impact kan dus groot zijn, mits de regels en de handhaving streng zijn. In 1999 liet het vooraanstaande magazine The Economist over de vergelijkbare anticorruptiewet in de Verenigde Staten echter een sceptisch geluid horen:

of hoe ontwikkelingslanden het rijke Westen financieren

"Some say the law merely encourages American firms to bribe more cleverly."

A global war against bribery has at last been declared. The Economist, 16 januari 1999.

In de Verenigde Staten verbiedt de Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) het omkopen van buitenlandse ambtenaren al sinds 1977. Een onderzoek onder Europese en Amerikaanse bedrijven in 1997 liet echter zien dat 97 procent ervan overtuigd was dat bedrijven uit de VS tussenpersonen gebruikten om onder deze wetgeving uit te komen.⁵ En dat is precies een van de mazen die OESO Anti-Bribery Convention ook kent. De conventie vereist geen wetgeving die bedrijven tot openheid van zaken dwingt over 'commissies' die door agenten worden betaald. Ook is niet voorzien in de aanpak van non-cash 'commissies' zoals reizen en excessieve gastvrijheid. Bovendien laat de conventie het aan de deelnemende landen zelf over welke sancties zij bij overtredingen opleggen. Maatschappelijke organisaties betogen dat de conventie op die punten moet worden aangeschept. Dankzij de OESO Anti-Bribery Convention is het thema corruptie sterker op de agenda komen te staan en neemt het aantal onderzoeken naar internationale corruptiezaken toe. OECD Observer meldt dat in 26 deelnemende landen inmiddels onderzoeken lopen.⁶ Dat zijn momenteel ruim honderd onderzoeken in totaal. Toch is het in de tien jaar dat de conventie van kracht is slechts ongeveer dertig keer tot een veroordeling gekomen.⁷ Ofwel: een magere drie veroordelingen per jaar.

BLINDE VLEK

Krachtige internationale samenwerking en sterkere anticorruptiemaatregelen zijn dus nodig, maar er is meer. Hayman: ‘Tot nu toe ontbreekt één ding nog volledig in het corruptiedebat, namelijk de tussenschakel die wordt gevormd door de internationale structuur van banken, financiële instellingen en belastingparadijzen.’

Dat banken een dubieuze rol kunnen spelen blijkt bijvoorbeeld uit de lening die een Europees bankenconsortium in 2004 aan Angola verleende. Standard Chartered coördineerde de lening van 2,35 miljard dollar aan staatsoliebedrijf Sonangol. De aflossing werd gedekt door de toekomstige olieproductie. Met de lening kon Angola bij Portugal, een van Angola's belangrijkste schuldeisers, in één keer haar schuld van 750 miljoen dollar aflossen. Desondanks is het verstrekken van de lening Standard Chartered op scherpe kritiek komen te staan van de Wereldbank, het IMF en ngo's, waaronder Global Witness. De lening is duur, iedere transparantie ontbreekt en er is een reële kans dat het geld misbruikt wordt. Juist vanwege de enorme corruptie en een groot gebrek aan transparantie in de overheidsfinanciën komt Angola bij de multilaterale instellingen niet in aanmerking voor zachtere leningen en schuldkwijtscheldingen. Volgens het IMF werd er tussen 1997 en 2002 maar liefst 4,22 miljard dollar uit de staatskas geroofd. Angolese media hebben tien leden van de presidentiële elite ervan beschuldigd zat zij ieder een fortuin van meer dan 100 miljoen dollar hebben vergaard. Aangetoond is dat staatsbedrijf Sonangol in het verleden een sleutelrol in de corruptie speelde. In een kritisch artikel in The Guardian wordt terecht opgemerkt dat de lening aan Angola niet onrechtmatig is, maar legt een medewerker van Standard Chartered zelf de vinger op de zere plek:

“The problem for the bank is that it can be accused of complicity in corruption.”

Medewerker van Standard Chartered, geciteerd in Alarm bells sound over massive loans bankrolling oil-rich, graft-tainted Angola. David Pallister, The Guardian, 1 juni 2005.



In Duitsland lijkt de Deutsche Bank bij een enorm corruptieschandaal te zijn betrokken. In april 2006 publiceerde Global Witness een rapport dat laat zien dat Turkmeense rekeningen bij de Deutsche Bank waarschijnlijk meer dan 3 miljard dollar aan opbrengsten uit de olie-, gas- en katoenproductie bevatten.⁸ Dit zijn staatsrekeningen, maar volgens Global Witness had de notoir corrupte dictator Saparmurat Niyazov directe controle over deze rekeningen. Het vermogen lijkt niet te zijn geregistreerd in het Turkmeense staatsbudget. Niyazov overleed in december 2006. Op aandringen van verschillende ngo's heeft de Deutsche Bank in 2007 een *stichprobenartige Untersuchung* uitgevoerd. Volgens de bank liet dit onderzoek zien dat de Deutsche Bank in overeenstemming met de wet handelde en geen rekeningen had die door Niyazov persoonlijk werden beheerd. De Deutsche Bank beheerde de rekeningen voor de Turkmeense centrale bank. Dat mag zo zijn, maar omdat Niyazov regelmatig functionarissen van de centrale bank ontsloeg, had hij hier de facto de controle over. Een expert in financieel recht die door Global Witness is geconsulteerd, waarschuwt dat de steekproef van de Deutsche Bank onvoldoende is om uit te sluiten dat het geld door Niyazov is misbruikt. Global Witness heeft de Deutsche Bank daarom opgeroepen een uitgebreid onderzoek in te stellen.

De rol die banken, financiële instellingen en belastingparadijzen bij corruptiezaken spelen moet volgens Hayman structureel kritischer onder de loep worden genomen. ‘Elke keer als we onderzoek doen naar corruptie in de olie-industrie, ontdekken we dat gestolen overheids gelden worden witgewassen via belastingparadijzen’, stelt hij vast. ‘De internationale structuur van banken, financiële instellingen en belastingparadijzen is de blinde vlek waar we écht nodig aandacht aan moeten schenken.’

Met die constatering is John Christensen, coördinator van Tax Justice Network, het roerend eens. Een groot deel van het vermogen dat in ontwikkelingslanden is gestolen, is weggestopt in buitenlandse bankrekeningen. ‘Volgens de Afrikaanse Unie vloeit er uit Afrika jaarlijks 148 miljard dollar weg als gevolg van corruptie. Dat verlies ligt hoger dan de som van de totale ontwikkelingshulp en schuldvermindering die de G8 in Gleneagles aan de Afrikaanse leiders heeft beloofd. Tegenover elke dollar die wij als officiële hulp naar Afrika sturen wordt minstens 5 dollar afkomstig uit Afrika op een offshore rekening gezet. Het klimaat van geheimhouding in belastingparadijzen vergemakkelijkt het witwassen van geld afkomstig van corruptie, drugs- en wapenhandel. We moeten de internationale samenwerking hiertegen versterken. Dat betekent bijvoorbeeld: het bankgeheim met speciale clausules in internationale verdragen slopen en zorgen voor doeltreffende informatie-uitwisseling tussen nationale overheden, zodat beter valt te achterhalen langs welke sluipwegen het geld het land ontvlucht.’ (Zie hoofdstuk 4.)

IT TAKES TWO TO TANGO

Het promoten van good governance in landen in het Zuiden, het doorvoeren van anti-corruptieprogramma's en het hervormen van de publieke sector in landen waar corruptie wijdverbreid is, is belangrijk in de strijd tegen corruptie. Christensen vindt echter dat de focus in het corruptiedebat te zeer op het Zuiden ligt. De rol van het Noorden blijft te veel buiten beschouwing. Dat komt volgens hem deels door de anticorruptieorganisaties zelf. De Corruptie Perceptie Index (CPI) die Transparency International sinds 1995 jaarlijks publiceert, zet wat Christensen betreft de toon. ‘De CPI rangschikt landen naar de mate waarin corruptie door ambtenaren en politici wordt ervaren. De publicatie van de CPI genereert ieder jaar veel publiciteit. Zo pikten media in meer dan tachtig ontwikkelingslanden de bekendmaking van de nieuwe CPI in oktober 2007 op. Die publiciteit was zinvol om het debat te starten, maar inmiddels is de CPI contraproductief door zijn eenzijdigheid. De CPI belicht maar een deel van het probleem (de vraagzijde) en gaat volledig voorbij aan de aanbodzijde en de bedenkelijke rol die multinationals en hun agenten spelen. Bovendien is er geen oog voor de belastingparadijzen en de financiële instellingen die het witwassen van corruptiegelden mogelijk maken. Zo staat van de landen die de CPI 2007 noemt als de minst corrupte landen de helft bekend als belastingparadijs of financieel centrum. Daarmee versterkt de CPI het stereotype beeld van de geografische verspreiding van corruptie en wordt vooral Afrika gebrandmerkt.’⁹

*of hoe ontwikkelingslanden
het rijke Westen financieren*

De omvang en impact van corruptie en de daarmee samenhangende kapitaalvlucht vormt een groot obstakel voor ontwikkeling. Wil het Noorden de meest schadelijke effecten van corruptie in het Zuiden beëindigen, dan moet het ook oog hebben voor haar eigen rol. Het Noorden kan méér doen door de aanbodzijde van corruptie en het faciliteren van witwaspraktijken steviger aan te pakken. Christensen vindt dat het Noorden nog veel meer een goed en inspirerend voorbeeld zou kunnen geven. Dat zag de toenmalige vice-voorzitter van Transparency International in 1998 ook al zo:

“There is no question that reforms in many countries would be strengthened if there were more visible evidence that leading international organizations and Western governments were even handed in their anti-corruption campaigns, attacking the bribe givers with just as much force and fury as they now use to attack the bribe takers.”

The Supply Side of Global Bribery. Frank Vogel (Transparency International), Finance and Development, 1998.

- 1 Six questions about the costs of corruption. Interview met Daniel Kaufman, Global Governance Director, the World Bank Institute, geciteerd in The Other Side of the Coin: The UK and Corruption in Africa. Africa All Party Parliamentary group, maart 2006.
- 2 Global Competitiveness Report 2004-2005, hoofdstuk 2: Corruption, Governance and Security: The challenges for the rich countries and the world. Daniel Kaufmann, Wereldbank, September 2004.
- 3 Voluit: OESO Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.
- 4 Aantal deelnemende landen in april 2008.
- 5 The Bung Bang, Atkinson, M. en Atkinson D., The Guardian, 13 december 1997. Aangehaald in Exporting Corruption. Privatisation, Multinationals & Bribery. The Corner House, 2000.
- 6 The OECD Anti-Bribery Convention 10 years on. Nicola Bonucci, website OECD Observer, december 2007 / januari 2008.
- 7 Testing the convention. Jacques Brinon, website OECD Observer, maart 2007.
- 8 It's a Gas. Funny Business in the Turkmen-Ukraine Gas Trade. Global Witness, april 2006. Dit rapport is als pdf te downloaden op www.globalwitness.org. Kijk bij 'corruption in oil, gas and mining' onder 'reports / documents'.
- 9 Twintig minst corrupte landen volgens de Corruptie Perceptie Index 2007 (minst corrupte eerst genoemd), waarvan * door Tax Justice Network is aangemerkt als belastingparadijs: Denemarken, Finland, Nieuw-Zeeland, Singapore*, Zweden, IJsland*, Nederland*, Zwitserland*, Canada, Noorwegen, Australië, Luxemburg*, Groot-Brittannië*, Hongkong*, Oostenrijk, Duitsland, Ierland*, Japan, Frankrijk, Verenigde Staten.
Twintig meest corrupte landen volgens de Corruptie Perceptie Index 2007 (meest corrupte eerst genoemd): Somalië, Myanmar, Irak, Haïti, Oezbekistan, Tonga, Soedan, Tsjaad, Afghanistan, Laos, Guinee, Equatoriaal-Guinea, Democratische Republiek Congo, Venezuela, Turkmenistan, Papoea-Nieuw-Guinea, Centraal-Afrikaanse Republiek, Cambodja, Bangladesh, Zimbabwe.

CORRUPTIEGESCHIEDENIS ACHTERVOLGT ANGOLA

In 2002 kwam er na 27 jaar een einde aan de Angolese burgeroorlog. De oorlog achtervolgt het land echter nog steeds in de vorm van schulden. Tijdens de oorlog sloot de regering namelijk dure leningen af om de oorlogsvoering te financieren. De aflossing van die leningen werd gedekt door de toekomstige olieproductie van Angola. In 2000, tegen het einde van de burgeroorlog, werd de buitenlandse schuld geschat op 8,5 miljard dollar. Volgens het IMF werd er tussen 1997 en 2002 maar liefst 4,22 miljard dollar uit de staatskas geroofd. Toekomstige generaties Angolezen draaien hierdoor op voor de kosten van de oorlog die in het verleden in hun land is gevoerd.

DE
OMGEKEERDE
WERELD

EXPORTKREDIETORGANISATIES EN CORRUPTIEBESTRIJDING: SLECHTE STAAT VAN DIENST

Via een exportkredietorganisatie (Export Credit Agency of ECA in jargon) kan de overheid bijspringen als de markt het exportrisico of het investeringsrisico in het buitenland te groot vindt. Meestal gaat het om ontwikkelingslanden. ECA's kunnen bedrijven dan op drie manieren steunen: met exportkredieten, garantieleningen en verzekeringen. Via een ECA kan de overheid op twee manieren bij corruptiezaken in het buitenland betrokken raken. Dit kan direct als er sprake is van commissies die smeergelden moeten verbergen. Dit kan indirect wanneer de ECA verzekeringsgelden uitkeert aan een bedrijf omdat het Zuiden het contract heeft verbroken omdat het bedrijf smeergelden heeft betaald.

Naar verhouding gaat veel ECA-steun uit naar wapenleveranties. Zonder deze steun zouden deze leveranties niet kunnen plaatsvinden, omdat de risico's van niet-betaling op de commerciële markt niet te verzekeren zijn. Tegelijkertijd is de wapenhandel echter berucht vanwege corruptie. Terwijl deze slechts ongeveer 1 procent van de wereldhandel uitmaakt, was volgens de American Chamber of Commerce 50 procent van de smeergelden die tussen 1994 en 1999 wereldwijd werden betaald gerelateerd aan de wapenhandel.

ECA's hebben een slechte staat van dienst als het om corruptiebestrijding gaat. In 2006 kwamen de OESO en de ECA's echter overeen de maatregelen aan te scherpen. Dit moet voorkomen dat met belastinggeld nog langer exportorders

worden gesteund die met corruptie zijn besmet. Bedrijven moeten ECA's nu informeren of zij in een periode van vijf jaar voor hun steunaanvraag zijn vervolgd of veroordeeld vanwege het omkopen van een buitenlandse ambtenaar. Ook moeten zij informatie geven over hun agenten, de omvang en het doel van eventuele commissies. Dat is een stap in de goede richting, maar er zijn ook *loopholes* en het effect van deze maatregelen hangt af van handhaving. Maatschappelijke organisaties willen dat de maatregelen verder gaan. Zij willen onder andere dat bedrijven de identiteit van hun agenten bekend moeten maken en dat er een plafond aan de commissies wordt gesteld. Ook willen zij dat er bij het vermoeden van corruptie geen steun wordt gegeven en dat hiervan melding wordt gedaan bij nationale onderzoeksinstituten. ECA's zouden bovendien steun moeten weigeren aan bedrijven die zich in het verleden aan corruptie schuldig hebben gemaakt. Zo'n zwarte lijst is het meest effectief.

EEN CULTUUR VAN CORRUPTIE?

In New York wonen honderden diplomaten. Zij genieten diplomatieke onschendbaarheid. In New York hield dit tot november 2002 in dat zij geen parkeerboetes hoefden te betalen. Ray Fisman en Edward Miguel van Columbia University onderzochten in hoeverre diplomaten dit gegeven misbruikten voor eigen gewin. Diplomaten in New York hebben een vergelijkbaar inkomen en parkeren hun auto veelal op dezelfde plekken. Tussen november 1997 en november 2002 verzamelden zij meer dan 150.000 parkeerboetes. Het totaalbedrag dat uitstond aan onbetaalde boetes bedroeg meer dan 18 miljoen dollar. Na november 2002 (toen de diplomatieke onschendbaarheid voor parkeerboetes werd opgeheven) daalde het aantal boetes sterk.

Het onderzoek van Fisman en Miguel spitste zich toe op de periode vóór 2002. Ze telden de parkeerboetes van 1700 diplomaten uit 146 landen en stelden een ranglijst op. Diplomaten uit landen die als corrupt bekend staan, bleken significant meer parkeerboetes te verzamelen dan diplomaten uit landen die als niet-corrupt bekend staan. Zo verzamelden diplomaten uit Tsjaad in vijf jaar tijd gemiddeld 124 boetes en diplomaten uit Zweden gemiddeld nul. De diplomatenranglijst vertoonde een sterke overeenkomst met de Corruptie Perceptie Index die Transparency International jaarlijks voor landen opstelt. De studie toonde bovendien aan dat diplomaten uit niet of minder Amerika-gezinde landen relatief veel boetes verzamelden.

De studie van Fisman en Miguel wijst erop dat corruptie in ieder geval deels cultureel bepaald is. Veel corruptiedeskundigen zijn hier echter niet van overtuigd. Zij wijzen er bijvoorbeeld op dat in landen waar corruptie wijdverbreid is, zoals in Nigeria en de Democratische Republiek Congo, corruptie niet wordt gezien als een traditioneel recht. Ook in landen die zich afzetten tegen 'westerse normen' is corruptie strafbaar. In Lesotho nam de overheid het initiatief onderzoek in te stellen naar corruptie in het nu beruchte Highlands Water Project. Verschillende multinationals werden ervan verdacht in dit project steekpenningen te hebben betaald. Het onderzoek leidde onder andere tot de succesvolle vervolging van een Canadees en Duits bedrijf.

Meer weten? Lees het onderzoeksrapport *Cultures of Corruption: Evidence from Diplomatic Parking Tickets* op www.columbia.edu. Zoek op de trefwoorden 'cultures of corruption'.

of hoe ontwikkelingslanden
het rijke Westen financieren

ZAKENDOEN MÉT OF ZONDER LUCHTJE?

In sommige landen is corruptie wijdverbreid. Dat is een probleem voor Nederlandse bedrijven die hier zakendoen. Corruptie schaadt het bedrijfsimago, kost veel geld en onttrekt investeringen aan de economie. Maar is het wel mogelijk om geen vuile handen te maken? Veel ondernemers vinden van niet. Uit gesprekken die NRC Handelsblad in 2002 met ondernemers in Indonesië voerde, blijkt dat zij zich bijna allemaal schuldig maken aan corruptiepraktijken. 'Als je niet meedoet, kun je hier bijna geen zakendoen', zegt de voorzitter van de Nederlands-Indonesische Kamer van Koophandel.

De Volkskrant haalt in 2006 twee rapporten van het ministerie van Economische Zaken aan. Van veertig geënquêteerde bedrijven zegt 80 procent dat het zakendoen in veel landen onmogelijk is zonder omkoping. Heineken-topman Jean-François van Boxmeer zegt in dit artikel dat Heineken invloedrijk genoeg is om 'nee' te zeggen. Maar dat geldt volgens hem niet voor het midden- en kleinbedrijf. Van Boxmeer onderscheidt twee niveaus van corruptie. Aan grote corruptie waarmee veel geld gemoeid is, moet je volgens hem nooit meedoen. De corruptie van de kleine man noemt hij echter 'het smeermiddel van de economie, daar kun je lastig om heen.'

Gavin Hayman, campagnecoördinator bij anticorruptieorganisatie Global Witness, wil de omschrijving 'smeermiddel voor de economie' voor corruptie absoluut níet gebruiken. Hayman: 'Op microniveau lijkt corruptie misschien een smeermiddel te zijn, bijvoorbeeld omdat je zaken sneller voor elkaar krijgt, maar in werkelijkheid levert het je altijd verliezen op. Corruptie heeft een destructief effect. Het is diefstal, onttrekt geld aan de legale economie, creëert een schaduw economie en ondermijnt de regels van de rechtsstaat. Als je er eenmaal aan hebt toegegeven, weten omkopers je bovendien snel opnieuw te vinden.' Corruptie werkt kostenverhogend en ondermijnt het ondernemersklimaat. Waar kleine corruptie wijdverbreid is, zijn deze negatieve effecten allesbehalve klein en onbeduidend.

Corruptie leidt tot oneerlijke concurrentie tussen eerlijke zakenmensen en zij die grote sommen smeergeld kunnen en willen betalen. Hayman begrijpt dat het voor ondernemers lastig is de rug recht te houden als anderen dat niet doen. 'Des te meer reden om te pleiten voor strenge wereldwijde regelgeving die corruptie strafbaar stelt. Dat creëert een *level playing field* waarop bedrijven eerlijk zaken kunnen doen.' De OESO Anti-Bribery Convention legt daar wat hem betreft een goede basis voor, al kan de handhaving strenger. In Nederland stelt de wetgeving die hieruit voortvloeit omkoping van buitenlandse ambtenaren in internationale zakelijke transacties sinds 2001 strafbaar. Tot een veroordeling is het nog niet gekomen.

VOORKOMEN BETER DAN GENEZEN

In Ghana hebben de overheid, maatschappelijke organisaties en de private sector de handen ineen geslagen in de strijd tegen corruptie. In 2000 vormden zij de Ghana Anti-Corruption Coalition (GACC). De aftrap bestond uit een nationaal onderzoek, waarvoor 1500 huishoudens, 500 bedrijven en 1000 ambtenaren werden geïnterviewd. De resultaten laten zien dat corruptie in Ghana een alledaags verschijnsel is. Een meerderheid van de gezinnen verliest meer dan 10 procent van het gezinsinkomen door corruptie en 44 procent van de bedrijven geeft steekpenningen aan ambtenaren. Vooral de (verkeers)politie, de douane, het *Pasport Office*, de rechterlijke macht en politieke partijen zijn ernstig besmet.

‘Dit onderzoek heeft ons de basis gegeven om voorstellen te doen voor een gerichte aanpak’, zegt Florence Dennis, *Executive Secretary* van GACC. ‘Denk aan hervorming van de publieke sector en de invoering van nieuwe wetgeving. Zo zijn sinds 2000 de *Procurement Act*, *Financial Act*, *Internal Audit Act* en de *Whistleblower Act* van kracht geworden. Bovendien heeft Ghana een aantal internationale conventies getekend om corruptie tegen te gaan. GACC volgt de uitvoering hiervan, al moet ik zeggen dat dit beter kan. Vooralsnog hebben we een gebrek aan fondsen en missen we de bevoegdheid om bij overheidsinstanties onderzoek te doen.’

Bestrijding van corruptie met wet- en regelgeving is belangrijk, vindt Dennis, maar niet genoeg. ‘Preventie is minstens zo belangrijk, zo niet belangrijker. Daarom verzorgt GACC ook voorlichtingsbijeenkomsten voor studentenleiders. We voeren discussies met hen en stellen ze de vraag hoe ethisch en integer ze zelf eigenlijk handelen. Doel is hun integriteit te versterken, corrupte praktijken op campussen tegen te gaan en de studenten beter voor te bereiden op hun toekomstige leidinggevende functies.’

Eens per jaar organiseert GACC bovendien een anticorruptieweek, die samenvalt met de VN anticorruptieweek. Dennis: ‘Alle negen organisaties die lid zijn van GACC organiseren dan activiteiten, zodat corruptie die week hét gespreksonderwerp is en bij iedereen op het netvlies staat. Dit jaar (2007) is er bijvoorbeeld een schoolprogramma. De kinderen krijgen ‘corruptie’ mee als huiswerk en praten er zo over met hun ouders. Op school maken ze posters over corruptie, die ze in vier talen mogen insturen voor een wedstrijd. De tien beste posters in iedere taal worden tentoongesteld in het nationaal theater.’

Volgens Dennis moeten mensen er zo van doordrongen worden dat corruptie niet door de beugel kan. ‘Dat kost tijd’, beseft Dennis, ‘maar als dit bewustzijn er niet komt, kun je maatregelen blijven nemen. Dan blijft het effect uit omdat je niets aan de oorzaak doet. Ik vergelijk het wel eens met de aids-campagne. Daar wordt heel veel geïnvesteerd in publieksvoorlichting en aids-preventie. We wachten er niet op totdat mensen ziek worden. Waarom zouden we niet op dezelfde manier naar corruptie kijken?’

*of hoe ontwikkelingslanden
het rijke Westen financieren*

MEER WETEN?

www.globalwitness.org

Anticorruptieorganisatie gespecialiseerd in de aanpak van corruptie rond de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen (olie, gas, mijnbouw en hout). Global Witness wil de link tussen de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen en corruptie en conflictfinanciering blootleggen. De organisatie is mede-initiatiefnemer van de campagne Publish What You Pay en het Extractive Industries Transparency Initiative. In 2003 kreeg Global Witness voor haar actie tegen bloeddiamanten een co-nominatie voor de Nobelprijs voor de Vrede.

www.publishwhatyoupay.org

Coalitieorganisatie die wereldwijd gedragen wordt door meer dan driehonderd ngo's. Publish What You Pay streeft ernaar dat olie-, gas- en mijnbouwbedrijven verplicht openbaar maken wat zij de overheid betalen voor de winning van deze delfstoffen. Tegelijkertijd moet de overheid haar burgers inzicht geven wat zij ontvangen heeft en hoe die gelden worden besteed. Publish What You Pay steunt burgers en lokale ngo's hun overheid hiervoor ter verantwoording te roepen.

www.eitransparency.org

Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) is een coalitieorganisatie van belangrijke olie-, gas- en mijnbouwbedrijven, de landen waarin deze ondernemingen werken, de landen waar zij hun thuisbasis hebben en ngo's. EITI versterkt *good governance* doordat deelnemende bedrijven gedetailleerde inzage geven in hun betalingen, terwijl overheden precies laten zien welke inkomsten zijn uit de olie-, gas- of mijnbouw-activiteiten hebben.

www.transparency.org

Ngo die met een wereldwijd netwerk van meer dan negentig afdelingen naar een corruptievrije wereld streeft. Transparency International (TI) wil het publieksbewustzijn over corruptie vergroten en ontwikkelt methoden en acties om corruptie aan de kaak te stellen. TI brengt vertegenwoordigers uit de overheid en het bedrijfsleven samen met maatschappelijke organisaties en de media, en werkt zo aan meer transparantie tijdens verkiezingen, bij de overheid en in het bedrijfsleven.

www.banktrack.org

BankTrack is een netwerk van maatschappelijke organisaties dat de activiteiten van financiële instellingen kritisch volgt. Denk aan banken, investeerders, verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen. De site bevat veel achtergrondinformatie (publicaties) en recente informatie over *dodgy deals*.

www.oecdobserver.org

OESO-website met actuele informatie over economische en sociale issues. De site bevat een databank met veel statistische gegevens en biedt achtergrondinformatie over thema's als corruptie, *governance*, globalisering en de millenniumdoelen.



6 KIES VOOR INNOVATIEVE ONTWIKKELINGS- FINANCIERING

met de valutatransactiebelasting

INTRODUCER EEN VALUTATRANSACTIONEBELASTING OM DAARMEE EXTRA GELDEN VOOR ARMOEDEBESTRIJDING TE GENEREREN. DAT PROPAGEERT STAMP OUT POVERTY, EEN ENGELSE NETWERKORGANISATIE VAN MEER DAN VIJFTIG ONTWIKKELINGSORGANISATIES, VAKBONDEN EN RELIGIEUZE GROEPEREN. STAMP OUT POVERTY HEEFT EEN ACHTERBAN VAN MILJOENEN ENGELSE BURGERS EN WEET ZICH OOK INTERNATIONAAL GESTEUND. ZO MAAKT IN NEDERLAND NETWERKORGANISATIE TAX JUSTICE NL ZICH STERK VOOR DE VALUTATRANSACTIONEBELASTING, DIE GERICHT IS OP DE WINST DIE BANKEN EN SPECULANTEN MAKEN OP DE HANDEL IN VALUTA. DE BELASTING WORDT OVERIGENS NIET GEHEVEN OP DE WINST, MAAR WERKT ALS EEN SOORT BTW OP VALUTATRANSACTIONES. ALS DE EU-LANDEN EEN VALUTATRANSACTIONEBELASTING VAN 0,005 PROCENT OP DE EURO INVOEREN, DAN LEVERT DAT JAARLIJKS 3,5 MILJARD EURO OP. MAAR WAAROM IS DAT EIGENLIJK NODIG?

Als op de VN-top in New York in 2000 unaniem de Millenniumverklaring wordt aangenomen, is dat niets minder dan een belofte voor een betere wereld. Vóór 2015 moeten armoede, ziekte en honger wereldwijd sterk zijn teruggedrongen, spreken 189 regeringsleiders af. De acht millenniumdoelen waarin dit streven is vertaald, zijn concreet, tijdgebonden en meetbaar. Toch spreekt Kofi Annan al in september 2005 zijn bezorgdheid over de millenniumdoelen uit. (Zie hoofdstuk 1.) De kans die de millenniumdoelen bieden is uniek: voor het eerst zetten alle landen – arm en rijk – zich samen in voor de aanpak van armoede in de wereld. Maar is de inzet wel groot genoeg?

INNOVATIEVE ONTWIKKELINGSFINANCIERING HARD NODIG

De bezorgdheid van Kofi Annan is gebaseerd op harde cijfers. Vooral de situatie in Afrika ten zuiden van de Sahara is zorgelijk. Dit doet de G8 in juli 2005 in Gleneagles besluiten de schuldenlast van de armste landen te verlagen en de reguliere budgetten voor ontwikkelingssamenwerking te vergroten. De wereldleiders zeggen toe de hulp aan Afrika te verdubbelen van 25 miljard dollar in 2005 tot 50 miljard dollar in 2010. Het totale reguliere ontwikkelingsbudget zal dat jaar neerkomen op 129 miljard dollar. Maar ook dit schiet nog tekort. In 2005 begroten de VN nog dat er in 2010 maar liefst 150 miljard dollar nodig is om de millenniumdoelen te realiseren, dan nog los van de extra kosten nodig voor de klimaataanpassing en de aanpak van de voedselcrisis. Bovendien leert de praktijk dat tot nu toe nog niet de helft van de reguliere ontwikkelingsgelden wordt ingezet voor de millenniumdoelen. Er is sprake van een groot financieringsgat. Aanvullende financiering is nodig en nieuwe, innovatieve financieringsvormen krijgen aandacht. Zo worden er in 2006 twee pilotprojecten gelanceerd. In september komt er als eerste een vliegtax, waarvan de opbrengst ten goede komt aan een fonds voor de aankoop van medicijnen tegen hiv/aids, tuberculose en malaria (UNITAID). Dit Franse initiatief, dat inmiddels door 27 landen is opgepikt, levert in 2007 naar schatting 320 miljoen dollar op. In november volgt het Engelse International Finance Facility for Immunisation (IFFIm), dat toezeggingen van donorlanden gebruikt als onderpand voor leningen bij institutionele en private investeerders. Hieraan doen ondertussen elf landen mee. De opbrengst, 4 miljard dollar in tien jaar, wordt gebruikt om in de 70 armste landen 500 miljoen kinderen in te enten tegen ziektes als polio en difterie.

‘Innovatieve financiering is écht noodzakelijk om de millenniumdoelen te verwezenlijken’, zegt coördinator van Stamp Out Poverty David Hillman. ‘Natuurlijk is het goed wanneer landen hun reguliere ontwikkelingsbudget verhogen, dat is de ruggengraat, maar het is onvoldoende om het financieringsgat te dichten.’ Vergroting van de reguliere financiering komt aan op politieke wil en mogelijkheden. Dat levert beperkingen op. Zo kwamen verschillende overheden na de G8-top in Gleneagles vanwege budgettaire overwegingen op hun toezeggingen terug. ‘En dus moeten we het instrumentarium uitbreiden’, vindt Hillman. ‘De opbrengst van innovatieve financiering kan gericht worden ingezet, zodanig dat het direct bijdraagt aan het realiseren van de millenniumdoelen. Bovendien kan een reeks complementaire maatregelen zorgen voor een zekere en gestage geldstroom. Innovatieve financiering vergroot dus de kwantiteit én de kwaliteit van de hulp.’



GEBRUIKMAKEN VAN MOMENTUM

Dat we alles in het werk moeten stellen om het financieringsgat te dichten, staat voor Hillman buiten kijf. 'Dat zijn we vanuit humanitaire en morele overwegingen verplicht', betoogt hij. 'Bijvoorbeeld omdat er dagelijks 30.000 kinderen sterven aan ziektes die eenvoudig te voorkomen zijn.' Dat morele argument is al overtuigend genoeg, vindt Hillman, maar hij benadrukt graag dat investeren in de millenniumdoelen verder gaat dan uitsluitend liefdadigheid. 'We investeren ermee in een veiliger en gezondere wereld. Zo hebben we steeds sterker te maken met een mondiale milieuproblematiek. Het is daarom hard nodig dat we wereldwijd investeren in milieumaatregelen. Maar hoe kunnen we dat van Derde Wereldlanden verwachten, als de bevolking in een uitzichtloze situatie leeft omdat zelfs de meest elementaire levensbehoeften niet zijn gewaarborgd? De lancering van UNITAID en IFFIm laat zien dat er momentum voor innovatieve financiering is. Daar moeten we gebruik van maken. Na deze twee pilots is de valutatransactiebelasting, die de ngo's op de politieke agenda proberen te zetten, een logische derde.'

De valutatransactiebelasting richt zich op een sector die, bijvoorbeeld door handelsfinanciering en valutatransacties, bij uitstek profiteert van de globalisering: het mondiale bankwezen. De omzet op de valutamarkt weerspiegelt dit. Die steeg van ruim 800 miljard dollar in 1992 naar maar liefst 1.880 miljard dollar in 2004. Terwijl de mondiale luchtvaartsector een goed jaar heeft met een winst van 2 miljard dollar, was het mondiale bankwezen in 2005 goed voor 100 miljard dollar. Met een valutatransactiebelasting kan een deel van de winst die banken en speculanten in de valutahandel maken, worden verdeeld onder de verliezers van globalisering. Stamp Out Poverty heeft financiële experts de mogelijkheden laten onderzoeken. De conclusie is dat een heffing van 0,005 procent op valutatransacties de markt niet verstoort. De belasting kan door landen unilateraal, eenvoudig en tegen lage kosten worden ingevoerd en valt nauwelijks te omzeilen. Tegelijkertijd zijn de opbrengsten substantieel. 'Als de EU-landen deze valutatransactiebelasting op de euro invoeren, dan levert dat jaarlijks 3,5 miljard euro op', weet Hillman. 'Maar zelfs als uitsluitend Groot-Brittannië een valutatransactiebelasting van 0,005 procent op het Engelse pond zou invoeren, zou dat jaarlijks ruim 1 miljard pond opleveren. Om de orde van grootte aan te geven: dat zou het Engelse budget voor ontwikkelingssamenwerking met 20 procent vergroten.'

of hoe ontwikkelingslanden het rijke Westen financieren

VAN TOBIN TAX NAAR SPAHN TAX

Het idee voor een valutatransactiebelasting is afkomstig van econoom en Nobelprijswinnaar James Tobin. Hij lanceerde het in 1973, zij het met een ander doel. Tobin zag dat speculanten een te grote vrijheid hebben om te handelen in vreemde valuta. Met 'flitskapitaal', zeer grote bedragen die vaak omgewisseld worden met een kleine winstmarge, weten zij grote winsten te behalen. Speculanten kunnen kapitaal snel uit een land terugtrekken en zo grote schade aan de economie aanrichten. De economische maatregelen die landen daartegen kunnen nemen, kunnen dat niet of nauwelijks voorkomen. 'Daarom stelde Tobin een hoge valutatransactiebelasting van bijvoorbeeld 1 procent voor', legt Hillman uit. 'Dat versterkt de onderliggende gedachte van de handel in goederen en diensten en maakt het onaantrekkelijk om puur voor het geld in valuta te handelen. Dat was een goed, maar ook een academisch idee. Na twintig jaar was het geheel vergeten, tot de Azië-crisis in 1997 liet zien hoe instabiel de financiële markten kunnen zijn. Toen schrokken mensen wakker: was er niet zoiets als een Tobin Tax?'

Door de Azië-crisis kreeg de Tobin Tax weer aandacht. Hillman: 'Tegelijkertijd realiseerde men zich dat de valutamarkt vele malen groter is dan in de jaren zeventig, toen Tobin het idee opperde. Dat biedt mogelijkheden om met een lage heffing enorme fondsen voor ontwikkeling te genereren. Deze twee ideeën zijn echter bijna met elkaar in

tegenspraak. Je hebt een hoge heffing nodig om agressief marktgedrag van speculanten tegen te gaan, en een lage heffing om fondsen te genereren.’ Econoom Paul-Bernd Spahn lanceerde daarop een voorstel voor een tweetrapsstelsel: een lage heffing van 0,01 of 0,005 procent om onder normale marktomstandigheden geld voor ontwikkeling te generen, en een hoge heffing om in tijden van grote instabiliteit de valutamarkt te kunnen reguleren. De laatste heffing treedt in werking als de munt buiten zijn normale positie wordt gedruwd en kan oplopen tot 80 procent. Hiermee kan de handel onmiddellijk worden stilgelegd, worden risico’s vermeden en blijft de schade voor de economie beperkt. ‘De eerste heffing maakt de tweede mogelijk’, licht Hillman toe. ‘Die zorgt voor een geoliede machine.’

STERK LOBBYWERK

Hillman zelf raakte in 2002 betrokken bij de lobby voor de valutatransactiebelasting, toen de organisatie War on Want hem vroeg hun Tobin Tax Campaign om te bouwen tot het Tobin Tax Network. Hillman werd coördinator van de nieuwe netwerkorganisatie. De vaardigheden daarvoor had hij onder andere opgedaan als coördinator van de succesvolle campagne in Groot-Brittannië tegen landmijnen. ‘Voor mijn komst had de Tobin Tax Campaign beslissingsmakers al duidelijk gemaakt dat er iets moest gebeuren’, blikt Hillman terug. ‘Zo was de valutatransactiebelasting onderwerp van een verhitte discussie tijdens de VN-conferentie Financing for Development in Monterrey, in maart 2002. Maar voor de Amerikanen bleek iedere internationale belasting *off limits*. De valutatransactiebelasting was daarvan het ultieme voorbeeld. Ook werd duidelijk dat politici wel interesse toonden in de lage heffing voor ontwikkelingsfinanciering, maar afhaakten zodra we ook voor de hoge heffing pleitten. Dus vroegen we ons af: waarom concentreren we ons om te beginnen niet uitsluitend op de lage heffing?’

De naam Tobin Tax Network werd veranderd in Stamp Out Poverty. Die naamsverandering bleek belangrijk. ‘De oude naam leverde beperkingen op’, legt Hillman uit. ‘Alleen al door het woord ‘tax’ dat erin zit. Bovendien konden we onder de nieuwe naam Stamp Out Poverty ook andere initiatieven voor innovatieve financiering steunen. Die extra flexibiliteit hadden we nodig omdat we deels gesponsord worden voor het creëren van politiek draagvlak. Uiteindelijk heeft dat geresulteerd in drie internationale conferenties over innovatieve ontwikkelingsfinanciering. UNITAID en IFFIm zijn er mede dankzij die lobby gekomen. En nu vormen ze een opstap naar de introductie van de valutatransactiebelasting.’

A STERLING SOLUTION

Stamp Out Poverty gaf haar inzet voor een valutatransactiebelasting op het Engelse pond een duidelijke focus: aantonen dat die haalbaar is. In 2004 kreeg Stamp Out Poverty steun van de The Co-operative Bank bij het schrijven van een eerste rapport. Dat resulteerde in een rondetafelgesprek op hoog niveau, met onder andere vertegenwoordigers van DFID (het Engelse ministerie van Ontwikkelingssamenwerking), HM Treasury (het ministerie van Financiën) en valuta-experts. Hillman: ‘Over een hoge heffing bleef veel discussie bestaan, maar over het nut en de haalbaarheid van een lage heffing was iedereen het opmerkelijk eens. Zelfs degenen van wie we tegenstand hadden verwacht. Avinash Persaud, voorzitter van Intelligence Capital Limited, een gerespecteerde City-denktank, zei: “Hierover ben ik van mening veranderd. Het is gewoon een stamp duty op het Engelse pond.” Terwijl hij tot dan toe juist een fel tegenstander was van War on Want en de valutatransactiebelasting.’ Al eerder huldigde Persaud de overtuiging dat (financiële) markten beter functioneren en bedrijven efficiënter werken in een gezonde ethische omgeving. Nu hij overtuigd was van de haalbaarheid, leek hij er ook van overtuigd dat de



valutatransactiebelasting aan die setting zou kunnen bijdragen.

De steun van Persaud, een IMF-scholar die hoge functies bekleedt bij twee grote banken en zitting heeft in verschillende regeringscomités, was een enorme stap vooruit. Bij een volgende topbijeenkomst met HM Treasury stelde hij zich pal naast Stamp Out Poverty op. Hillman: 'We kregen HM Treasury zover om een klein document op te stellen, met daarin alle obstakels die de introductie van een valutatransactiebelasting in de weg zouden staan. Vervolgens toonde Persaud zich bereid om Intelligence Capital Limited een rapport op te laten stellen dat laat zien hoe deze problemen getackeld kunnen worden.'

Het rapport, *A Sterling Solution*, verscheen in september 2006 en beschrijft in detail hoe een valutatransactiebelasting op het Engelse pond kan worden geïntroduceerd. Het laat zien dat de mondiale valutamarkt niet langer uit onafhankelijke delen bestaat, maar één geïntegreerd webbased systeem is geworden. Dit heeft de snelheid en efficiency van de handel vergroot en de marktpartijen groot voordeel opgeleverd in de vorm van kostenverlaging en omzetvergroting. Tegelijkertijd is deze integratie precies wat het voor landen mogelijk maakt de valutatransactiebelasting unilateraal te introduceren, en wat het voor de marktpartijen extreem lastig maakt deze heffing te ontwijken. De wijd verbreide veronderstelling dat de valutatransactiebelasting alleen multilateraal kan worden ingevoerd was tot nu toe het zwaarstwegende tegenargument. 'Dit rapport is opgesteld door het bankwezen zelf. Het toont aan dat landen de valutatransactiebelasting zonder de markt te verstoren eenvoudig en kosteneffectief geïntroduceerd kan worden', stelt Hillman tevreden vast. 'De invoering hangt af van politieke overwegingen. Niemand kan nog in alle ernst beweren dat het praktisch gezien onmogelijk is.'

Nu overtuigend is aangetoond dat de valutatransactiebelasting haalbaar is, geeft Stamp Out Poverty een nieuwe push aan haar campagne. 'We willen de valutatransactiebelasting in Groot-Brittannië op de begroting zien te krijgen', zegt Hillman. 'Daarvoor krijgen we op dit moment belangrijke steun van netwerkpartner People and Planet, die duizenden studenten vertegenwoordigt. People and Planet voert campagne om medicijnen tegen hiv/aids in 2010 wereldwijd voor iedereen beschikbaar te maken. Dat zou bijvoorbeeld met een valutatransactiebelasting gefinancierd kunnen worden.' De lobby lijkt zijn eerste vruchten af te werpen. In november 2007 presenteerde de All Parliamentary Group for Debt, Aid and Trade een rapport over innovatieve ontwikkelingsfinanciering, waarin zij zich uitsprak voor de introductie van een valutatransactiebelasting van 0,005 procent op het Engelse pond. De All Parliamentary Group for Debt, Aid and Trade bestaat uit bijna tweehonderd parlementariërs van verschillende partijen. Ze behoort tot de grootste en actiefste werkgroepen in het Engelse parlement.

of hoe ontwikkelingslanden
het rijke Westen financieren

A EURO SOLUTION

Inmiddels hebben de internationale partners van Stamp Out Poverty door Intelligence Capital Limited ook een rapport laten opstellen over de introductie van een valutatransactiebelasting op de euro: *A Euro Solution*.

Binnen de Verenigde Naties werd op de conferentie in Parijs (februari/maart 2006) de Leading Group on Innovative Financing Sources for Development gevormd. Dit gebeurde op initiatief van de presidenten Chirac en Lula. De groep, waarin inmiddels 53 landen zitting hebben, heeft het mandaat om pilotprojecten voor innovatieve ontwikkelingsfinanciering te ontwikkelen. 'De achtereenvolgende conferenties in Brasilia (juli 2006) en Oslo (februari 2007) hebben een positieve ontwikkeling laten zien', vindt Hillman. 'UNITAID en IFFIm werden gelanceerd. Op die innovatieve financieringsvormen lag telkens de nadruk, maar wij hebben ook het internationale forum gekregen om de valutatransac-

tiebelasting te promoten. Brazilië gaf ons ruimte om te spreken op de conferentie, wat Noorwegen ertoe bracht om ons uit te nodigen een rapport voor hen te schrijven. Dat rapport, *Taking the Next Step*, laat zien dat de valutatransactiebelasting op de Noorse kroon een volgende pilot waard is. Natuurlijk wisten we dat zij dit besluit nog niet zouden nemen, die doorbraak zou te groot zijn geweest. Maar op de conferentie in Oslo werd wél besloten dat er een internationale taskforce moet worden ingesteld die zich op de valutatransactiebelasting richt.’

Die taskforce krijgt vorm op de conferentie in Seoul in september 2007. Noorwegen, Frankrijk, Italië en Oostenrijk nemen zitting. Tijdens de sessie over de valutatransactiebelasting bestaat bovendien consensus over de haalbaarheid van deze belasting. ‘Dat is een belangrijk conferentieresultaat’, zegt Peter Wahl in de gezamenlijke slotverklaring van de aanwezige ngo’s. ‘De valutatransactiebelasting kan unilateraal worden ingevoerd en valt niet te omzeilen. De introductie ervan komt nu aan op politieke wil.’ Wahl roept de taskforce-landen wel dringend op snel een voorzitter aan te stellen. Hillman kan zich in die oproep vinden. ‘De seinen voor nieuwe vormen van innovatieve financiering lijken op groen te staan, maar de vaart voor de valutatransactiebelasting moet er wél inblijven. Het is belangrijk dat één land de leiding neemt, ook omdat Chirac als belangrijke motor voor innovatieve financiering van het podium is. In november/december 2008 vindt in Doha de follow-up van de conferentie in Monterrey plaats: de VN-conferentie Financing for Development. Dáár moet een duidelijke stap vooruit worden gezet en een pilot met de valutatransactiebelasting worden aangekondigd. Dát is ons doel.’



VALUTATRANSACTIONEBELASTING OP DEFENING

De valutatransactiebelasting is geïntroduceerd! Weliswaar niet door een land, maar wel door een onderneming in het hart van de financiële wereld. In mei 2007 hanteerde het Londense INTL Global Currencies, gespecialiseerd in de handel in vreemde valuta, een heffing van 0,005 procent op al haar valuta-transacties. In slechts enkele dagen haalde het bedrijf hiermee ruim 3.500 pond op voor een goed doel. 'Deze heffing stelt ons in staat om met minimaal effect op onze winst een nuttige bijdrage te leveren aan het leven van mensen in ontwikkelingslanden', zei directeur Philip Smith in The Guardian. 'Hoe meer zaken wij doen, hoe meer het deze landen helpt. Als wij met deze actie een eerste opstap zijn voor de introductie van een valutatransactiebelasting als nieuwe manier voor ontwikkelingsfinanciering, zullen we daar als bedrijf trots op zijn.' Volgens Stamp Out Poverty stelt de actie van INTL een voorbeeld. Het laat zien dat de valutatransactiebelasting haalbaar is. De heffing is technisch eenvoudig uit te voeren, bevestigt INTL, terwijl er in korte tijd aanzienlijke extra gelden voor ontwikkeling mee kunnen worden vrijgemaakt.

ATTAC BLIJFT CAMPAGNE VOEREN

In november 2004 legde België als eerste land ter wereld de valutatransactiebelasting vast in de wetgeving. De Belgische valutatransactiebelasting is een Spahn-variant die twee trappen kent. In tijden van monetaire rust geldt voor valutatransacties vanaf 10.000 euro een kleine heffing van 0,02 procent voor ontwikkelingsfinanciering. Als de munt in monetair onrustige tijden uit zijn koers wordt gedrukt, geldt een verhoogd tarief van maximaal 80 procent. Zo wordt verdere speculatie direct ontmoedigd.

Voor Attac Vlaanderen was dit een historische dag. 'Deze wet is het resultaat van vijf jaar intensief campagne voeren', zegt Eric Goeman. 'Attac heeft sinds het begin de kar mee helpen trekken. De invoering van deze belasting is het speerpunt van onze campagnes. Het geeft de politiek een instrument in handen om financiële crisissen te voorkomen én het maakt een bescheiden begin aan een rechtvaardiger verdeling van de welvaart over de wereldbevolking.'

Toch is de strijd nog niet gestreden. De valutatransactiebelasting treedt namelijk pas in werking als ieder land in de eurozone een soortgelijk wetsvoorstel heeft goedgekeurd. Goeman: 'Daarom zet Attac Vlaanderen samen met haar Europese partnerorganisaties alles in het werk om de valutatransactiebelasting er in ieder Europees land door te krijgen. Omdat een andere wereld dringend nodig is!'

Meer weten? Kijk op www.vl.attac.be/mot40.html.

*of hoe ontwikkelingslanden
het rijke Westen financieren*

MEER WETEN?

www.taxjustice.nl

Tax Justice NL zet zich in voor een eerlijk en rechtvaardig internationaal belastingstelsel dat bijdraagt aan internationale ontwikkeling. Tax Justice NL is actief op drie gebieden: belastingontwijking en belastingparadijzen, belastingconcurrentie tussen landen én innovatieve financiering voor ontwikkeling. Tax Justice NL is een netwerkorganisatie van zeven Nederlandse maatschappelijke organisaties: Oxfam Novib, Oikos, SOMO, Attac, Both ENDS, Transnational Institute en Fairfood.

www.stampoutpoverty.org

Stamp Out Poverty voert campagne voor innovatieve financiering voor ontwikkeling, nodig voor het behalen van de millenniumdoelen. Stamp Out Poverty bestaat uit een netwerk van meer dan vijftig Engelse organisaties, waaronder Oxfam, Save the Children, Christian Aid en War on Want.

www.unitaid.eu

Website van de World Health Organization met informatie over UNITAID, de vliegtax waarvan de opbrengst ten goede komt aan een fonds voor de aankoop van medicijnen tegen hiv/aids, tuberculose en malaria.

www.iff-immunisation.org

Website van de multilaterale ontwikkelingsorganisatie International Finance for Immunisation (IFFIm). IFFIm is een internationale financieringsinstelling voor ontwikkeling, gesteund door zeven donorlanden. De opbrengsten komen in de 70 armste landen ten goede aan de inenting van kinderen tegen ziektes als polio en difterie.

A Euro Solution

Gedetailleerd en specialistisch rapport over de introductie van een valutatransactiebelasting voor ontwikkeling op de euro. Door dr. Stephen Spratt (Intelligence Capital Limited), Stamp Out Poverty, september 2006. Het rapport is als pdf te vinden op www.taxjustice.nl en www.stampoutpoverty.org.

A Sterling Solution

Gedetailleerd en specialistisch rapport over de introductie van een valutatransactiebelasting voor ontwikkeling op het Engelse pond. Door dr. Stephen Spratt (Intelligence Capital Limited), Stamp Out Poverty, september 2006. Het rapport is als pdf te vinden op www.stampoutpoverty.org.

Taking the Next Step

Gedetailleerd en specialistisch rapport over de introductie van een valutatransactiebelasting voor ontwikkeling, in opdracht van het Noorse ministerie van Buitenlandse Zaken, voor de derde internationale conferentie van de 'Leading Group on Innovative Financing Sources for Development', in februari 2007 in Oslo, door David Hillman, Sony Kapoor en Stephen Spratt, Stamp Out Poverty, februari 2007. Het rapport is als pdf te vinden op www.stampoutpoverty.org.



7 BELEG VERANTWOORD

in bedrijven die bijdragen aan ontwikkeling



IN MAART 2007 LIET HET TV-PROGRAMMA ZEMBLA ZIEN DAT NEDERLANDSE PENSIOENFONDSEN ONDER MEER BELEGGEN IN CLUSTERBOMMEN EN LANDMIJNEN. DAT WAS VOOR VEEL MENSEN EEN SCHOK. HET KAN OOK HEEL GOED ANDERS. ZO KUNNEN INSTITUTIONELE BELEGGERS BIJ DUTCH SUSTAINABILITY RESEARCH (DSR) TERECHT VOOR ADVIES OVER EEN DUURZAAM BELEGGINGSBELEID. DSR STELT BEDRIJFSPROFIELEN OP VAN BEURSGENOTEERDE ONDERNEMINGEN, WAARMEE BELEGGERS KUNNEN VOORKOMEN DAT ZIJ INVESTEREN IN AKELIGE ZAKEN ALS WAPENS OF KINDERARBEID. ONDERTUSSEN WERKT DSR IN OPDRACHT VAN INITIATIEFNEMER NCCO OOK AAN DE ONTWIKKELING VAN DE MDG-SCAN. DIE MEET DE BIJDRAGE VAN MULTINATIONALS AAN DE MILLENNIUMDOELEN. ALS VEEL BEDRIJVEN MEEDOEN, MARKT DAT EEN INDEX VAN MILLENNIUMDOELEN-BEDRIJVEN MOGELIJK, IS HET VISIEEN VAN NCCO.

De Zembla-uitzending deed in Nederland de discussie over het beleggingsbeleid van pensioenfondsen flink oplaaien. Zembla liet zien dat de pensioenfondsen PGGM, ABP en het Spoorwegpensioenfonds beleggen in bedrijven die landmijnen of clusterbommen produceren en/of gebruikmaken van kinderarbeid. Kamerleden reageerden verantwoordig en burgers stuurden de betrokken pensioenfondsen duizenden protestbrieven. En met succes. Alle drie pensioenfondsen haastten zich de ethische criteria voor hun beleggingen aan te scherpen. Dat was ten dele onnodig geweest als Nederland net als België een wet zou kennen die bedrijven verbiedt te beleggen in producenten en toeleveranciers van clustermunitie. Omdat Nederland zelf over clustermunitie beschikt (en dat in 1999 in Servië en Kosovo ook heeft gebruikt) valt zo'n wet nog moeilijk aan beleggers op te leggen. De Nederlandse leden van de Cluster Munition Coalition, waaronder IKV Pax Christi en Oxfam Novib, roepen de Nederlandse regering daarom eerst op zo snel mogelijk een wet tegen clustermunitie aan te nemen. Die jarenlange oproep lijkt resultaat op te leveren sinds Nederland in mei 2008 met meer dan honderd andere landen een nieuw internationaal verdrag tegen clustermunitie heeft omarmd. De Cluster Munition Coalition blijft echter waakzaam. De volgende stap, de ondertekening en implementatie van het verdrag, is nodig om de clustermunitie ook echt uit het arsenaal te krijgen.

DUURZAAM BELEGGEN

Een hulpmiddel dat institutionele beleggers kunnen gebruiken om beleggingen in wapenfabrikanten of toeleveranciers van wapens te voorkomen, is de Controversial Weapons Radar van DSR. DSR doet sinds 2004 gespecialiseerd onderzoek naar de betrokkenheid van bedrijven bij de productie van bijvoorbeeld clustermunitie, landmijnen, chemische en biologische wapens. Maar natuurlijk gaat het bij een duurzaam beleggingsbeleid om méér. 'DSR doet gedetailleerd onderzoek naar de duurzaamheid van beursgenoteerde bedrijven', licht DSR-directeur Ronald Lubberts toe, 'waarbij we bijvoorbeeld kijken hoe het bedrijf omgaat met milieu, arbeidsomstandigheden en mensenrechten.' De bedrijfsprofielen die DSR opstelt bevatten acht hoofdonderwerpen: bedrijfsethiek, maatschappelijke betrokkenheid, corporate governance, klanten, werknemers, milieu, toeleveranciers en controversiële bedrijfsactiviteiten. Lubberts: 'We kijken naar 80 tot 100 aspecten, waarmee we de duurzaamheidsprestaties van bedrijven kunnen meten, beschrijven en uitdrukken in een rapportcijfer. Per bedrijfssector stellen we vast welke duurzaamheidsthema's er spelen en definiëren we bedrijfsspecifieke indicatoren. Dat maakt het mogelijk de prestaties van bedrijven binnen een sector met elkaar te vergelijken. Daarbuiten wordt het lastig, want de oliesector is nu eenmaal anders dan bijvoorbeeld de banksector. De bedrijfsprofielen worden ieder jaar geactualiseerd. Daarbij gaan we onder andere af op publieke informatie van de bedrijven zelf én op informatie van ngo's. Ngo's zijn vaak onze belangrijkste informatiebron als het gaat om mensenrechten of andere lokale problemen in ontwikkelingslanden als Soedan en Myanmar. IKV Pax Christi en het Rode Kruis beschikken over veel kennis over controversiële wapens als antipersoonsmijnen en verschaffen ons vooral hierover informatie. Vervolgens vindt hoor en wederhoor plaats en stellen we het definitieve profiel vast.'



REKKELIJKEN EN PRECIEZEN

DSR werkt in internationaal verband samen met negen researchpartners die allemaal dezelfde systematiek hanteren. Institutionele beleggers kunnen daardoor putten uit een database met duurzaamheidsgegevens van meer dan tweeduizend beursgenoteerde ondernemingen. ‘Het is aan de beleggers zelf wat zij met onze informatie doen’, benadrukt Lubberts, ‘want eenduidige criteria voor duurzaam beleggen bestaan niet. Wanneer is een bedrijf bijvoorbeeld een wapenfabrikant? Zijn dat bedrijven die complete wapensystemen of essentiële wapenonderdelen produceren of ook de bedrijven die de schroefjes of bepaalde chemische grondstoffen leveren?’ Beleggers trekken hierin hun eigen grens. Zo meldt het Financieele Dagblad kort na de Zembra-uitzending dat een wapenfabrikant voor Dexia een bedrijf is dat meer dan 3 procent van zijn omzet uit wapens of wapenonderdelen haalt. Triodos Bank legt de grens op 0 procent.¹

Ook de meningen over de duurzaamheid van beleggingen in de oliesector zijn verdeeld. ‘Sommige beleggers wren oliebedrijven per definitie uit hun portefeuille’, weet Lubberts, ‘terwijl andere een meer relatieve stijl hanteren. Die redeneren dat iedereen tóch auto rijdt en kiezen er daarom voor te beleggen in die bedrijven die het in deze sector qua duurzaamheid het beste doen (best-in-class). Daarmee geven zij deze bedrijven een premie, terwijl de bedrijven die buiten de boot vallen worden afgestraft. Dat kan deze bedrijven stimuleren de duurzaamheid van hun bedrijfsactiviteiten te verbeteren.’

De opvattingen over duurzaam beleggen lopen dus uiteen en er zijn verschillende beleggingsstijlen. Lubberts: ‘Een donkergroene bank als Triodos Bank stelt zich als belegger heel scherp op en legt de lat anders dan bijvoorbeeld een groot pensioenfonds. De uiteenlopende duurzame beleggingsstijlen hebben ook te maken met verschillen in verplichtingen die (institutionele) beleggers dragen. Het bestuur van een pensioenfonds draagt een andere fiduciaire verantwoordelijkheid dan de directie van een retailbeleggingsfonds en moet vaak andere risico- en rendementseisen aan de beleggingen stellen om de pensioenen zeker te stellen. Gelukkig hoeft dit niet te betekenen dat pensioenfondsen geen rekening kunnen houden met duurzame maatschappelijke vraagstukken. De vraag is wél in hoeverre de verschillende verantwoordelijkheden invloed hebben op de duurzaamheidscriteria die institutionele beleggers kunnen stellen. Die kunnen voor een pensioenfonds anders zijn dan voor een duurzaam beleggingsproduct dat je voor consumenten in de markt brengt.’

of hoe ontwikkelingslanden
het rijke Westen financieren

DE KRACHT VAN HET GELD

DSR komt voort uit Triodos Bank, dat in de jaren negentig met een eigen team duurzaam beleggingsonderzoek deed. Om de slagkracht te vergroten werden nieuwe investeerders gezocht en aansluiting bij andere researchbedrijven. Zo werd in 2002 DSR opgericht, een aparte BV met als aandeelhouders Triodos Bank, MeesPierson en (misschien opvallend gezien de clusterbom-beleggingsaffaire) pensioenfonds PGGM. In SiRi Company werkt DSR internationaal samen met andere researchbedrijven.

‘Met de onderzoeksgegevens die we leveren proberen we kapitaalstromen te verduurzamen’, zegt Lubberts. DSR wil graag dat dit bij financiële instellingen gemeengoed wordt en ziet dit inderdaad gebeuren. ‘Duurzaam beleggen is al lang niet meer voorbehouden aan enkele kleine nichespelers. Bij vrijwel alle financiële instellingen is duurzaamheid inmiddels een gevestigd begrip, omdat zij zien dat beleggers hier steeds meer rekening mee houden. De kracht van het geld is hier echt gaan spreken. Duurzaamheid is bovendien steeds belangrijker voor de reputatie van bedrijven. Dit geldt vooral voor bedrijven die zaken doen van *business to consumer*, maar ook *business to business* wordt het steeds belangrijker je huis op orde te hebben.’

Duurzaamheidsanalisten zien de groeiende belangstelling voor duurzaamheid terug in hun dagelijks werk. Duurzaamheidsanalisten meten meer en bedrijven publiceren meer. Eenvoudige beleggingsstijlen gebaseerd op uitsluitingsanalyses kunnen daardoor steeds meer plaatsmaken voor complexe best-in-class- of hybride strategieën. Lubberts: 'Ons werkveld wordt bovendien breder. Naast de duurzaamheid van beleggingen in aandelen in de ontwikkelde landen gaat het meer en meer om aandelen uit opkomende markten, bedrijfsobligaties, staatsobligaties en zelfs om hedgefondsen. En langzaamaan komt ook het vastgoed in beeld.'

'HOT' ZIJN HEEFT EEN KEERZIJDE

Duurzaamheid is hot, en dat heeft ook een keerzijde. Nu klassieke marktkrachten en -reflexen zich van duurzaamheid meester hebben gemaakt, krijgen sommige ontwikkelingen het karakter van een hype. 'Als consument moet je kritisch blijven', waarschuwt Lubberts, 'want soms wordt hierdoor met een kortetermijnblik naar de markt gekeken. Dat zie je bijvoorbeeld bij beleggingen in (de eerste generatie) biobrandstoffen. Duurzaamheidsanalisten kijken per definitie naar de langetermijn en maken zich al veel langer zorgen over deze biobrandstoffen. Het landbouwareaal in Europa schiet hiervoor tekort en je kunt niet overal ter wereld maïs gaan verbouwen en palmplantages aanleggen. Dat is bijvoorbeeld niet wenselijk vanuit het perspectief van armoedebestrijding en voedselzekerheid, maar tóch is de markt hier op ingesprongen. Dat kwam onder andere door de subsidieregelingen die hiermee gemoed waren. Fondsaanbieders, consumenten én beleidsmakers hebben zich in die hype laten meeslepen.'



MILLENNIUMDOELEN SCAN VOOR MULTINATIONALS

Ook al heeft het dan soms het karakter van een hype, toch benadrukt Lubberts dat hij blij is met de overweldigende belangstelling voor duurzaamheid. 'Naar de dingen die mis gaan moeten we kritisch kijken, maar ik juich nieuwe producten en ontwikkelingen toe. Er liggen volop kansen.' Zo'n nieuwe ontwikkeling en kans is de millenniumdoelen scan (MDG-scan) die DSR in opdracht van initiatiefnemer NCDO ontwikkelt. De algemene opvatting is dat grote internationale ondernemingen met hun activiteiten in ontwikkelingslanden een belangrijke bijdrage leveren aan de economische ontwikkeling van deze landen. Daarmee zouden zij ook bijdragen aan armoedebestrijding en het behalen van de millenniumdoelen. Maar nog nooit is vastgesteld of dit ook klopt. Met de MDG-scan kunnen bedrijven inzichtelijk maken welke rol zij spelen. Dat is een innovatie. Oorspronkelijk zijn de millenniumdoelen namelijk geformuleerd voor overheden en niet voor bedrijven. Eerder onderzoek van DSR in opdracht van NCDO richtte zich wel in kwalitatieve zin op de vertaling van de millenniumdoelen in bedrijfsdoelstellingen, maar de MDG-scan maakt dit voor het eerst meetbaar. Lubberts: 'De MDG-scan maakt het mogelijk om de bijdragen van bedrijven aan alle acht millenniumdoelen afzonderlijk te bepalen en door de tijd te volgen. Tegelijk kunnen de bijdragen van verschillende bedrijven in dezelfde sector onderling worden vergeleken.' NCDO ziet de MDG-scan als een middel om de private sector bewuster te maken van de mondiale ontwikkelings- en armoedeproblematiek. Bedrijven krijgen inzicht in de effectiviteit van hun inspanningen op dit vlak. Dat kan het debat over de millenniumdoelen stimuleren, en van nationaal niveau verleggen naar de manier waarop bedrijven hiermee omgaan. Als veel bedrijven meedoen, maakt dat bovendien een index van millenniumdoelen-bedrijven mogelijk, is het visioen van NCDO.

De eerste stap richting de MDG-scan werd in 2005 gezet, toen DSR en NCDO een eerste methode ontwikkelden om de bijdrage van ngo's en multinationals aan de millenniumdoelen te meten. Hieraan deden Novib en ABN AMRO mee. Een jaar later volgde een pilot

waaraan zes multinationals deelnamen: ABN AMRO, Akzo Nobel, BHP Billiton, Heineken, Philips en TNT. De scan drukte de bijdrage van deze bedrijven aan de millenniumdoelen per doel uit in een score tussen de 0 en 100. Alle bedrijven bleken bij te dragen aan elk van de acht millenniumdoelen. De manier waarop die bijdrage totstandkomt bleek echter uiteen te lopen. Zo scoorde TNT dankzij zijn steun aan het VN-Wereldvoedselprogramma met 51 punten relatief hoog op millenniumdoel 1 (bestrijding van armoede en honger). ABN AMRO kreeg hiervoor zelfs 70 punten. Dat komt mede door de kredietverstrekking die betekenis heeft in de strijd tegen armoede, maar ook tot de kernactiviteiten van de bank kunnen worden gerekend. Heineken, dat bekend staat om zijn goede zorg voor werknemers met hiv/aids en hun gezinnen, haalde 81 punten op millenniumdoel 6 (terugdringen van hiv/aids, malaria en andere ziekten). Omdat de zes bedrijven actief zijn in verschillende sectoren kunnen de resultaten onderling niet vergeleken worden. Zo heeft geneesmiddelenproducent Akzo Nobel nu eenmaal meer mogelijkheden om goed te scoren op millenniumdoel 6 (terugdringen van hiv/aids, malaria en andere ziekten) dan ABN AMRO of mijnbouwbedrijf BHP Billiton.

RUIMTE VOOR VERBETERING

Maatschappelijke organisaties oordeelden al positief over deze versie van de MDG-scan. Anne van Schaik van Milieudefensie betitelde in een uitzending van Desmet Live de MDG-scan van alle scans die zij kent als 'een van de meest sympathieke'. Toch zag zij ook ruimte voor verbetering. Wat haar betreft zouden controversiële bedrijfsactiviteiten in de scan sterker naar voren moeten komen. 'ABN AMRO wordt bijvoorbeeld in de scan genoemd. Die komt behoorlijk goed uit de bus, terwijl wij weten van een aantal cases waar behoorlijk grote problemen zijn. Het laatste probleem waarbij ze betrokken zijn is de financiering van de Rapu Rapu-mijn in de Filipijnen.' Van Schaik schetste tevens de beperkingen die een scan als de MDG-scan heeft. Zij benadrukte dat Milieudefensie het vooral belangrijk vindt dat bedrijven zich aan nationale en internationale afspraken houden. 'Het bezwaar tegen dit soort testen is dat het om prestaties op vrijwillige basis van bedrijven gaat. Je kunt niks afdwingen. Wij vinden dat je je als bedrijf moet houden aan de Nederlandse regelgeving. Als je als bedrijf bij zoiets betrokken bent, moet de Nederlandse overheid kunnen ingrijpen. ABN AMRO heeft bijvoorbeeld de Equator Principles ondertekend, maar keer op keer blijkt dat ze die schenden.'²

*of hoe ontwikkelingslanden
het rijke Westen financieren*

Ted van Hees, projectleider Millenniumdoelencampagne bij Oxfam Novib, plaatste eveneens een kanttekening. Wat hem betreft blijven het fiscale aspect en corruptie wat onderbelicht. 'De millenniumdoelen zijn structurele, langetermijndoelen voor de overheid en om ze te kunnen realiseren heeft die belastingsinkomsten nodig. Bedrijven zoeken naar mogelijkheden om zo weinig mogelijk belastingen te betalen, bijvoorbeeld door de winsten boekhoudkundig te verschuiven van een dochteronderneming naar het land waar de zetel van het moederbedrijf is gevestigd. Op die manier gaat heel wat lokaal geproduceerde meerwaarde verloren', zo tekende Internationale Samenwerking uit zijn mond op.³

NIEUWE SCAN IN AANTOCHT

Ondertussen werkt DSR aan een nieuwe, verbeterde versie van de MDG-scan. De verwachting is dat deze eind 2008 online beschikbaar is. Met dit instrument kunnen bedrijven hun bijdrage aan de millenniumdoelen zelf meten. Een belangrijke aanpassing is dat de nieuwe scan minder nadruk legt op beleid, programma's en managementsystemen. Tot nu toe kregen bedrijven per millenniumdoel scores die weergeven in hoeverre zij beleid en activiteiten hebben ontwikkeld die bijdragen aan het behalen van dit doel. Deze relatieve scores gaven echter nog te weinig inzicht in de daadwerkelijke uitwerking in

ontwikkelingslanden. De nieuwe scan richt zich daarom primair op de impact die multinationals in ontwikkelingslanden hebben. Zo wordt bijvoorbeeld gekeken naar de werkgelegenheid die een bedrijf schept en de bijdrage die het levert aan de lokale economie. Ook is er oog voor mogelijk positieve invloed van specifieke producten en diensten, zoals drinkwater en sanitatie. De nieuwe MDG-scan laat per millenniumdoel zien hoeveel mensen in ontwikkelingslanden daadwerkelijk profiteren van de activiteiten van een bedrijf, zo kondigt DRS aan. Ngo's zien met interesse uit naar deze scan. Eerder toonden de Verenigde Naties al interesse voor de MDG-scan: via de VN-ontwikkelingsorganisatie UNDP én het Global Compact, een initiatief rond duurzaam ondernemerschap.

1 Financieele Dagblad, 4 april 2007.

2 Desmet Live, 21 maart 2007, www.desmetlive.nl

3 Internationale Samenwerking, nummer 1 2007, www.isonline.nl

BELEG IN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING!

'Het is beter te beleggen in water en sanitair dan in clusterbommen', zei minister van Ontwikkelingssamenwerking Bert Koenders op 22 maart 2007. Met deze woorden reageerde Koenders op de tv-uitzending van Zembla waarin werd onthuld dat Nederlandse pensioenfondsen tot dan toe onder meer belegden in clusterbommen en landmijnen. Koenders deed de uitspraak op Wereldwaterdag, waarop hij de aftrap gaf voor de eerste drie internationale waterprojecten van het NWB Fonds. Het NWB Fonds laat zien hoe het beter kan, namelijk door te investeren in de millenniumdoelen. Het fonds, dat een omvang van 25 miljoen euro heeft, is opgericht door de Nederlandse Waterschapsbank. Met de renteopbrengst stimuleert het NWB Fonds de samenwerking tussen de Nederlandse waterschappen en partners in ontwikkelingslanden. De Nederlandse kennis en expertise over watermanagement is groot, en bijzonder waardevol in ontwikkelingslanden. Het NWB Fonds geeft het werk van Nederlandse waterschappen in het buitenland een extra impuls. Bovendien kan de steun van het NWB Fonds de drempel voor co-financiers verlagen, wat de reikwijdte van de projecten kan vergroten. De eerste drie projecten die minister Koenders lanceerde zijn gericht op betere water- en sanitaire voorzieningen in Hongarije, Nicaragua en Zuid-Afrika. Zo krijgen in Nicaragua 2.400 mensen toegang tot schoon drinkwater en 5.500 personen betere sanitaire voorzieningen. Daarmee sluit dit project naadloos aan bij millenniumdoel 7, dat vóór 2015 onder andere voorziet in een halvering van het aantal mensen zonder toegang tot schoon drinkwater. Nu overlijden er jaarlijks nog ongeveer 5 miljoen mensen aan ziekten die het gevolg zijn van vervuild drinkwater.

Meer weten? Kijk op www.nwbfonds.nl



MEER WETEN?

www.dsresearch.nl

Website van Dutch Sustainability Research, dat onderzoek doet naar de duurzaamheid van beursgenoteerde bedrijven.

www.siricompany.com

Website van Sustainable Investment Research International, een internationaal samenwerkingsverband van tien researchbedrijven die onderzoek doen naar SRI (socially responsible investment).

www.vbdo.nl

De Vereniging van Beleggers voor Duurzame Ontwikkeling (VBDO) maakt multinationals en beleggers bewust van hun bijdrage aan een duurzame kapitaalmarkt. De site bevat onder andere nieuws en publicaties over duurzaam beleggen en duurzaam ondernemen.

www.duurzaam-beleggen.nl

Portal voor duurzaam, ethisch en groen beleggen. De site bevat veel nieuws en achtergrondinformatie. Download bijvoorbeeld De Duurzaam Geld Gids (2006), met informatie over duurzame financiële producten voor de consument. De gids is gepubliceerd door de Consumentenbond, adviesbureau DHV en de Vereniging van Beleggers voor Duurzame Ontwikkeling (VBDO), met financiële steun van VROM.

www.equator-principles.com

Richtlijnen voor financiële instellingen voor het omgaan met sociale en milieurisico's bij projectfinanciering, met name in ontwikkelingslanden. Banken nemen hiermee verantwoordelijkheid, maar veel hangt af van goede wil. De richtlijnen gelden uitsluitend voor investeringen van meer dan 50 miljoen dollar en worden niet actief gecontroleerd. Er bestaan geen sancties bij niet-naleving.

of hoe ontwikkelingslanden het rijke Westen financieren

www.ncdo.nl

NCDO-website met informatie over de millenniumdoelen. NCDO betreft mensen in Nederland met campagnes en projecten bij internationale samenwerking. Als mensen al betrokken zijn, ondersteunt NCDO hen met informatie, geld of adviezen. De millenniumdoelen zijn de leidraad voor alle activiteiten van NCDO.

www.ikvpaxchristi.nl

IKV Pax Christi zet zich in voor vrede, verzoening en gerechtigheid in de wereld. Samen met mensen in conflictgebieden werkt IKV Pax Christi aan een vreedzame en democratische samenleving. IKV Pax Christi betreft met mensen in Nederland hierbij. Kijk bij het thema veiligheid & ontwapening voor achtergrondinformatie, documentatie en beeldmateriaal over clustermunitie.

Measuring the contribution of the private sector to achieving the Millennium Development Goals

Tussenrapport over de ontwikkeling van de millenniumdoelen scan (MDG-scan), opgesteld door DSR en NCDO, versie II, november 2006. Het rapport laat zien hoe de MDG-scan werkt en hoe zes bedrijven (Akzo Nobel, TNT, Heineken, BHP Billiton, Philips en ABN AMRO) scoren op hun bijdrage aan de millenniumdoelen. Het rapport is te downloaden op www.dsresearch.nl. Kijk in de rubriek Nieuws bij een van de relevante items.



8 DRAAI DE OMGEKEERDE WERELD OM!

wat doen we en wat houdt ons tegen?

VEEL ONTWIKKELINGSLANDEN KAMPEN MET EEN NEGATIEVE KAPITAALSTROOM. DAT CONSTATEERT OOK MINISTER VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING BERT KOENDERS. 'UIT FRAGIELE STATEN STROOMT OP ILLEGALE MANIEREN SOMS VEEL MEER GELD WEG DAN ER AAN ONTWIKKELINGSHULP BINNENKOMT.' KOENDERS ZIET MOGELIJKHEDEN OM DIE ONRECHTVAARDIGHEID AAN TE PAKKEN, MAAR EEN EENVOUDIG ONTWIKKELINGSBELEID VOLSTAAT VOLGENS HEM NIET. 'ALS OESO-LANDEN ZULLEN WE IN ONS FRAGIELE STATEN-BELEID VEEL MEER MOETEN SAMENWERKEN. BOVENDIEN MOETEN WE ONS REALISEREN DAT *IT TAKES TWO TO TANGO*.' BIJ DE FINANCIËLE ADERLATING DOOR ONTWIKKELINGSLANDEN SPELEN BELASTINGPARADIJZEN, BANKEN EN ONDERNEMINGEN IN HET NOORDEN VAAR EEN BEDENKELIJKE ROL. OP DIE ROL MOET DE BLIK STERKER WORDEN GERICHT. 'DAT IS DE GROOTSTE UITDAGING IN DE OESO-LANDEN ZELF', VINDT KOENDERS. WELKE ROL SPEELT NEDERLAND, WAT IS DE INZET VAN DE MINISTER EN WELKE HORDES MOET HIJ DAARBIJ NEMEN?

Nederland is een van de 189 landen die in 2000 de Millenniumverklaring hebben ondertekend. De acht millenniumdoelen vormen de leidraad voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Millenniumdoel 8 gaat over eerlijke handel, schuldkwijtschelding, ontwikkelingshulp en een mondiale financiële infrastructuur die ontwikkelingsvriendelijk is. (Zie hoofdstuk 1.) Dit millenniumdoel legt sterk de nadruk op de rol van het Noorden en laat zien wat nodig is om de andere zeven millenniumdoelen te realiseren. ‘Millenniumdoel 8 is het cruciale millenniumdoel’, zegt Koenders, ‘want het toont de gezamenlijke verantwoordelijkheid die rijke landen met ontwikkelingslanden dragen. Aan de andere zeven millenniumdoelen werken we in onze landenprogramma’s. Ontwikkelingshulp in de enge betekenis van het woord is dan ook zeker nog relevant, maar millenniumdoel 8 is een katalysator voor verandering. Het is een katalysator om machtsposities te veranderen; binnen ontwikkelingslanden én mondiaal gezien.’

MILLENNIUMDOELEN: LEIDRAAD VOOR NEDERLANDS ONTWIKKELINGSBELEID

Betrouwbare inkomensstromen, eerlijke handel en beleidsruimte voor ontwikkelingslanden. Daar komt millenniumdoel 8 volgens Koenders vooral op neer. ‘Die drie elementen zijn tevens de hoekstenen van ons beleid’, benadrukt hij.

‘Waar het de zorg voor betrouwbare inkomensstromen betreft, heeft dit om te beginnen natuurlijk te maken met de besteding van mijn eigen budget voor ontwikkelingssamenwerking’, licht de minister toe. ‘Het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking ziet er bovendien op toe dat de Monterrey Consensus wordt opgevolgd. Dat is een grote strijd op dit moment, want veel landen komen de beloftes van toen niet na.’ De Monterrey Consensus onderstreept dat rijke landen de verantwoordelijkheid hebben om de ontwikkeling van arme landen te stimuleren, bijvoorbeeld met schuldkwijtschelding, het opheffen van handelsbelemmeringen en het aanpakken van de kapitaalvlucht uit ontwikkelingslanden.¹ (zie ook hoofdstuk 1 en 4.) ‘Binnen de EU probeer ik samen met een aantal gelijkgestemde landen weer aandacht te krijgen voor de toezeggingen die destijds zijn gedaan’, verzekert Koenders. ‘Bijvoorbeeld tijdens de EU-top in Brussel in juni 2008 en vervolgens natuurlijk ook tijdens de Millenniumtop in september 2008 in New York.’

Een tweede aspect van betrouwbare inkomensstromen betreft de omvang en kwaliteit van de ontwikkelingshulp. In de Verklaring van Parijs, waarachter Nederland een van de drijvende krachten was, is vastgelegd hoe de samenwerking tussen donoren en partnerlanden er in 2010 concreet uit moet zien. Donorcoördinatie en harmonisatie nemen daarbij een belangrijke plaats in. Wanneer donoren hun activiteiten beter op elkaar afstemmen worden ontwikkelingslanden niet opgescheept met allerlei verschillende prioriteiten en procedures. Ook zijn er afspraken gemaakt over resultaatgericht management en het wederzijds afleggen van rekenschap. Om de naleving van de Verklaring van Parijs te kunnen meten is in 2005 een nulmeting gedaan. De resultaten van de voortgangsmeting in 2007 zijn nog niet volledig bekend, maar halverwege is wel duidelijk dat de voortgang onvoldoende is. Nederland doet het overigens relatief goed en heeft een deel van de doelstellingen voor 2010 al gehaald, zo liet de minister de Tweede Kamer weten.²

VIA ACCRA EN NEW YORK OP WEG NAAR DOHA

Op het *High Level Forum* in Accra, in september 2008, heeft Koenders de Verklaring van Parijs samen met gelijkgestemde landen een nieuwe impuls gegeven. ‘De Verklaring van Parijs wordt meer en meer gezien als een doel in plaats van een middel. Mijn inzet is dat de kracht van Parijs, het toewerken naar concrete resultaten als uitvloeisel van politieke stellingname, overeind blijft. Accra moet staan voor de omslag van donorgericht naar



partnergeleid beleid.’ Twee belangrijke gespreksonderwerpen zijn wat Koenders betreft de beleidscondities die donorlanden aan de hulp stellen, en de wederzijdse rekenschap die donor- en partnerlanden over de hulp afleggen. De partnerlanden pleitten in Accra voor minder condities. ‘Ik kan me daar geheel in vinden’, zei de minister hierover al eerder in de Tweede Kamer. ‘In een gelijkwaardig partnerschap horen geen beleidsmatige condities thuis – het beleidsmatige ‘hoe’ is immers de verantwoordelijkheid van het partnerland – maar zakelijke afspraken over doelstellingen en resultaten, en over wat er gebeurt als partners zich niet aan de afgesproken regels houden.’²² Wat betreft wederzijdse rekenschap streeft Koenders naar een goed evenwicht tussen de verantwoording die partnerlanden afleggen naar de donoren enerzijds, en de eigen bevolking anderzijds. ‘In onze eigen ontwikkelingsprogramma’s zoeken we al volop naar manieren om de betrokkenheid van de bevolking te vergroten. Bijvoorbeeld via politieke partijen, ngo’s en empowerment.’

De top in Accra was de eerste van een reeks internationale conferenties over armoedebestrijding. Na Accra volgden de bijeenkomst over Afrika en de bijeenkomst over de millenniumdoelen (beide in september 2008 in New York). Tot slot vindt in november/december 2008 in Doha nog de grote VN-conferentie Financing for Development plaats, het vervolg op de gelijknamige conferentie in Monterrey in maart 2002. In het streven naar de millenniumdoelen zijn deze conferenties onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zo gaat het in Accra om toezeggingen over de kwaliteit van ontwikkelingshulp, terwijl het in Doha om toezeggingen over de financiering van ontwikkeling draait. De top in Accra zet de toon. Zal er dit keer voldoende politieke bereidheid blijken te bestaan om een doorbraak te forceren en daadwerkelijk in de millenniumdoelen te investeren?

EERLIJK ZAKENDOEN

Naast betrouwbare inkomstenstromen noemde Koenders eerlijke handel als tweede beleidshoeksteen die millenniumdoel 8 ondersteunt. ‘Wat handel betreft streven we net als de EU naar eerlijke deals die tegelijkertijd ontwikkelingswinst opleveren’, vervolgt Koenders. ‘Asymmetrische handelsrelaties moeten we daarom herzien. Voor Europa betekent dat bijvoorbeeld het afschaffen van landbouwsubsidies, de exportsubsidies in het bijzonder.’

De Europese Unie probeert met ontwikkelingslanden *Economic Partnership Agreements* (EPA's) aan te gaan. Die akkoorden zorgen ervoor dat de EU producten met deze landen vrij kan verhandelen. Ngo's hebben kritiek op deze EPA's omdat ze een multilateraal handelsakkoord in gevaar kunnen brengen. Koenders ziet dat echter anders, en zal daarin gesterkt zijn na het mislukken van de WTO-onderhandelingen in Doha in juli 2008. De 153 lidstaten van de WTO (World Trade Organisation) slaagden er daar niet in een akkoord te bereiken over de liberalisering van de handel in landbouwproducten, industriële goederen en diensten. ‘Natuurlijk geef ik de voorkeur aan een dergelijke multilaterale overeenkomst, maar ondertussen draait de wereld door. Paradoxaal genoeg is de toegang tot Europese markten voor ontwikkelingslanden nu, dankzij ‘halve’ EPA's, beter dan ooit. Die toegang is vrijwel compleet, behalve voor enkele bekende uitzonderingen zoals suiker’, stelt Koenders vast. Inderdaad betalen de ACS-landen (oud-koloniën van Europese landen) geen importtarieven voor bepaalde producten die zij in Europa op de markt brengen. Daarmee genieten zij echter eenzijdige handelsvoordelen. Dat mag volgens de WTO-regels niet. Nieuwe, wederkerige vrijhandelsakkoorden moeten Europese bedrijven daarom ook vrije toegang tot ACS-landen geven. Koenders: ‘De vraag is nu hoe de origine regels [in de ontwikkelingslanden, red.] kunnen worden herzien. EPA's moeten ervoor zorgen dat dit op een redelijke manier gebeurt, terwijl de toegang van ontwikkelingslanden tot westerse markten gewaarborgd blijft.’ Ngo's maken zich

of hoe ontwikkelingslanden
het rijke Westen financieren

echter zorgen dat de EPA's te weinig rekening houden met de zwakke concurrentiepositie van ontwikkelingslanden. Door de vrije import van Europese kip, melk en tomaten gaan boeren in bijvoorbeeld Kameroen nu al over kop, zo stelt ICCO vast. ICCO pleit er dan ook voor om rechtvaardige handelsregels op te stellen die de ontwikkelingscomponent van EPA's beter verankeren. Koenders vindt asymmetrische regels nodig en staat ervoor open wanneer ontwikkelingslanden tijdens de ECA-onderhandelingen bijvoorbeeld willen spreken over investeringsregels. Die regels dienen niet door Europa te worden opgedragen. 'Die investeringsregels moeten eerlijk en transparant zijn, en bijdragen aan technologie-overdracht en werkgelegenheid.'

MEER BELEIDSRUIMTE VOOR ONTWIKKELINGSLANDEN

De derde hoeksteen is beleidsruimte voor ontwikkelingslanden, een punt dat Koenders al aanstipte toen hij het had over de verklaring van Parijs en de omvang en kwaliteit van de ontwikkelingshulp. Binnen hun relatief beperkte machtspositie dragen ook ontwikkelingslanden een eigen verantwoordelijkheid voor hun ontwikkeling, vindt de minister. Dat geldt bij uitstek als het om *domestic resource mobilization* gaat. Ontwikkelingslanden moeten op een eerlijke en rechtvaardige manier zelf middelen voor ontwikkeling genereren. Koenders: 'Met de voortschrijdende globalisering zal progressieve belastingheffing steeds meer aandacht krijgen, zowel in rijke landen als in ontwikkelingslanden. In veel ontwikkelingslanden betalen de rijken effectief nog geen cent belasting', merkt hij op. 'Nederland ondersteunt ontwikkelingslanden bij het versterken van hun belastingstelsels, waarmee we verzekeren dat alle groepen in de samenleving evenredig bijdragen.' Koenders stelt daarbij vast dat, als het om *domestic resource mobilization* gaat, de beleidsruimte van ontwikkelingslanden nog teveel beperkt wordt door de hulpcondities die donors stellen. Dat geldt bijvoorbeeld voor donors als het IMF en de Wereldbank. 'Waar mogelijk werken we met deze instellingen samen, maar veel ontwikkelingslanden zijn volgens mij gebaat bij extra beleidsruimte.' Hulpcondities kunnen bijvoorbeeld een plafond stellen aan de uitgaven voor het ambtenarenapparaat, onderwijs of gezondheidszorg. Constateert men in het ontwikkelingsland dat hiervoor tóch meer geld moet worden vrijgemaakt, dan heeft men die vrijheid niet zomaar.



FOCUS OP FRAGIELE STATEN

Sinds oktober 2007 kiest Nederland nadrukkelijk voor een focus van de ontwikkelingshulp op de minst ontwikkelde en op de zogenoemde fragiele fragiele staten. Dit zijn de landen die de grootste achterstand hebben bij de millenniumdoelen. Tegelijkertijd ondersteunt Nederland hiermee echter ook de bevolking van landen die door Transparency International worden aangemerkt als de meest corrupte landen ter wereld. Een groot aantal fragiele staten lijdt onder de *paradox of plenty*: ze zijn rijk bedeed met olie, gas, hout of andere natuurlijke hulpbronnen, maar falen om de baten hiervan aan te wenden voor armoedebestrijding. (Zie hoofdstuk 5.) Bovendien zijn deze fragiele staten extra kwetsbaar voor kapitaalvlucht, veelal mogelijk gemaakt door banken en belastingparadijzen in het Noorden. Hoe houdt minister Koenders het roer recht en de koers zuiver?

Koenders geeft allereerst aan hoe hij het risico beperkt. 'Vergelijk het maar met een bank die belegt in verschillende portfolio's om het risico te spreiden. Op dezelfde manier richten wij ons op drie typen landen, waarvan fragiele staten er eentje is. De eerste categorie betreft landen waar de legitimiteit en de capaciteit van de overheid redelijk is. Dit zijn relatief stabiele lage-inkomenslanden zoals Tanzania en Ghana, die onder straffe voorwaarden budgetsteun kunnen krijgen. De derde categorie betreft transitielanden. Dit zijn aankomende middeninkomenslanden zoals Vietnam en Egypte, die specifieke steun krijgen. Bijvoorbeeld voor corruptiebestrijding, verbetering van de mensenrechten

en klimaat aanpassing. De tweede categorie betreft de fragiele staten waaronder Afghanistan, Burundi, Soedan en Democratische Republiek Congo. Dit is de meest risicovolle categorie. Dat betekent ten eerste dat dit niet de landen zijn waar het meeste geld naartoe gaat. In deze landen gaat het ook niet zozeer om grote bedragen, maar om de juiste investering op het juiste moment en op de juiste plaats. De *civil society* dient daarbij een grote rol te spelen. Ten tweede zijn we er open over dat het risico in deze portfolio hoger is dan in de andere landencategorieën. En ten derde proberen we dit risico te minimaliseren door zo zorgvuldig mogelijk de juiste voorwaarden te stellen. Wat betreft corruptie voeren we bijvoorbeeld een zerotolerancebeleid. Zo hebben we zelfs budgetsteun kunnen geven aan Burundi, waar we goede investeringskansen zagen met groot profijt voor de bevolking. De Wereldbank heeft ons in Burundi geholpen met het financieel management. In fragiele landen is een flexibele aanpak en samenwerking met gelijkgestemde andere donoren belangrijk, al kun je het risico natuurlijk nooit helemaal uitsluiten.²

Maar hoe zit het met het notoire gebrek aan transparantie rond investeringen in fragiele staten en de grootschalige corruptie rond de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen? (Zie hoofdstuk 5.) En hoe met de diensten van belastingparadijzen die op grote schaal kapitaalvlucht mogelijk maken en de ontwikkeling van deze arme landen ondermijnen? (Zie hoofdstuk 4.) Dat staat haaks op millenniumdoel 8, dat onder andere staat voor een mondiale financiële infrastructuur die eerlijk en ontwikkelingsvriendelijk is. 'Eerlijk gezegd heb ik daar geen eenvoudig antwoord op', bekent Koenders. 'Een eenvoudig ontwikkelingsbeleid levert in ieder geval geen uitkomst. Om criminele geldstromen aan te pakken zullen we als OESO-landen in ons fragiele statenbeleid veel meer moeten samenwerken. Dat geldt bijvoorbeeld voor de aanpak van de drugs- en mensenhandel. Zo zie ik een verbod op de papaverteelt op termijn als oplossing voor het drugsprobleem in Afghanistan. We moeten de echte grote vissen aanpakken en de kleine papaverboeren goede alternatieven bieden. Bovendien moeten we ons realiseren dat *it takes two to tango*. Uit fragiele staten stroomt op illegale manieren vaak meer geld weg dan er aan ontwikkelingshulp binnenkomt.' Bij de financiële aderlating door ontwikkelingslanden spelen belastingparadijzen, banken en ondernemingen in het Noorden vaak een bedenklijke rol. Op die rol moet de blik volgens Koenders sterker worden gericht. 'Dat is de grootste uitdaging in de OESO-landen zelf.'

of hoe ontwikkelingslanden
het rijke Westen financieren

Een sterk en coherent beleid van OESO-landen kan ertoe bijdragen dat het Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) écht werkt, geeft Koenders als voorbeeld. EITI is een coalitieorganisatie van belangrijke olie-, gas- en mijnbouwbedrijven, de landen waarin deze ondernemingen werken, de landen waar zij hun thuisbasis hebben en ngo's. Deelnemende bedrijven geven gedetailleerde inzage in hun betalingen, terwijl overheden precies laten zien welke inkomsten zij uit de olie-, gas- of mijnbouwactiviteiten hebben. Zo versterkt EITI *good governance*. (Zie Hoofdstuk 5.) Wat betreft corruptie heeft Nederland het beleid enigszins aangescherpt. 'In 2005 hebben we een Task Force Anti-Corruptie ingesteld die daarvoor in 2007 de bouwstenen heeft aangeleverd', licht Koenders toe.³ 'Medewerkers van ambassades zijn nu verplicht sterke aanwijzingen van corruptie waarbij Nederlanders of Nederlandse bedrijven zijn betrokken, te melden aan het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking. Zodat daar beoordeeld kan worden of het ministerie van Justitie moet worden geïnformeerd. Dit kan besluiten of tot vervolging moet worden overgegaan.'

BELASTINGPARADIJS NEDERLAND?

Koenders maakt aannemelijk dat Nederland de millenniumdoelen actief ondersteunt. Wellicht ook meer dan andere landen neemt Nederland millenniumdoel 8, de bijdrage die het Noorden moet leveren om de millenniumdoelen te realiseren, serieus. Toch is er

ook kritiek. Tax Justice Network merkt Nederland bijvoorbeeld aan als belastingparadijs, waarmee ons land juist mede verantwoordelijk zou zijn voor de financiële aderlating door ontwikkelingslanden. 'In OESO-verband voert Nederland beleid om het aantal belastingparadijzen terug te dringen', merkt Koenders op, 'maar ik ben me ervan bewust dat er ook over ons eigen land discussie bestaat. Dat wordt nu door het ministerie van Financiën onderzocht. Zelf heb ik nog geen definitief standpunt ingenomen. Nederland is een belastingparadijs, maar de vraag is nog in hoeverre dit negatieve gevolgen heeft voor ontwikkelingslanden. We zijn bereid hiernaar te kijken en bestuderen dat op dit moment.'

Behalve het ministerie van Financiën onderzoekt ook de Coherentie Eenheid de mogelijkheden om belastingontwijking uit ontwikkelingslanden tegen te gaan en de rol die Nederland daarbij kan spelen. De Coherentie Eenheid waakt ervoor dat de overheid bij alle beleidsbeslissingen, ook op terreinen buiten de hulp, rekening houdt met mogelijke effecten op armoede in ontwikkelingslanden. Die effecten mogen niet negatief zijn en de verschillende ministeries mogen elkaar hierin niet tegenwerken. 'Wat betreft coherentie valt er in OESO-verband nog veel te bereiken', stelt Koenders vast. 'Dat geldt als we het hebben over belastingparadijzen, maar bijvoorbeeld ook als het gaat over eerlijke handel, waarover ik eerder sprak.'

MEER KOOPMAN DAN DOMINEE?

Een ander punt van kritiek is de manier waarop Nederland haar exportkredietschulden afschrijft. Is een ontwikkelingsland niet in staat haar exportkredietschulden te betalen, dan kan de overheid een deel hiervan kwijtschelden. Nederland laat die schuldvermindering echter ten laste komen van het budget voor ontwikkelingssamenwerking, terwijl de verzekerde exportkredieten altijd een commercieel belang dienden en vaak helemaal niet ontwikkelingsrelevant waren. (Zie hoofdstuk 3.) Noorwegen, dat als enige schuldeiser de afschrijving niet ten laste van haar budget voor ontwikkelingssamenwerking laat komen, wordt door critici vaak als lichtend voorbeeld gezien.

'Dat kwijtschelding van exportkredietschulden additioneel moet zijn, zou het standpunt van iedere regering moeten zijn', vindt Koenders. Ook de Monterrey Consensus moedigt landen aan ervoor te zorgen dat schuldvermindering – niet alleen van verzekerde exportkredieten – bovenop het budget voor ontwikkelingssamenwerking komt. (Zie hoofdstuk 2.) Nederland heeft dit streven onderschreven. Desondanks acht Koenders dit voor de exportkredietschulden momenteel in Nederland niet haalbaar. 'Nederland is een van de weinige landen die zich committeren aan 0,8 procent van het bruto nationaal product voor ontwikkelingssamenwerking', licht hij toe. Illustratief is de belofte die rijke landen in 2000 in de Millenniumverklaring deden om hun ontwikkelingsbudget tegen 2010 op te schroeven tot 0,7 procent van het bruto nationaal product. Tot nu toe maken alleen Nederland, Noorwegen, Zweden, Denemarken en Luxemburg die belofte waar. 'Maar het is een dagelijkse strijd om dit percentage vast te houden', stelt Koenders vast. 'Naast 0,7 procent voor duurzame armoedebestrijding trekt Nederland 0,1 procent uit voor geïntegreerd waterbeheer en duurzame energie. Dat is jaarlijks ongeveer een half miljard euro. Het politieke compromis was destijds dat dan niet getornd zou worden aan de OESO-regels voor schuldaflossing. Volgens deze internationaal afgesproken regels is schuldkwijtschelding ontwikkelingsrelevant en kan het daarom als ODA [officiële ontwikkelingshulp, red.] worden beschouwd. Daarmee komt de schuldafschrijving in Nederland, net als bij vrijwel alle andere landen, automatisch ten laste van het budget voor ontwikkelingssamenwerking.' (Zie hoofdstuk 2 en 3.) Desondanks is Koenders gelukkig met dit compromis. 'Hiermee hebben we wél extra fondsen voor de aanpak van de klimaatverandering. En met het bruto nationaal product neemt dat bedrag ieder jaar



ook nog eens toe.’ Volgens Koenders zijn er bovendien goede redenen om de regels voor schuldaflossing niet ter discussie te stellen. ‘Dat zou ongetwijfeld ook het debat op gang brengen om militaire vredesmissies in ontwikkelingslanden uit het budget voor ontwikkelings samenwerking te gaan bekostigen.’

Koenders geeft toe dat de situatie niet ideaal is, maar wijst erop dat ook op lichtend voorbeeld Noorwegen wel iets valt af te dingen. ‘Noorwegen laat de kwijtschelding van exportkredietsschulden inderdaad niet ten laste komen van het budget voor ontwikkelingssamenwerking, maar dit geldt uitsluitend voor een beperkt aantal schulden uit de jaren zeventig. In Nederland heb ik vorig jaar samen met de minister van Financiën het beleid op twee punten positief aangepast. Voordat een exportkredietverzekering wordt verstrekt vindt ten eerste een toetsing op ethische bedrijfsvoering en sociale duurzaamheid plaats. Ten tweede moet het exportkrediet voldoen aan het Debt Sustainability Framework van de Wereldbank en het IMF. Grote commerciële kredieten kunnen hierdoor niet meer zomaar worden verstrekt aan ontwikkelingslanden die kampen met een onhoudbare schuld.’

EEN KANS OM NIET TE LATEN SCHIETEN

Koenders constateert dat het nodig is de scheve verhoudingen tussen Noord en Zuid recht te trekken, maar eenvoudig is dit niet. ‘De grootste uitdaging is een groep van gelijkgestemde landen te vormen, maar de belangen blijken vaak tegengesteld. Op andere punten staan we naast elkaar, maar Noorwegen is bijvoorbeeld heel conservatief als het om landbouw gaat en daarom niet erg behulpzaam in de WTO.’ Belangrijke belemmeringen zijn bovendien dat er telkens door andere partijen wordt onderhandeld (de G8, de G77, et cetera) en de agenda versnipperd is. Zo is handel onderwerp van discussie in de World Trade Organisation (WTO), wordt over ontwikkelingshulp gesproken met het ontwikkelingscomité van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO DAC) en komt het schuldenvraagstuk op tafel bij de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Club van Parijs. ‘We zijn volledig verstrikt in onze onderhandelingen’, constateert de minister, ‘maar Doha (de VN-conferentie Financing for Development in Doha in november/december 2008) is anders omdat ieder land hier formeel vertegenwoordigd is.’ In Doha komen alle deelonderwerpen samen en wordt naar het totaalbeeld gekeken. Hier zitten arm én rijk aan tafel en hebben zij, anders dan in veel andere overlegsituaties, een gelijke stem. In Doha kunnen zij zich samen sterk maken voor meer gerechtigheid in de Noord-Zuidverhoudingen en het behalen van de millenniumdoelen. Voor miljoenen mensen die nu in grote armoede leven kan dat werkelijk het verschil maken. Koenders beaamt dan ook dat er een grote kans blijft liggen als in Doha geen vooruitgang wordt geboekt.

*of hoe ontwikkelingslanden
het rijke Westen financieren*

1 De Monterrey Consensus is het resultaat van de VN-conferentie Financing for Development in Monterrey, in maart 2002, waar domestic resource mobilization als belangrijkste financieringsbron voor ontwikkeling is aangemerkt. Met een gedegen belastingstelsel, export, interne leningen enzovoorts, moeten ontwikkelingslanden zelf geld voor ontwikkeling kunnen genereren. De Monterrey Consensus onderstreept dat rijke landen de verantwoordelijkheid hebben om dit te faciliteren, bijvoorbeeld met schuldkwijtschelding, het opheffen van handelsbelemmeringen en het aanpakken van de kapitaalvlucht uit ontwikkelingslanden. (Zie hoofdstuk 1 en 4.)

2 High Level Forum te Accra, Brief Kamervragen CI 3.1, 18 juli 2008. Te vinden op www.minbuza.nl. Zoek op “Brief Kamervragen CI 3.1” (met aanhalingstekens).

3 De Task Force Anti-Corruptie is, na afronding van haar werkzaamheden, inmiddels opgeheven.

COLOFON

Uitgave

Stichting Oikos
Postbus 19170
3501 DD Utrecht
oikos@stichtingoikos.nl
www.stichtingoikos.nl

Interviews

Miranda Broersen, Greetje Witte-Rang, Jos Sinnema en Sony Kapoor

Tekst

Jos Sinnema

Eindredactie

Miranda Broersen

Vormgeving

In Ontwerp, Assen

Productie

Nilsson BV, Goes

Copyright © 2008 – Stichting Oikos

Deze publicatie is tot stand gekomen met steun van NCDO, www.ncdo.nl



Mixed Sources
Productgroep uit goed
beheer de bossen en andere
gerelateerde bronnen.

Cert no. EU COC 2060-66
www.fsc.org
© 1996 Forest Stewardship Council



COLOFON

Uitgave

Stichting Oikos
Postbus 19170
3501 DD Utrecht
oikos@stichtingoikos.nl
www.stichtingoikos.nl

Interviews

Miranda Broersen, Greetje Witte-Rang, Jos Sinnema en Sony Kapoor

Tekst

Jos Sinnema

Eindredactie

Miranda Broersen

Vormgeving

In Ontwerp, Assen

Productie

Nilsson BV, Goes

Copyright © 2008 – Stichting Oikos

Deze publicatie is tot stand gekomen met steun van NCDO, www.ncdo.nl



Mixed Sources
Productgroep uit goed
beheer de bossen en andere
gerelateerde bronnen.

Cert no. EU COC 2060-66
www.fsc.org
© 1996 Forest Stewardship Council