

Å BRYTE FORBANNELSEN...

Staten tar tilbake diamantinntektene!

April 2008

Andreas Sørestrand Øye

Masteroppgave i statsvitenskap

Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap

Våren 2008

Forord:

Det var lenge svært usikkert om denne masteroppgaven kom til å bli fullført. Jeg ble plutselig svært skolelei og la vekke oppgaven flere ganger for å ta et pauseår. Dette førte til at jeg ikke opprettholdt mine forpliktelser mot min oppnevnte veileder Morten Bøås på Fafo. Etter å ha ikke sett på oppgaven på mange måneder og etter fristen for innlevering på nominert tid var over, oppdaget jeg en bok kalt "Escaping the resource curse". Plutselig fikk jeg motivasjon til å skrive igjen, men en vridning av oppgaven medførte at jeg kastet alt jeg hadde skrevet. Siden jeg nå ikke hadde vært i kontakt med Morten Bøås på mange måneder grunnet mitt selvinnførte friår, hadde jeg rett og slett ikke mot eller skam nok til å komme snikende tilbake til Fafo. Selv om mye av denne oppgaven er klemt sammen uten veiledning, var det Morten Bøås som fikk meg til å skrive om Sierra Leone og diamanter og det er jeg svært takknemlig for. Det var jeg i min skoleleie tilstand som ikke opprettholdt mine forpliktelser mot han, så nå får jeg synke eller svømme ved egen hjelp.

1.0 Innholdsfortegnelse:

2.0 Innledning

- 2.1 Ressursforbannelsen s5
- 2.2 Sierra Leone case Studie s6
- 2.3 Problemstillingen s7
- 2.4 Begrepsavklaring s8

3.0 Teoridel

- 3.1 Peters s8
- 3.2 Harris s14
- 3.3 Stiglitz s16
- 3.4 Heal s17
- 3.5 Sachs s18
- 3.6 Karl s19
- 3.7 Mushtaq s20
- 3.8 Hovi s21
- 3.9 Hasenclever et.al s21

4.0 Metodedel

- 4.1 Problemidentifikasjon s22
- 4.2 Hypoteser s23
- 4.3 Casestudien s25
- 4.4 Kausal modellen s26
- 4.5 De uavhengige variablene s27
- 4.6 Kildekritikk s29

5.0 Kimberly regimet

- 5.1 Kimberly regimet s31
- 5.2 Kimberly regimets organisering s32
- 5.3 Egoistiske deltagere s34
- 5.4 Sierra Leones egeninteresse s37
- 5.5 Sanksjoner mot brudd på regelverket s37
- 5.6 Reduksjon av smugling gjennom Kimberly prosessen s39

6.0 Analyse av statlig intervensjon mot smugling:

6.1 Omfanget av smuglingen s42

6.2 Problemene s43

6.3 Negative konsekvenser s44

6.4 Lisensordningen s46

6.5 Oppkjøpsordningen s49

6.6 Den libanesiske eliten s52

7.0 Analyse av de byråkratiske reformene:

7.1 Ministeriet kapasitet s53

7.2 Klientlisme i byråkratiet s54

7.3 Problemer med dagens byråkrati s55

7.4 Byråkratisk reform s56

7.5 Reform Strategier s58

7.6 Sosial kapital s62

7.7 Den libanesiske kjøpmannseliten s66

8.0 Analyse av forholdet mellom stat og selskap:

8.1 Problemer med privatisering s69

8.2 Privatisering av diamantressursene s69

8.3 Industriell utvinning av diamantressursene s70

8.4 Redusering av smugling s71

8.5 Økt konkurranse s72

8.6 Auksjon av rettigheter s73

8.7 Selskap fristes s74

8.8 Press og motpress s75

8.9 Diamanter som sikkerhet for lån 76

9.0 Avslutning:

9.1 Flaskehals s78

9.2 Statlig anti-smugling s79

9.3 Byråkratisk reform s80

9.4 Sterkere stat s81

10.0 Litteratur liste: s8

2.0 Innledning:

2.1 Ressursforbannelsen:

Tema for denne oppgaven er det som omtales som ressursforbannelsen. Denne forbannelsen består rett og slett i en trend som viser hvordan land med store naturressurser ikke oppnår den samme økonomiske, sosiale og demokratiske utvikling som andre land. Som George Soros skriver er ressursforbannelsen ” *the failure of resource-rich countries to benefit from their natural wealth*”. Statene som er under denne forbannelsen mislykkes ikke bare med utnytte rikdommen fra naturressursene, men den samme rikdommen som skulle ha vært en velsignelse blir en forbannelse for befolkningen se ref. Hadde bare befolkningen gått ikke fått del i den rikdommen som salg av disse naturressursene innbringer hadde dette vært ille nok, men når de samme naturressursene skaper krig og konflikt og brukes til å finansiere undertrykkelsen av befolkningen av en liten elite, da blir disse ressursene virkelig en forbannelse for befolkningen som er så uheldig være født med enorme rikdommer under føttene.

Det er dette paradokset som ligger i hjerte av teoriene rundt ressursforbannelsen, det er egentlig helt ulogisk at land som tilsynelatende fra naturens side har fått alle muligheter til å lykkes lever i undertrykkelse og enorm fattigdom, mens andre land slik som de asiatiske tigerene er oppnådd en høy levestandard nesten uten naturlige ressurser å trekke på (Humphreys et.al 2007: 1). Ser en på Sierra Leone er det helt klart at noe er galt når befolkningen i et land, der man bokstavlig talt kan grave gull og diamanter rett opp av bakken bruker mye av dagen på å prøve å skaffe nok mat til å ikke sulte. Norge er ofte brukt eksempel på et land som er lykkes i å unngå denne forbannelsen selv om landet får store inntekter fra olje. Som Norges eksempel viser er det ikke noen automatikk mellom verdifulle naturressurser og svak økonomisk og demokratisk utvikling. Det er denne situasjonen som gjør paradokset enda mer synlig, hvordan noen land greier å bruke inntektene fra naturressursene for å skape velstand og frihet, mens andre land ender opp med dikatoriske styresett eller blodige borgerkriger. De store verdiene som naturressurser utgjør har dermed for noen land hatt en svært negativ innvirkning på befolkningens ve og vel , (Humphreys et.al 2007: 1), det er dette teoriene som omtaler ressursforbannelsen prøver å finne en løsning på.

2.2 Sierra Leone casestudie

Tar en et raskt blikk på Sierra Leones nyere historie etter uavhengigheten kommer mange av trendene som stammer fra ressursforbannelsen tydelig frem. I dette tilfellet har inntektene fra diamantene gjort en liten del av befolkningen rike, mens andre ikke har fått noen av inntektene som stammet fra disse. Situasjonen beskrives godt med Karls analogi om en honningskrukke (Karl 2007: 257) der alle aktørene forsøker å sikre seg honningen, i Sierra Leones tilfellet inntektene som stammer fra diamantutvinning, uten tanke på det felles beste eller langsiktige konsekvenser.

Libansiske handelsmenn, militære og politi, politikere og byråkrater alle har forsøkt å sikre seg så mye som mulig av disse inntektene og resultatet har vært død og elendighet (Keen 2005). Den korrupsjonen og maktmisbruket som oppstod i jakten på diamantinntektene, og som siden etset seg inn i det politiske systemet og andre økonomiske sektorer og gjorde at mye av statsmakten mer eller mindre råtnet på rot. Som Keen (2001:9) skriver:

”The weakness of agriculture and industry sharpened the desire for the fruits of office, whilst the undemocratic and corrupt political system largely stymied any attempt at developing the country’s potential for genuine economic development”.

Dette illustrerer det den vanlige synet på ressursforbannelsen, der andre underutviklede økonomiske sektorer gjør konkurransen om inntektene fra naturressursene mye hardere.

Diamantene var hovedsakelig ikke årsaken til borgerkrigen som raste i Sierra Leone mellom myndighetene og the Revolutionary United Front (RUF), men det ble kjempet om diamantområdene gjennom hele borgerkrigen. Diamanter som kunne utvinnes med primitive metoder og dermed smugles til naboland var verdifulle og lett å omsette. Disse ble dermed brukt både til å finansiere våpenkjøp som gjorde det mulig for RUF å utfordre myndighetene militært, samtidig som kontroll over diamantområdene ble viktig for opprørere som ønsker sin andel av rikdommen fra diamantene (Keen 2005: 48; Bøås og Hatløy 2006: 9).

Sierra Leone passer inn i den kategorien av land som rammes av ressursforbannelsen, landet har rike naturressurser, men er samtidig et svært fattig land med store økonomiske og sosiale problemer. Oppgaven henter sin inspirasjon fra det Stiglitz (2007) skriver om statens rolle i å løse de problemene som ressursforbannelsen skaper. Stiglitz (2007: 23) skriver at stater ofte får svært lite av inntektene fra omsetningen av sine naturressurser på det internasjonale markedet. Det er dette problemet som oppgavens problemstilling fokuserer på, hva kan fattige land gjøre for å sikre seg en større andel av inntektene fra naturressursene. Stater slik som Sierra Leone har store utviklingsproblemer som må løses før landets innbyggere kan oppnå en mer akseptabel levestandard, og til dette trenges penger. Problemet er at staten bare greier å sikre seg en liten del av de inntektene som salget av landets diamanter genererer.

2.3 Problemstillingen:

Problemstillingen som oppgaven vil forsøke å svare på blir dermed følgende:

Hvilke strategier kan staten tenkes å benytte seg av for å sikre seg en størst mulig andel av inntektene fra diamanressursene?

Disse mulige strategiene har alle som hovedmål å øke statens andel av inntektene som stammer fra landets diamanressurser. En årsak til statens små inntekter fra diamanressursene har vært den utbredte smuglingen, en annen den utstrakte korrupsjonen innad i statsmakten og en tredje de dårlige avtalene som myndigheten er blitt presset til å inngå med selskapene som utvinner diamanter. Stiglitz (2001: 39) peker på viktigheten av å styrke de statlige institusjonene for å sikre staten en større andel av inntektene fra dens naturressurser, så en strategi som tar utgangspunkt i reform av byråkratiet som administrerer diamansektoren blir analysert. Siden ukontrollert privatisering også i følge Stiglitz er årsak til inntektstapet, vil oppgaven se på hvilken rolle statsmakten kan spille for å øke sine egne inntekter. Dette synet inspireres av diskusjonen rundt statens nye rolle, slik som Tôrnquist (2001: 88) syn på den rollen staten byråkratiske organisasjoner hadde for å skape en vellykket økonomisk utvikling. Statsmakten mulige handlingsstrategier vil derfor stå sentralt i analysen.

Keen (2001: 9) beskriver Sierra Leones problemer som den manglende evne det byråkratiske systemet har hatt til å sikre seg kontroll over inntektene statens diamantforekomster. Mangelen på inntektene fra disse har betydd at staten ikke har hatt de økonomiske midlene til å bygge opp et velfungerende byråkrati. I oppgaven vil ikke spørsmålet om hvordan de ulike reformstrategiene skal finansieres stå sentralt, det antas at hvis staten skulle ønske å gjennomføre slike reformer vil de forholdsvis beskjedene kostnadene kunne bli dekket av internasjonal bistand og gunstige låneordninger.

2.4 Begrepsavklaring:

I oppgaven brukes uttrykket gruvearbeider både for de som jobber med primitiv gruvedrift og de ansatt i industriell gruvedrift. Dette er fordi de fleste tekstene benytter ordet ”miner” som i oppgaven er blitt oversatt til gruvearbeider.

I oppgaven brukes uttrykkene Kimberly regimet og Kimberly prosessen. Regimet brukes om det internasjonale samarbeidet mellom ulike stater og selskaper. Prosessen brukes når sertifikat ordningen som skal hindre smugling omtales.

3.0 Teoridel

3.1 Guy Peters, The Future of Governing:

Peters begynner med en gjennomgang av hovedtrekkene i den tradisjonelle weberianske byråkratimodellen slik den har utviklet seg i de vestlige landene. Her svarer han på noe av den kritikken som er fremsatt mot byråkratiet når han viser til at den offentlige forvaltningen eller byråkratiet er blitt gitt oppgaver å løse som både er så vanskelige og ulønnsomme at den private sektor ikke makter eller ønsker å løse disse (Peters: 2001: 1). Byråkratiets håndtering av disse problemene kan blir ofte sett på som tungrodd og kostbar, men Peters argumenterer for at en tradisjonell byråkratisk organisasjon skaper visse garantier til borgerne om kompetent og lik saksbehandling som følge av visse verdier og idealer i dens struktur (Peters: 2001:4) .

Det første av disse fem grunnleggende idealene som kommer til uttrykk i en tradisjonell forvaltningsstruktur er en byråkrat som er politisk nøytral og tjener alle valgte politiske ledere på samme profesjonelle måte uten å la eget politisk ståsted påvirke iverksettelsen bestemmelser fra politisk hold (Peters 2001: 5). Den nøytrale byråkraten vil også i den tradisjonelle modellen ansettes og forfremmes basert på faglige prestasjoner og kompetanse det som ofte omtales som merit. Dette er ment å sikre at det ansettes kompetente byråkrater som innhar den faglige ekspertisen til å løse de oppgaver de tillegges og til å formulere regler og regulasjoner som spesifiserer hvordan lover gitt av politiske myndigheter skal tolkes og anvendes (Peters: 2001: 5-6). I Sierra Leone har det vært vanlig praksis å ansettes støttespillere med riktig etnisk og stammetilhørighet i offentlige institusjoner for å belønne disse for deres støtte og sikre seg at byråkratiet kontrolleres av en egne folk med riktig tilknytning til makthaverne, selv om disse ofte byråkratene mangler den faglige kompetansen som kreves i slike stillinger. I Sierra Leone og i Afrika generellt har staten ofte vært den organisasjonen som besitter størst økonomiske ressuser i samfunnet og makthaverne har ofte benyttet seg at statens ressurser til å kjøpe seg lojalitet og makt ved å gi sentrale aktører godt betalte stillinger betinget av deres politiske støtte(vis ref i sl bok).

Hirakisk regelstyrt byråkratiske organisasjoner er det andre av den tradisjonelle weberianske modellen. I en slik modell vil regler og retningslinjer bestemme avgjørelser i saksbehandlingen til lavere byråkrater mens byråkrater høyere i hirakiet overse disse avgjørelsene for å forsikre at de er korrekte og følger lover og regler. En slik struktur vil sikre en saksbehandling som er forutsigbar, lik for alle og utført på en ærlig måte i henhold til gjeldene lover og regler (Peters: 2001: 7). Skulle byråkrater på lavere nivå bli urettmessig påvirket eller gjøre en saksbehandlingsfeil vil byråkratene på et høyere nivå som derfor også antas å inneha en enda større kompetanse rette opp dette. (finn artikkel om dette ref)

Hvis det ikke eksisterer mekanismer for overoppsyn for byråkrater på lavere nivå kan det tenkes at disse kan bli fristet til å motta bestikkelser for å gi den givende part bedre behandling en den ellers kunne ha forventet.

Permanente byråkratiske organisasjoner er en tredje del av den tradisjonelle weberianske byråkratimodellen. Statlige institusjoner har tradisjonelt i vesten tilbudt lavere lønn enn private bedrifter, men har kompensert for dette ved å tilby en livslang karriere i organisasjonen. Det er dette Peters (2001: 9) omtaler som den sosiale kontrakt mellom offentlige ansatte og staten der byråkraten tjener staten lojalt og samvittighetsfullt og staten garanterer denne en trygg jobb og karriere innad i organisasjonen. Byråkraten kan dermed se fremmot en lang karriere med en stabil inntekt og arbeidsituasjon der dens kompetanse og prestasjoner vil bli belønnet av staten og byråkraten vil derfor motiveres til å følge regler og retningslinjer lojalt og samvittighetsfullt for å ikke risikere å miste dette. ???

I Sierra Leone hvor de offentlige ansatte ofte tjener svært lite, hvor de risikerer å bli sparket ved neste maktovertagelse og politiske hensyn ofte veier tyngre enn merit er det lite som hindrer person i å utnytte sin stilling for å prøve å oppnå personlige fordeler for seg selv. Skulle personen bli oppdaget og bli oppsagt fra sin stilling er det ikke et stort tap når godene ved stillingen er så beskjedene.

En fjerde del av det tradisjonelle byråkratiet er organiseringen av de offentlige organisasjonene der alle de ulike institusjonene innhar

Et annet ideal er at tradisjonelle byråkratiske organisasjoner uten spørsmål skal følge de politiske retningslinjene fra de politiske ledere som er demokratisk valgt og dermed står til ansvar ovenfor befolkningen. I et demokrati er det bare valgte representanter som har mandat til å styre befolkningen og byråkratiet som mangler et slikt mandat og den legitimiteten til å ta politiske avgjørelser som dette medfører må rette seg etter direktivene fra de politiske myndigheter (Peters: 2001: 11) I tradisjonelle byråkratiske organisasjoner er det derfor strenge regler og forordninger for å sikre større kontroll med en egenrådig forvaltning.

Likhet er også et viktig ideal fra den tradisjonelle byråkratiske modellen, både lik behandling og belønning av ansatte på tvers av offentlige organisasjoner, men også like viktig lik behandling av klientene. Lik behandling for like saker er et viktig ideal for

det tradisjonelle byråkratiet, dette sikrer systemets rettferdighet og dermed tillit og legitimitet fra befolkningen (Peters: 2001: 12). At like saker behandles likt hver gang skaper forutsigbarhet og gjør det lettere for befolkningen og næringsliv å tilpasse seg staten.

Når det ikke eksisterer en slik likebehandling som følge av blant annet utspredd korrupsjon vil både ansatte og klienter lide under dette og byråkratiet vil miste mye av sin legitimitet. Når bestikkelser gjør det mulig å sikre seg preferensert behandling og når patroner i forvaltningen tilgodser sine klienter vil den regelstyrte ærlige saksbehandlingen bryte sammen. I Sierra Leone der alt og alle kan kjøpes og byråkratene ofte krever bestikkelser for å utføre sine plikter er det lite som oppmuntrer befolkning og næringsliv til å samarbeide med staten.

I følge teoriene om markedsreformer vil det private markedet skape en mye mer effektiv fordeling av samfunnets ressurser enn det som gjøres av det offentlige. For å kunne få mest mulig ut av samfunnets ressurser bør derfor det privat marked stå for fordelingen så langt dette er mulig, mens staten ivaretar borgernes sikkerhet og opprettholder lov og rett (Peters: 2001: 25). Et av problemene som reformatorne ønsker å løse er det de ser på som store tungroddede og kostbare byråkratiske organisasjoner tilbyr varer og tjenester dyrere enn det private kunne ha fremstilt hadde disse fått sjansen. Disse store byråkratiske organisasjonene som ofte har stor markedsrett eller monopol på sitt område får dekket sine utgifter gjennom budsjetter og unslipper dermed markedets konkurranse logikk som straffer ineffektivitet og sløsing (Peters: 2001: 26,33) Byråkratene anses også som egoistiske og opptatt av å øke både sin egen og sin organisasjons andel av ressurser som det offentlige legger beslag på. Byråkratene som ønsker større ressurser til seg selv og sin organisasjon utnytter sin ekspertise og kunnskap på informasjon til å påvirke politikere som er avhengige av deres råd (Peters: 2001: 27)

En løsnings som markedsmodell teoriene legger frem er å fremme konkurranse mellom ulike offentlige organisasjoner for å simulere mekanismene fra det private marked ved

at flere organisasjoner med samme formål konkurrerer om offentlige midler ved å levere sine tjenester billigere enn andre offentlige konkurrenter. En annen løsning er å dele opp store ”mammut” organisasjoner i mindre mer strømlinjeformede som konsentrerer seg om å levere en tjeneste eller vare og dermed blir ekspert på dette.

Et annet reformforslag som henter sin inspirasjon fra NPM er å gi mellomlederne større frihet til å styre sine ansatte og velge handlemåter og strategier som skaper en bedre utnyttelse av organisasjons ressurser. Samtidig blir disse mellomlederne gitt prestasjonslønn med ulike bonus ordninger hvis de oppfyller de krav eller benchmarks som er blitt satt. Dette vil motivere mellomlederne til både yte sitt ytterste og til å få mer ut av sine ansatte.

Teoriene som knyttes til deltagermodellen ønsker også å reformere det de identifiserer som problemer med det tradisjonelle systemet. Felles for teoriene om deltakermodellen er at de retter seg mot det som ses på som hovedproblemet idet tradisjonelle byråkratiske systemet, det strenge hierarkiske kontrollsystemet som binder lavere byråkrater tvinger avgjørelser inn i strenge regelbundne former og dermed reduserer deres evne og vilje til kreativ problemløsning og mer effektiv benyttelse av de tilgjengelige ressursene som følge av nye innsikter (Peters: 2001: 51). Teorien hevder at byråkrater på de lavere nivåene besitter kunnskap og evner som kunne ha bidratt til en mer virkningsfull bruk av organisasjons ressurser, men strenge handlingsregler og hierarkisk overoppsyn hindrer dette. ”Empowerment” er begrepet som benyttes for reformer som søker å gi disse ansatte større frihet til å bruke sine kunnskaper og evner til å tjene klientene bedre og dermed skape en organisasjon som bruker sine ressurser på en mer virkningsfull måte. I begrepet empowerment ligger også antagelsen om at når en gir de ansatte noe større evne til å påvirke sin arbeidsplass og sine arbeidsoppgaver vil dette motivere de ansatte til å involvere seg mer i sitt arbeide og skape en følelse av lojalitet til en organisasjon en fører bryr seg om sine ansattes meninger og innsikter. Siden de ansatte føler at de behandles bedre vil de også jobbe hardere og behandle sine klienter på en bedre måte (Peters: 2001: 54).

En annen teori ser på gatenivå byråkratene som hver dag samhandler med sine klienter og hvordan deres behandling av disse klientene både former befolknings inntrykk av byråkratiet og dermed deres vilje til å samarbeide med staten, samtidig som produktive og motiverte ansatte på lavere nivå er essensielt for en effektiv forvaltning (Peters: 2001: 56,57).

En annen teori legger vekt på viktigheten av samarbeid mellom byråkratiet og befolkningen som det antas har viktig erfaring og praktisk kunnskap som hvis dette taes i bruk kan sikre at det føres en mer virkningsfull og målrettet politikk (Peters: 2001:58,59). Dette samarbeider mellom befolkning og myndigheter er noe av det samme som teorier rundt sivilt samfunn legger vekt på.

Disse teoriene identifiserer et problemområde i forvaltningen der store og evigvarende organisasjoner er mer opptatt av "sine" saksområder og de ressurser og prestisje dette medfører enn å kordinere samarbeid med andre byråkratiske organisasjoner som driver med noe av det samme (Peters: 2001: 81,82). En annen teori mener å kunne vise at mindre permanente organisasjoner som har muligheten til å hente inn deltidsansatte ved stort behov kan løse de oppgavene som den er tillagt og så krympe sin organisasjon ettersom behovet minsker. (Peters: 2001: 83). Dermed slipper de store organisasjonene å sitte med mange uvirksomme ansatte i de deler av året når de ikke har behov for disse og kan dermed spare midler som en så slipper å betale i lønn etc.

Utviklingsland byråkratiske struktur og gjennomføring av reformer:

I dette kapitlet peker Peters på viktigheten av å først bygge opp et velfungerende statsbyråkrati før en eventuelt prøver å erformere dette. I afrikanske utviklingsland som Sierra Leone er et eksempel på er det stor forskjell mellom hvordan byråkratiet offisielt fungerer og hvordan dette foregår i praksis (Peters 2001: 164-165). Selv om byråkratiet i teorien er fundert på weberianske normer og verdier har ofte kulturelle, politiske og økonomiske årsaker undergravet disse normene slik at det faktiske systemet er preget av korrupsjon, særbehandling og klientisme. Problemet som Peters påpeker er at de ulike reform strategiene tar utgangspunkt i at det eksisterer et byråkrati som preges av disse verdiene, mens det kanskje i virkeligheten i mange land

er stor ineffektivitet, korrupsjon og liten vilje til å handle i nasjonens og ikke egen interesse. Dermed kan reformforslagene ende opp med å gjøre vondt værre om de ikke innføres med hensyn til systemets begrensninger.

3.2 John Harris Depoliticizing development: The World Bank and Social Capital:

Harris kritiserer i sin bok Putnams syn på det som kalles sosial kapital og som Putnam omtaler som "civic engagement" eller sivil deltagelse og som gjerne måles i mengden frivillige organisasjoner som befolkningen deltar i (Harris: 2001: 7). Slike frivillige organisasjoner dekke alle typer organisasjoner som individer frivillig deltar i slik som kirkekor og idrettslag, ikke bare politiske partier eller organisasjoner slik som fagforeninger. Putnams teori viser til organisasjonstettheten lang på vei bestemmer samfunnets politiske og økonomiske utvikling og generell liten deltagelse i frivillige organisasjoner vil underminere og vanskeliggjøre en positiv politiske og økonomisk utvikling.

I følge Harris blir Putnams teori benyttet av de som ønsker en mindre politisk løsnings på utviklingsproblemer og som forkjemper det synet at de fattige selv kan organisere seg i lokale frivillige organisasjoner og dermed etablere det kollektive samarbeidet som er nødvendig for å selv løfte seg ut av fattigdommen (Harris: 2001: 8). Ikke statlige organisasjoner eller NGOs blir da verktøyet som foretrekkes av for eksempel Verdensbanken for å bidra til denne skapelsen av sosial kapital og det antas at slik NGO både vil representere befolkningens interesser bedre og at de vil være flinkere enn statlige organisasjoner til å bedre de fattiges kår (Harris: 2001: 8).

Sosial kapital kan deles opp i tre typer som alle fungerer på ulike måter. Den første typen kalles "bonding" eller båndbyggende sosial kapital og vil oppstå mellom når medlemmene i flere ulike frivillige organisasjonene blir kjent og forholder seg til hverandre over tid. I følge teorien om sosial kapital vil det da oppstå en tillit mellom medlemmer som vil binde disse tettere sammen og dermed gjøre det lettere å gjennomføre kollektive prosjekter som er avhengige både av samarbeid og at alle oppfyller sitt ansvar uten å prøve å snike seg unna. Disse svake bekjentskapsbåndene mellom personer som er medlemmer i flere av de samme organisasjonene vil skape

tillit mellom personer (Harris: 2001: 38). Det finnes også sanksjonsmuligheter når deltakere vet at hvis de ikke skulle oppfylle sine forpliktelser til de andre medlemmene så vil de bli kontrontert og må stå til rette for dette neste gang organisasjonen eller gruppen samles. Konsekvensene av slikt avtalebrudd kan i værste fall bli utestengelse fra en organisasjon en ønsker å være medlem av. Ønsket om å unngå slike sanksjoner fører i følge Puntams teori til at personer gjengjelder tjenester og hjelpsomhet, noe som fjerner mye av usikkerheten forbundet med samarbeid og frykten for å bli utnyttet av sine samarbeidspartnere (Harris: 2001: 38-39).

Den andre typen sosial kapital er den som oppstår når vanen med å stole på og samarbeide med nære bekjente og venner gjør at en også begynner å stole på ukjente i en slik grad at man kan etablere samarbeid med disse (Harris: 2001:11). Dette er det som kalles "bridging" eller bronbyggende kapital og den bygger på de samarbeidsnormene som er blitt etablert i ulike lokale frivillige organisasjoner når medlemmer fra ulike samfunnsgrupper møtes og samarbeider (Harris: 2001:39).

Den siste typen sosial kapital er det samarbeidet som kan oppstå mellom lokale personer og personer i viktige og innflytelsesrike stillinger som deler samme målsetninger og derfor inngår et samarbeid. Slike forbindelser mellom personer i ulik posisjon omtales som "linking" eller forbindende sosial kapital og finnes gjerne når politikere, sentrale myndigheter eller NGOs samarbeider med lokale personer eller organisasjoner.

En annen ting Harris tar opp i sin kritikk mot Putnams teori er det han kaller "the dark side of social capital" eller de mørke eller negative aspektene som slik tillit og samarbeid kan føre til. Dette er blant annet tilfelle i situasjoner der medlemskap i organisasjoner fører til utestengelse av andre som ikke er medlemmer og når den samme tilitten og samarbeidsevnen benyttes til å organisere og gjennomføre samfunnsskadelige formål slik som organisert kriminalitet f eks ved smuglernetter.

Harris slutter seg til Evans syn på sosial kapital og hvordan samarbeid mellom statlige institusjoner og en mobilisert befolkning har skape en såkalt god sirkel som sikrer bedre stryreset og levevilkår for befolkningen (Harris: 2001: 63). Denne teorien svekker de anti- politiske kreftene som forfekter det sivile samfunn som et alternativ til politisk mobilisering for å sikre en økonomisk utvikling.

Humphreys, Sachs og Stiglitz Escaping the resource curse:

3.3 Joseph E. Stiglitz kapittel 2: What Is the Role of the State:

I sitt kapittel om statens rolle i forvaltning av sine naturressurser påpeker Stiglitz hvordan myndigheter ofte ikke får sin rettmessige del av inntektene som genereres fra landets naturressurser. Teorien rundt privatisering hevder at private selskaper som hele tiden må hevde seg i konkurranse med andre selskaper vil utnytte naturressurser slik som olje eller diamanter på en mer kostnadseffektiv og profersjonell måte enn det myndighetene evner. Hovedproblemet sier Stiglitz er at en slik privatisering også etablerer en interessekonflikt med statlige myndigheter fordi private selskaper i tråd med kapitalismens logikk naturlig nok vil prøve gjennom ulike strategier å sikre seg så stor fortjeneste som mulig, noe som reduserer statens andel av inntektene (Stiglitz: 2007: 23). Det er motsetningsforholdet som oppstår av ”drakampen” mellom to aktører som begge ønsker å maksimere sin del av inntektene fra en ressurs som bare eksisterer i en gitt mengde som utgjør hovedproblemet i statens forhold til private selskaper. Statens mangel av forståelse av denne interessekonflikten mellom det offentlige og private er grunnen til at stater ofte ikke ender opp med en rettferdig andel av inntektene fra utvinning av naturressursene (Stiglitz: 2007: 24)..

Stiglitz omtaler problemene knyttet til stater med dårlig utbygde institusjoner og hvordan dette er en svakhet i konkurransen om å sikre seg mest mulig av inntektene fra landets naturressurser. Kompetente byråkratiske organisasjoner som kan holde selskapene under oppsikt og sørge for at selskapene som driver utvinning av naturressurser følger både landets lover og regler og at de opprettholder sine kontraktforpliktelser. Når en stat mangler en effektiv og dyktig forvaltning som kan etterforske selskapenes handlinger og rapporterte resultater kan i følge Stiglitz de store

internasjonale selskapene ofte fristes til å jukse i større eller mindre grad, fordi litt juks eller uærlighet kan utgjøre store summer (Stiglitz: 2007: 25). Stiglitz hevder at en fattig stat må bygge opp relevante institusjoner før den privatiserer utvinnelsen av sine naturressurser, ellers kan myndighetene vanskelig sikre seg sin rettferdige andel verdiene. Dette er nødvendig både i forhandlingsfasen med private selskaper, og for å sikre at store verdier ikke forsvinner som følge av korrupsjon, sløsing og klientlisme. Selv om en oppbygging eller reformering av de relevante statlige organisasjonene vil medføre betydlige kostnader, vil en slik oppgradering av myndighetens handlingsevne sikre at riktigere avgjørelser blir tatt og at mindre av inntektene forsvinner i systemet (Stiglitz: 2007: 39).

Et annet problem Stiglitz behandler er det som kalles prinsipal og agent problemer, i dette tilfellet hvordan uærlige agenter kan krenke prinsipalens interesser som følge av sin egen egeninteresse. Agenten får denne muligheten fordi prinsipalen ikke har tilgang til perfekt eller nødvendig informasjon, både om agentens handlinger og om de faktiske forhold knyttet til naturressursene. Det finnes i følge Stiglitz to løsninger på slike agent prinsipal problemer. Den første går ut på å sikre større innsyn og kontroll med agentenn gjennom å etablere større åpenhet og dermed mer tilgjengelig informasjon både for myndigheter og landets befolkning som er de egentlige eiere av naturressursene. Den andre løsningen er å sikre større byråkratisk kontroll med de avgjørelser som tas i henhold til private selskaper. Når flere byråkrater må godkjenne viktige avgjørelser, er det mindre sjans for at statens agenter byråkratene skal misbruke sin posisjon for egen fortjeneste og handle imot statens interesser (Stiglitz: 2007: 26).

3.4 Geoffrey Heal kapittel 6: Are Oil Producers Rich?

Geoffrey Heal viser i sitt kapittel at myten om de rike oljestatene der alt flyter av melk og honning som følge av oljeinntektene på mange måter ikke stemmer. Land som utvinner store mengder verdifulle naturressurser slik som olje eller i Sierra Leones tilfelle diamanter fremstår som velstående, men Heal avmasker denne illusjonen gjennom å påpeke forholdet mellom den totale verdien av naturressursene og de årlige

inntektene denne utvinnelsen medfører. Det er bare praktisk mulig å utvinne en andel av naturressursene hvert år og det er denne delen som utgjør statens inntekter fra naturressursene. Heal påpeker også at olje og mineral ressurser er såkalte ikke fornybare ressurser og enhver utvinning av slike ressurser vil redusere den totale beholdningen til den er uttømt. Hvis naturressursene kan omsettes til kapital, kan denne så investeres og renteinntektene fra slike finansinvesteringer kan brukes av staten uten å redusere og tilslutt uttømme den totale kapitalen (Heal: 2007: 157,165). Heals hovedpoeng er den essensielle funksjonen som internasjonale kapitalmarkeder innehar. Ved å investere inntektene fra naturressursene i det internasjonale kapitalmarkedet kan landets kapital omgjøres fra ikkefornybare naturressurser til teoretisk sett utømmelig finanskapital som gjennom renteinntekter sikrer landet en gitt inntekt uten å redusere verdien av den originale kapitalen. Staten kan få tilgang til hele verdien av sine naturressurser enten ved å bruke den predikerte verdien av disse som sikkerhet for lån eller ved å selge rettighetene til utvinning av disse til store selskaper (Heal: 2007: 170).

3.5 Jeffrey D. Sachs kapittel 7: How to Handle the Macroeconomics of Oil

Wealth:

Sachs begynner sitt kapittel med å peke på den utrolige motsetningen som kalles naturressurs forbannelsen, at et land kan få sin økonomi ødelagt fordi landet innehar store mengder verdifulle naturressurser. Det som skulle være en velsignelse for befolkningen ender opp med å skade eller til og med ødelegge landets økonomi og de store inntektene reduserer på sikt innbyggernes levevilkår (Sachs: 2007: 173).

Men det trenger ikke være slik sier Sachs, det er hvordan en stat benytter sine naturressurser som er avgjørende og naturressurs forbannelsen kan unngås hvis myndighetene velger en investerings strategi istedenfor å kortsiktig bruke alle inntektene på konsum (Sachs: 2007: 175). En slik strategi må i fattige lite utviklede land slik som Sierra Leone ta utgangspunkt i å skape de offentlige godene som er nødvendig for å etablere en plattform for økonomisk utvikling av andre sektorer enn naturressursene. Slike offentlige goder er lov og rett, oppfyllelse av befolkningens

basisbehov for helse og utdanning og den infrastrukturen som ethvert moderne samfunn behøver slik som veier, elektrisitet og tilgang til rent vann.

Sachs fremsetter teorien om at en strategi som tar utgangspunkt i offentlig investering i de nødvendige forutsetningene for annen økonomisk vekst vil øke den økonomiske aktiviteten i samfunnet når offentlige prosjekter slik som bygging av veier, skoler og sykehus øker etterspørselen arbeidskraft og skaper et større marked for lokale varer og tjenester (Sachs: 2007: 177). Den private sektoren kan så benytte seg av den ”grunnmuren” som statens offentlige goder har etablert for å så skape en økonomisk utvikling som kan gi befolkningen yttligere økt velstand, selv når naturressusene tar slutt (Sachs: 2007: 177). Sachs hovedpoeng er at myndighetene kan bruke sine naturressurser som et ”springbrett” ut av fattigdommen gjennom å investere disse i byggestenene som er nødvendig for et samfunns gunstige økonomisk utvikling. På en slik måte unngår man den såkalte ”Dutch disease” som rammer de andre sektorene utenfor naturressurs økonomien og som dermed bidrar til den forbannelsen naturressursene blir for landets befolkning (Sachs: 2007: 181,184).

Sachs teori går derfor imot forslagene som er fremsatt om å dele ut oljeinntekter til befolkningen for å så øke deres kjøpekraft og for å lå en privat sektor med større økonomiske midler selv bygge ut den nødvendige infrastrukturen for økonomisk vekst (Sachs: 2007: 188). Han peker også på at fattige land er bedre tjent med å bruke sine inntekter gjennom investering i offentlige goder enn å samle inntektene i store fiandsfond for å så bruke renteinntektene av dette (Sachs: 2007: 189).

3.6 Terry Lynn Karl kapittel 10: The Case for a Transparent Fiscal Social Contract:

Karl skriver om hvordan stater med store naturressurser slipper å beskatte sine egne innbyggere, og dermed trenger mindre støtte fra disse. Karl bruker analogien ”honey pot” for å beskrive situasjonen som oppstår når private og statlige aktører forsøker å sikre seg landets naturressurser uten tanke på langsiktige konsekvenser av dette (Karl 2007: 257). Stater med sikre inntekter trenger ikke å ha sin befolknings støtte,

myndighetene kan bruke inntektene fra lett tilgjengelige naturressuser slik som olje til å bygge opp sin tvangsmakt (Karl 2007: 260-261). Disse statene inngår avtaler med de internasjonale selskapene som utvinner denne oljen og bygger opp spesialiserte byråkratiske organisasjoner for å håndtere oljesektoren (Karl 2007: 263). Selv om disse byråkratiene kan administrere oljesektoren mangler de ofte autoritære regimene støtte fra befolkningen, samt organisasjonene til å beskatte sine egne innbyggere (Karl 2007: 260). Slike oljestater er avhengige av samarbeid med store internasjonale selskaper for å holde på makten og hemmelighold av kontakter mellom stat og selskaper skaper korrupsjon og sløsing med inntektene fra landets ressurser (Karl 2007: 266).

3.7 Mushtaq H. Khan Markets, States and Democracy: Patron-Client Networks and the Case for Democracy in Developing Countries:

Khan tar for seg patron klient forhold og hvordan disse er bygget opp i fattige stater. Slike forhold er underbygget av en rasjonell logikk hvor alle aktører som deltar søker å fremme sine egne egeninteresser gjennom deltagelse bånd knyttet mellom patroner og klienter. Patronen lover sine klienter økonomisk belønning for deres lojalitet og støtte, med denne støtten kan patronen sikre seg politiske og økonomiske fordeler som igjen benyttes til å belønne klienters innsats.

Khan tar for seg patron klient fraksjoner og viser hvordan hovedpatronen bygger opp størelsen og viktigheten av sin egen fraksjon ved å knytte til seg andre patroner som leder mindre fraksjoner. Fraksjonslederens makt og innflytelse bygger dermed på hans evne til å holde på lojaliteten til underordnede patroner gjennom å belønne deres støtte med noen av de økonomiske ressurser som fraksjonens samlede makt åpner for han. Lederne for underordnede fraksjoner er på samme måte avhengig av benytte noen av de økonomiske ressursene de får tilgang til for å belønne sine støttespillere, ellers vil disse søke en annen patron og lederens makt vil reduseres i takt med tap av klienter. Systemet belønner klienter etter deres viktighet for patronen eller fraksjonslederen, samtidig som en vellykket patron er avhengig av å knytte til seg de riktige klientene for å oppnå sine målsetninger. Hvor stor belønning en klient kan vente seg avhenger

derfor av både hvor stor støtte den kan yte til en patron eller fraksjonsleder, og hvor viktig denne støtten er for at fraksjonslederen skal kunne oppnå sine målsetninger.

Khan peker også på den reduserte viktigheten av en sunn kapitalistisk økonomi i fattige utviklingsland når majoriteten av befolkningen lever uten tilknytning til den kapitalistiske sektor og derfor ikke vil i stor grad bli påvirket av økonomiske svingninger. Når den kapitalistiske sektor velbefinnende er mindre viktig skaper dette i følge Khan en situasjon der fraksjoner vil prøve å sikre seg mest mulig økonomiske ressurser, uten tanke på hva dette vil medføre for den nasjonale økonomien (Khan: 2005: 716-717).

3.8 Jon Hovi Hvorfor økonomiske sanksjoner virker – tross alt:

I følge Jon Hovis artikkel om økonomiske sanksjoner er det en type sanksjoner de som går under fellesbetegnelsen handelssanksjoner. Denne typen sanksjoner kan deles opp i embargo eller nekt av eksport og boikott som betyr å ikke kjøpe visse varer. Hovi viser i sin artikkel at effektiviteten på de økonomiske sanksjonene avhenger av hvor hard landet som straffes rammes og hvor mye disse sanksjonene koster for landene som innfører disse. I artikkelen peker Hovi på hvordan frykten for de negative konsekvensene de økonomisk sanksjonene medfører ofte skremmer land til å ikke bryte de inngått avtaler, særlig også hvis en kan forvente at grove brudd vil bli straffet på andre områder enn saksområdet.

3.9 Hasenclever, Mayer, Rittberger Interests, Power, Knowledge: The Study of international Regimes:

Et strategi for å løse disse samarbeidsproblemen vil være å opprette et internasjonalt regime. En definisjon på et internasjonalt regime fremsettes av Keohane (Hasenclever, et. al 1996: 180) og i oppgaven forstås regimer som institusjoner med eksplisitte regler som stater er blitt enige om, og som omhandler et bestemt saksområde. En måte å undersøke om et saksområde slik som det internasjonale diamantmarkedet reguleres av de reglene som regimet fastsetter, er å se på aktørenes faktiske handlinger. Hvis

handlingene til hovedaktørene regelmessig avviker fra de en skulle forutsette som følge av reglene, og at en slik adferd ikke rammes av sanksjoner, er det ingen grunn til å anta at et regime faktisk eksisterer (Hasenclever, et. al 1996: 180-181).

Et slikt regime er bare et sett med regler, prinsipper og prosedyrer og det er derfor nødvendig med en organisasjon tilknyttet regimet som overvåker medlemmenes handlinger og rapporterer om eventuelle brudd mot regimets regler (Hasenclever, et. al 1996: 179). Denne informasjonen som samles inn av organisasjonen gir deltakerne større innsyn i de andre aktørenes handlinger.

4.0 Metodedel

4.1 Problemidentifikasjon

Tema for oppgaven er hvilke strategier myndighetene i Sierra Leone kan velge for å oppnå sitt antatte mål om å oppnå maksimale inntekter fra landets diamantressurser. Første skritt for å utrede ulike strategier for å oppnå dette målet vil være å undersøke hvilke problemer som må løses for å oppnå det ønskede resultatet. I denne oppgaven vil det på grunn av knapphet på tid og ressurser fokuseres på noen utvalgte hovedårsaker som det antas er de som skaper det største svinnet mellom de faktiske inntektene fra diamantsektoren og de inntektene som burde være mulig å oppnå på bakgrunn av landets diamantforekomster. Et av de store problemene som må løses av myndighetene i Sierra Leone for å kunne oppnå større inntekter fra diamantsektoren vil være å stoppe eller sterkt redusere smuglingen. Siden dette er en ulovlig aktivitet finnes det ikke sikre tall på dette, men estimer (Partnership Africa Canada 2006: 1) peker på en stadig strøm av diamanter ut av landet, der hver diamant som smugles ut representerer tapte inntekter for staten.

Et problem er det kaotiske og uoversiktlige økonomiske situasjonen som råder i Sierra Leone. Det er liten oversikt eller kontroll med de mange små selskapene som driver diamantutvinning, både med primitive og industrielle metoder, noe som medfører at myndighetene ikke kan sikre seg alle de inntektene de har krav på. Diskusjonen vil ta

utgangspunkt i spørsmålet om hva som kan gjøres for å bedre dette, spesielt om staten skal velge en reformstrategi som sikter på større statlig kontroll med sektoren, eller om en skal la private aktører få beholde en signifikant rolle

Et annet problem er den ueffektive Ministeriet for Mineral Ressurser som skal administrere denne sektoren. For å kunne løse de problemene som staten står ovenfor er det helt sentralt at den byråkratiske administreringen av diamantsektoren opprettholder et minimumsnivå av effektivitet og ærlighet. Hvis det byråkratiske verktøyet ikke fungerer vil dette ramme andre tiltak som kunne hatt stor effekt, men som ikke fungerer på grunn av mangler ved den byråkratiske iverksettelsen av disse.

Disse problemene henger alle sammen, men det vil bli gjort et forsøk på å dele problemet opp i ulike deler som kan håndteres av ulike typer strategi. I oppgavens analysedel vil den delen av problemet som analysen tar for seg bli diskutert. Ved å prøve å skille de ulike faktorene som skaper de store økonomiske problemene Sierra Leone står overfor vil det forsøkes å skape en større oversikt. De ulike analysekapitelene vil da ta for seg ulike deler av problemet og diskutere med bakgrunn i den reelle situasjonen slik den fremstår ”på bakken”, hvilke og hvordan ulike reformforslag eller strategier kan bidra til å løse Sierra Leones økonomiske problem som gir utslag i at staten ikke greier å sikre seg en rettferdig andel av inntektene fra diamantressursene.

4.2 Hypoteser

For å kunne relatere data som samles inn til oppgavens problemstilling er det nødvendig å spesifisere også kalt å operasjonalisere hva som menes med de ulike strategiene som Sierra Leone kan benytte seg av. Ved å spesifisere hvilke konkrete utslag en slik strategi kan forventes å gi blir det lettere å diskutere om en slik strategi kan være effektiv for å oppnå målet som problemstillingen fremsetter, å sikre Sierra Leone en større andel av inntektene fra landets diamantressurser. Når det økonomiske problemet som Sierra Leone står ovenfor er oppdelt i ulike problemområder, kan konkrete strategier for å løse disse ulike problemene fremsettes. Disse problemene vil bli fremsatt som en hypotese eller en påstand som sier noe om hvilke konsekvenser en slik strategi vil ha for å løse det identifiserte problemet. Hypotesen vil følge Helleviks

definisjon: ”*En presis påstand om virkeligheten som enda ikke er bekreftet*” (Hellvik 1999: 450). Utfra denne definisjonen fremgår det at det blir nødvendig å spesifisere hvordan en slik strategi som utformes som en hypotese, kan tenkes å påvirke forholdene i Sierra Leone.

Det er svært viktig å peke på at det i oppgaven omhandles hvordan disse ulike strategiene kunne tenkes å påvirke situasjonen i Sierra Leone slik den fremstår i dag. Disse strategiene er teoretiske baserte og tar utgangspunkt i tiltak som en stat kunne benyttet hvis den ønsket å oppnå en målsetning om å sikre seg en størst mulig andel av inntektene fra landets diamantressurser. Slik den faktiske situasjonen er den dag i dag hvor det politiske systemet preget av korrupsjon og kortsiktig egeninteresse er det langt fra sikkert av ledende politikere og byråkrater ønsker å gjennomføre slike reformer.

Uansett hva disse sier offentlig kan mange ha egne økonomiske motiver for å bevare systemet slik det er. Selv om Sierra Leone ikke tjene mye på salget av diamantene er det grunn til å mistenke at mange aktører sentralt plassert i systemet tjener på dette gjennom korrupsjon og ”konsulent” avtaler med store selskaper. Dette er en mistanke som ikke kan bevises, når dette er svært vanskelig å nøyaktig informasjon om. En indikator som brukes for å støtte dette synet er Global Witness rapport der Sierra Leone skårer svært høyt som et av verdens mest korrupte land (global witness.....)

Hypotesene som fremsettes kan derfor ikke prøves mot et empirisk datamateriale slik vanlig praksis skulle forutsi for å undersøke deres faktiske evne til å løse Sierra Leones økonomiske problemer. Disse strategiene er ikke gjennomført og deres faktiske påvirkning kan derfor ikke måles. Løsningen på dette problemet slik den blir presentert i denne oppgaven, blir derfor å bruke de faktiske forhold som fremkommer av en casestudie undersøkelse av Sierra Leone. Ved å analysere i hvor stor grad ulike strategier kunne ha fungert i den faktiske situasjonen ”på bakken” ,om disse var blitt gjennomført av myndighetene, kan en få en indikator som kan brukes for å vurdere effektiviteten de ulike strategiene kunne ha vært for å løse problemet som fremkommer i problemstillingen.

4.3 Casestudien

Casestudien som benyttes i oppgaven er valgt ut på grunnlag av teoretiske eller generelle kjennetegn. Sierra Leone brukes fordi landet innehar ulike kjennetegn som gjør at det kan argumenteres for at dette caset kan plasseres i en bestemt klasse av fenomen som deler visse fellestrekk (Andersen 1997: 16). Sierra Leone kan plasseres sammen med andre stater som deler de samme hovedtrekkene. I teorien rundt ressursforbannelsen ses det på land som alle har store naturressurser, men som ikke har greid å utnytte disse på en positiv måte. Landene deler derfor en negativ økonomisk utvikling dvs utbredt fattigdom, svak demokratisk utvikling, høy korrupsjon og voldelige indre konflikter (Humphreys et.al 2007: 1). Selv om landene er svært forskjellige på andre områder deler de disse spesielle hovedtrekkene og dette gjør det mulig å plassere de i en felles kategori. At de deler disse hovedtrekkene gjør det mulig å trekke visse generelle slutninger om kausal forhold som har en viss gyldighet for alle landene i kategorien. Dette betyr i praksis at selv om mange av disse teoriene er utviklet basert på fattige oljeproduiserende land, deler tilfellene eller casene visse hovedtrekk som gjør det mulig å anvende de på andre land som også er rammet av ressursforbannelsen. Eller slik det sies av Andersen (1997:10): ”*identifisere fellestrekk som binder sammen og gir regelmessigheter på tvers av ulike variasjoner*”. Selv om generaliseringen som er mulig på tvers av slike ulike land er begrenset, vil den kunne bidra til å øke kunnskapen (Andersen 1997: 12) om ressursforbannelsen også utenfor oljeproduiserende land. Ved å benytte teorier og begreper utviklet for oljeproduiserende land vil det være mulig å gjøre et vitenskapelig bidrag til denne debatten når oppgaven ”tester” ut de ulike teoretisk baserte strategiene på et nytt datamateriale. Analysen av dette datamaterialet blir strukturert av de teoriene som er utviklet i form av ulike strategier og oppgaven vil derfor kunne bidra til å øke kunnskapen rundt sentrale temaer som taes opp. Når den etablerte teorien benyttes på casestudien Sierra Leone gir dette mulighet til å teste kausal sammenhenger (Andersen 1997: 37). I Stiglitz kapittel (2007: 39) vises det til viktigheten av å utvikle statlige institusjoner før naturressurser privatiseres, i oppgaven ser analysedelen på hvordan det kan tenkes et

reformert byråkrati i Sierra Leone kan påvirke statens forsøk på å sikre seg større andeler av inntektene fra landets naturressurser.

4.4 Kausal modellen:

Problemstilling som oppgaven tar utgangspunkt i viser det antatte kausalforholdet mellom de ulike strategiene og målet om økte inntekter for staten. Problemstilling lyder som følger:

Hvilke strategier kan staten tenkes å benytte seg av for å sikre seg en størst mulig andel av inntektene fra diamantressursene?

Den avhengige variabelen er den variabelen som antas å påvirkes av de ulike strategiene og i oppgaven blir dette *andel av inntektene fra diamantressursene*. Denne andelen er før noen av de ulike strategiene svært liten og det i oppgaven vil en økning i andel av inntektene bli regnet som et tegn på strategienes suksess. Det vil tilsi at jo mer effektive de ulike strategien er, jo større inntekter vil staten få. Den avhengige variabelen operasjonaliseres som en økning av inntektene fra eksportavgiftene på diamanter, en økning i inntekter fra eksportavgiften på diamanter vil dermed i oppgaven registreres som en økning i andelen inntekter fra diamantressursene. Dette skaper en situasjon hvor den definisjonsmessige validiteten (Hellevik 1999: 51-53) ikke er spesielt sterk, når staten kan ha andre inntekter fra diamantressursene enn bare eksportinntekter. Det operasjonaliserte definisjonen begrepet dekker da bare en del av den teoretiske definisjonen noe som kan gi mindre samsvar enn det som idealt sett er ønskelig. Grunnen til at det gjøres på en slik måte i oppgaven er at det er vanlig å måle statens inntekter fra naturressursene i den inntektene staten får gjennom direkte inntekter slik som royalty eller eksportavgifter. Dette betyr at det finnes reelle tall som kan sammenlignes over tid, mens et mer utfyllende begrep som også tar for seg ulike typer beskatning vil det være vanskelig å finne statistisk tallmateriale for.

De variablene som det antas i problemstillingen vil påvirke statens andel av inntektene fra diamantressursene er de ulike strategiene som benyttes. Påvirkningen fra en strategi slik som deltagelse i Kimberly regimet vil hvis det er en positiv effekt påvirke den

avhengige variabelen og dermed øke myndighetenes andel av diamantressursene. En effekt målt i den avhengige variabelen vil da registreres, men med tanke på at strategiene ikke er satt ut i praksis og at det bare kan tenkes hva en eventuell effekt kan bli, vil det bli vanskelig å måle effektene mer nøyaktig. Det vil også være svært vanskelig å si noe om hvilke strategier som kan være mer effektive enn andre siden alt bare er spekulativt. Forholdet med de uavhengige variabelenes påvirkning på hverandre vil derfor ikke avklares nærmere. De uavhengige variablene eller strategiene vil nærmere spesifiseres ved hypoteser om effekt på den avhengige variabelen.

4.5 Uavhengige variablers påvirkning på den avhengige variabelen:

H1: Deltagelse i Kimberly regimet vil gi staten en større andel av inntektene fra diamantressursene.

H1.1: Stater vil inngå internasjonale samarbeid i form av Kimberly regimet når dette tjener deres egeninteresse.

H1.2: Sierra Leones deltagelse i Kimberly vil gjøre det lettere å stenge smugglede diamanter ute av det internasjonale markedet

H1.3: Sierra Leones deltagelse i Kimberly prosessen vil gjøre det vanskeligere å omsette ulovlige diamanter og smuglerne vil dermed bli presset til å eksportere gjennom offisielle kanaler.

H1.4: De sanksjonene som Kimberly regimet besitter vil tvinge stater som deltar i handelen med smugglede diamanter til å slutte med dette.

H1.5: Lovlig diamanteksport må grunnet Kimberly prosessen gå gjennom flaskehalsen skapt av GDD, dette vil gi myndighetene større oversikt og dermed kontroll over selskapene.

H2: Statlig intervensjon for å redusere smuglingen vil gi staten en større andel av inntektene fra diamantressursene.

H2.1: Diamanter er lette å smugle og grensekontroller for å stoppe smugling vil være svært kostbare å gjennomføre.

H2.2: Ved ulike statlige intervensjoner kan påvirke endre smuglerenes insentiver og dermed deres motivasjon for å smugle.

H2.3: En statlig organisasjon som tilbyr en rettferdig evaluering av diamanter vil øke prisene for gruvearbeiderne og gi staten større oversikt over diamantsektoren.

H2.4: En statlig oppkjøpsordning vil presse opp prisene og tiltrekke flere diamanter til det lovlige markedet.

H2.5: En reformert lisensordning for diamantutvinnelse vil gjøre det mulig for flere gruvearbeidere å utvinne diamanter lovlig.

H2.6: Mer lovlige utvinnelsesdiamanter vil gi staten større eksportavgifter ved å gjøre det vanskeligere å smugle.

H3: Byråkratisk reform vil styrke statens kapabilitet og dermed gi staten en større andel av inntektene fra diamantressursene.

H3.1: En tradisjonell organisasjonsstruktur vil skape tradisjonelle byråkratiske normer og dermed et mer effektivt og ærlig byråkrati.

H3.2: Bedre lønns og arbeidsbetingelser vil sikre staten byråkratenes lojalitet og redusere korrupsjon.

H3.3: Lokalt samarbeid med gruvearbeidere vil skape nødvendig tillit mellom stat og befolkning til å gjennomføre andre reformer.

H3.4: Statlig makt kan tvinge gjennom reformer mot lokale elites motstand mot slike reformer.

H4: En stat med flere handlingsalternativer vil forhandle frem økonomisk gunstigere avtaler for utvinning av diamantressursene, og dermed gi staten en større andel av inntektene fra diamantressursene.

H4.1: Industriell gruvedrift vil eksporteres gjennom lovlige kanaler og dermed øke statens inntekter.

H4.2: Flere aktører som byr om utvinningsavtaler vil gi staten bedre avtaler og dermed større inntekter-

H4.3: Diamantressurser kan fungere som sikkerhet for lån mot fremtidig inntekt.

H4.4: Muligheten for lån mot diamantressursene vil gi staten bedre forhandlings situasjon mot internasjonale selskaper og dermed gunstigere utvinningsavtaler.

4.6 Kritikk av kilder benyttet i oppgaven:

I oppgaven er det benyttet flere bøker for å finne de faktaopplysningene som var nødvendig for å skape en oversikt over situasjonen i Sierra Leone ”på bakken”. Disse bøkene omhandler ulike aspekter om Sierra Leone, men alle bidro opplysninger om det politiske systemet, diamantsektoren, historiske perspektiv og problemene for fattige.

David Keen har skrevet en bok som egentlig handler om konflikten i Sierra Leone og de ulike aktørene i borgerkrigen. Selv om hovedvekten av boken er om denne konflikten, er det i boken en svært grundig gjennomgang av situasjonen i Sierra Leone og hvordan denne bidro til den konflikten som oppstod. I denne boken står det derfor mange svært detaljerte opplysninger om diamantsektoren og statssystemet og måten dette bidro til konflikten. En nøye gjennomgang av faktaopplysningene i boken viser en balansert og nøyaktig beskrivelse av situasjonen. Det virker ikke som om forfatteren har en spesiell agenda han prøver å fremme gjennom denne beskrivelsen, men virker objektiv og balansert (Dahl 2002: 57,63,73). Keens troverdighet med tanke på dennes bakgrunn som professor ved London School of Economics og dens balanserte utforming gir dermed boken som kilde en høy faktor av troverdighet

En annen bok som ble benyttet for å finne informasjon om diamantsektoren og gruvearbeideres liv er Bøås og Hatløys studie av barnearbeid i Sierra Leone. Denne omhandler i detalj den primitive gruveindustrien og forholdene for gruvearbeiderne og inneholder derfor mange faktaopplysninger om disse. Dette er også et akademisk verk samme som Keens bok og faktaopplysningene som presenteres er derfor utsatt for kritikk av deres kollegaer. Vissheten om at et slikt ”peer review” venter vil påvirke disse forfatterne siden feilaktige opplysninger eller sluttninger vil komme under kritikk (Dahl 2002: 77). Det er dermed lite sannsynlig at forfatterne bevisst vil forfalske eller misrepresentere opplysninger når andre eksperter er i en posisjon til å avsløre og offentlig kritisere dette (Dahl 2002: 57).

En annen bok som omtaler situasjonen i Sierra Leone er skrevet av journalisten Greg Campbell som har reist rundt i Sierra Leone og skrevet om bloddiamanter. Boken gir

mange gode opplysninger om smuglingen og hvordan dette fungerer, samt de ulike aktørene involvert i dette. Siden Campbell har reist rundt i landet og iaktatt mye av det han skriver om har boken høy troverdighet som en førstehåndsberetning (Dahl 2002: 58). Andre faktaopplysninger bygger på intervjuer med personer som har første eller annenhånds kunnskap om emnene de snakker om. Et aspekt som kan tenkes å påvirke objektiviteten til boken er en viss brodd mot den internasjonale diamantindustrien. Selv om opplysningene i seg selv sikkert er korrekte, kan det hende de er fremstilt på en slik måte at de tegner et noe misvisende bilde (Dahl 2002: 73).

Et eksempel på dette kan være når Campbell skriver om egeninteressen til diamantindustrien som motivasjonsfaktor til å delta i Kimberly regimet. På den andre siden støttes dette synet av egoistiske aktører av blant annet den uavhengige organisasjon Global Witness som har vært en sentral aktør i prosessen. Global Witness har flere rapporter liggende tilgjengelig på sin hjemmeside og en gjennomgang av disse åpner for en viss kritikk av diamantindustrien, men på en faktabasert grunnlag. En gjennomgang av disse dokumentene gir ikke følelsen av at organisasjonen er ute etter å "ta" diamantindustrien og dette øker dokumentenes troverdighet som kilder (Dahl 2002:58, 63,73,78).

Et annet dokument som mye faktaopplysninger hentes fra er Partnership Africa Canadas Diamond Industry Annual Review 2006. Dette dokumentet stammer fra en uavhengig gruppe som også var en sentral aktør i PR kampanjen for å etablere Kimberly prosessen og denne gruppen har derfor en internasjonal legitimitet. Dokumentet inneholder svært detaljerte opplysninger om Sierra Leone og den byråkratiske strukturen som stemmer med det generelle inntrykket fra andre kilder, men som har spesifikke opplysninger som har vært vanskelig å bekrefte fra andre hold (Dahl 2002: 78). Ser en på de evaluering kriteriene som fremsettes av Susan E. Beck fra New Mexico State University Library (lib.nmsu.edu/instruction/evalcrit.html), følger dette dokumentet alle disse til en viss grad. Både gruppen som sponser utgivelsen og selve dokumentet virker seriøse, dokumentet er gjennomarbeidet og det oppgis ulike redaktører som kan kontaktes både på email og annen adresse. Hele dokumentet virker svært grundig skrevet med intervju med sentrale personer og

tilgang til viktige kilder. Dokumentet kan virke noe kritisk mot måten Sierra Leone Ministerie for Mineral Ressurser styrer diamantsektoren, men ikke på en måte som ser ut til å påvirke objektiviteten i dokumentet. Dette gjør at dokumentet og opplysningene det inneholder får en høy grad av troverdighet. På motsatt side er siden til diamantindustrien Diamond Facts som er laget av aktører med økonomiske motiver og forsøker å fremstille diamantindustrien i best mulig lys. Den gir god informasjon om faktiske tekniske opplysninger, men faktaopplysninger om Kimberly regimets effektivitet og diamantindustrien er nok langt fra objektive.

5.0 Analyse av Kimberly regimet:

5.1 Kimberly regimet

Kimberly regimet ble opprettet av deltakerne for å hindre omsetning av ulovlige diamanter på det internasjonale markedet. Denne målsetningen deles av Sierra Leone og andre land med diamantforekomster fordi den blant annet vil vanskeliggjøre salg av smugglede diamanter på en lovlig måte. Kimberly regimet og dens verktøy Kimberly prosessen ble opprettet som et mottiltak til omsetningen av konflikt diamanter på det internasjonale markedet. Borgerkrigen i Sierra Leone tok slutt i 2001 og diamanterne brukes derfor ikke til å finansiere RUFs kjøp av våpen, men andre pågående uroligheter i diamantområder i Afrika skaper fremdeles et behov for utestengelse av konfliktdiamanter fra markedet.

Kimberly regimet ble opprettet for å bekjempe konfliktdiamanter. I mai 2000 møttes representanter fra diamantindustrien, land med diamantforekomster og aktivister for å skape et system for å holde konfliktdiamanter ute av det lovlige diamantmarkedet. Dette systemet ble kjent som The Kimberly Process Certification Scheme (KPCS) og inneholdt detaljerte regler om handel med lovlige diamanter. Kimberly regimet ble støttet både av FNs generalforsamling med resolusjon 55\56 og sikkerhetsrådet en resolusjon som påbød at diamanter skulle transporteres i beseglede pakker (Grant og Taylor 2004: 392-293; Global Witness hjemmeside). Kimberly regimet har vokst til 71 deltagende stater (Diamond Facts).

Sierra Leone vil kunne benytte seg Kimberly regimet som et middel for å redusere smugling av diamanter gjennom å bidra til å vanskeliggjøre omsetningen av disse smuglerdiamantene på det åpene markedet. Statens målsetning om å oppnå størst mulige inntekter fra sine diamantressurser kan fremmes gjennom å delta i dette samarbeidet. Selv om samarbeidet er inngått for å holde konfliktdiamanter som også ble kjent gjennom media som bloddiamanter (Grant og Taylor 2004: 385) unna det lovlige diamantmarkedet, er det bare mulig å utestenge konfliktdiamanter gjennom å stoppe smuglernes muligheter til å få solgt disse sammen med lovlige diamanter (Global Witness 2006 a). Når det blir vanskelig å eksportere diamanter uten de sertifikatet som Kimberly prosessen krever, vil Sierra Leone kunne bruke denne prosessen til å fremme sin egen målsetning om å maksimere sin andel av inntektene fra landets diamantressurser. Selve samarbeidet mellom de ulike aktørene spesielt selskapene i diamantindustrien og landene med store diamantforekomster er hovedsakelig motivert av økonomisk egeninteresse

5.2 Kimberly regimets organisering:

Realismen og nyliberalt syn (Hasenclever, et. al 1996: 184; Jackson, Sørensen 2003: 68-69,128) tar utgangspunkt i at det ikke eksisterer en overordnet myndighet som kan opprettholde lov og orden. Stater må derfor selv sørge for sin egen sikkerhet og velferd. Usikkerheten som kjennetegner det internasjonale systemet vil prege statenes relasjoner når alle stater søker å styrke sin egen makt og sikkerhet på andres bekostning. Denne pågående maktkampen eller mellom ulike stater vil innvirke på deres vilje og evne til å samarbeide til med andre stater.

Et strategi for å løse disse samarbeidsproblemene vil være å opprette et internasjonalt regime slik som Kimberly. En definisjon på et internasjonalt regime fremsettes av Keohane (Hasenclever, et. al 1996: 180) og i oppgaven forstås regimer som institusjoner med eksplisitte regler som stater er blitt enige om ,og som omhandler et bestemt saksområde. Kimberly regimet er en avtale mellom stater, selskaper og interessegrupper involvert i den internasjonale diamanthandelen og har et regelverk medlemmene er blitt enige om for å stenge ute konfliktdiamanter fra den

internasjonale diamantmarkedet. Regelverket pålegger medlemmene å bare handle med andre medlemmer og søker dermed å hindre konfliktdiamanter adgang til markedet. En stat må godta og love å opprettholde disse reglene for å kunne delta i Kimberly regimet og brudd på disse vil bli straffet med utestengelse av staten fra å det markedet Kimberly regimets medlemmer utgjør (diamonds facts).

Et slikt regime er bare et sett med regler, prinsipper og prosedyrer og det er derfor nødvendig med en organisasjon tilknyttet regimet som overvåker medlemmenes handlinger og rapporterer om eventuelle brudd mot regimets regler (Hasenclever, et. al 1996: 179). Denne informasjonen som systematiseres fra medlemmenes selvrapportering av organisasjonen gir deltakerne større innsyn i de andre aktørenes handlinger. Den større åpenheten i det uoversiktlige diamantmarkedet som følger av fritt tilgjengelig nøyaktig informasjon samlet inn av Kimberly regimets øker sjansen til å bli avslørt og gjør det dermed vanskeligere å jukse. Å jukse blir dermed mindre lønnsomt både fordi det medfører økt risiko for å bli avslørt og straffet med sanksjoner, samtidig som et system som åpner for mer innsyn og krever bevis på diamantenes opprinnelse gjør det vanskeligere å selge ulovlige diamanter på det lovlige markedet.

En stat slik som Liberia eller Guinea som grenser til Sierra Leone har hatt mye å tjene på smuglingen over grensen. Siden det er vanskelig og tidkrevende å skille mellom blandede alluvial og kimberlite diamanter fra ulike områder og gruver og bestemme deres opprinnelsessted (Grant og Taylor 2004: 395), dette kan gi slike stater sjansen til å berike seg på Sierra Leones bekostning. Disse statene har viss forekomst av diamanter i eget territorium (Global Witness 2006 a), dette gjør at de har en viss diamanteksport . Ved å tillate i eksportører som kjøper billige ulovlige diamanter å blande smuglede diamanter fra Sierra Leone i sin egen diamanteksport, vil dette som vist ovenfor kunne gi betydelig økonomisk gevinst. Ser en på konkrete eksempler fra tiden ta borgerkrigen raste i Sierra Leone kan en se hvordan Guinea eksporterte mye større mengder diamanter enn landets diamantforekomster skulle tilsi (Keen 2005: 49,51; Campbell 2004: 41).

Slik juks medfører store tap for Sierra Leone. Hvis Liberia eller Guinea tillater at det smugles diamanter over grensen fra nabolandet Sierra Leone for å så eksportere disse kan de oppnå en betydelig økonomisk gevinst. Gevinsten vil først og fremst komme som større inntekter fra eksportavgifter som følge av det økte volumet av diamanter som eksporteres fra landet. Tapene slik juks påfører Sierra Leone vil komme i form av tapte eksportavgifter på diamanter som er blitt smuglet ut av landet. Når land slik som Liberia og Guinea fører en politikk som går ut på å tiltrekke seg smuglede diamanter gjennom å tilby bedre vilkår for eksport vil dette oppmuntre til smugling og gi ulovlige diamanter innpass på det internasjonale markedet (Campbell 2004: 41-42).

Konflikt og smugler diamanter selges billigere enn lovlige diamanter av tilsvarende kvalitet fordi da disse ikke er lovlig ervervet (Campbell 2004: 43). Disse diamanterne som da er renvasket sammen med lovlige diamanter kan så videreselges til stor fortjeneste grunnet den lave innkjøpsprisen.

Et problem Sierra Leone vanskelig kan overkomme er at verken Liberia eller Guinea er medlemmer av Kimberly regimet og medlemmene mangler derfor pressmidler mot disse. Siden de ikke har tilgang til det lovlige indre markedet skapt av Kimberly prosessen, kan de heller ikke kastes ut av dette. Kimberly regimet har derfor ingen sanksjonsmuligheter mot disse landene som tillater videresalg av smuglede diamanter. Denne situasjonen viser at deltagelse i Kimberly regimet vanskelig kan hjelpe Sierra Leone stoppe smuglingen mesteparten av diamanter utvunnet med primitive metoder som så blir smuglet over grensen til nabolandene. Ekstern press i form av sanksjoner fra Kimberly regimet vil derfor ha liten effekt på smuglingen og det inntektstapet denne påfører staten. Deltagelse i Kimberly regimet vil derfor sannsynligvis ikke i nevneverdig grad stoppe smuglingen av diamanter utvunnet lovlig og ulovlig ved primitiv gruvedrift.

5.3 Egoistiske deltagere:

Kimberly regimet ble etablert av egoistiske stater og selskaper som alle ønsket å tjene sine egne interesser. Under borgerkrigen i Sierra Leone med de grusomme detaljene

om RUFs behandling av sivile i diamantområdene oppstod begrepet bloddiamanter. Diamantselskapene så for seg en PR katastrofe og trengte tiltak for å avverge dette. *”Without quick action and a skillful public-relations response, diamonds would be facing the same consumer backlash that fur suffered in the 1980s”* (Campbell 2004: 115).

Stater som hadde store diamantforekomster så anledningen til å sikre seg større kontroll over disse. Samarbeidet som ble inngått gjennom Kimberly regimet var derfor hovedsaklig mellom aktører som begge så muligheten til å fremme sine egeninteresser gjennom denne prosessen (Campbell 2004: 100)..

Selskapene i diamantindustrien har en felles egeninteresse av å fjerne konflikt og dermed smugglede diamantene fra det internasjonale markedet selv om disse diamantene kan gi selskapene økte inntekter. Det var mellom 4 og 5 prosent diamanter fra konfliktområder på markedet før Kimberly prosessen ble igangsatt, og utgjorde derfor bare en svært liten del av de totale diamantene på det internasjonale markedet (Campbell 2004: xxiii). Problemet består i at det er nesten umulig med tilfredsstillende sikkerhet å skille mellom blandede diamanters opprinnelsessted og dermed bevise hvilke diamanter som ikke kommer fra konfliktområder (Grant og Taylor 2004: 395). Den lille andelen diamanter som ble kjent som bloddiamanter risikerte dermed å ”forurense” alle diamantene på markedet med det stigmaet skapt av deres utvinnelse. Den usikkerheten som rådet om diamanters opprinnelse kan være svært negativt for hele bransjen når media setter søkelyset på bloddiamanter hvordan disse ble utvunnet (Campbell 2004: 115). Som Campbell skriver i boken *Blood Diamonds: ”Images of civilians whose arms have been crudly hacked off with rusty blades didn’t mesh well with the television commercials featuring hand-shadows proudly displaying expensive jewelry”* (Campbell 2004: 115).

Siden alle seriøse selskaper frykter å bli avslørt av media for å drive handel med konfliktdiamanter og dermed direkte finansiere grusomheter, vil disse ha mer å tjene på å benytte seg av Kimberly prosessen (Campbell 2004: 123-124).

Organisasjonen Global Witness og internasjonalt media økte de potensielle diamantkjøperenes bevissthet om hvilke midler RUF benyttet seg av for å sikre seg kontroll over diamantne som så ble videresolgt på det lovlige markedet. Den voksende avskyen med RUFs metoder som en slik bevissthets kampanje skapte påvirket diamantkjøpere og utgjorde en trussel for hele diamantindustrien (Grant og Taylor 2004: 390; Campbell 2004: 98,129). Diamantindustrien fryktet at diamanter kunne bli assosiert med RUF vilkårlige drap og lemlestelse av kvinner og barn og en slik assosiering ville selvkjøperne for enhver pris unngå (Grant og Taylor 2004: 391). Den økonomiske egeninteressen som motiverte selvkjøperne i diamantindustrien til å delta i Kimberly regimet oppsummeres av Greg Campbell (2004:116):

”Very little, if anything, has been done in the company’s lifetime that didn’t further its commercial potential, even if it meant funding warfare to do it. Before the conflict-diamond issue gathered steam, it made economic sense to trade with killers since no one was paying attention and it didn’t threaten the demand for the goods; after the issue began attracting the attention of human-rights organizations and people started whispering the dreaded “B” word (boycott), it made economic sense for the industry to condemn the trade and wash its hands for good”.

Selskapenes økonomiske egeninteresse talte derfor for å holde konfliktdiamanter ute av markedet. Diamantindustrien deltar i Kimberly prosessen for å kunne gi sine kunder håndfaste bevis i form av dokumentasjon og sertifikater at de involverte selskapene gjør sitt ypperste for å holde bloddiamanter ute av markedet (Global Witness; Campbell 2004: 132) . Dermed reduseres eller som diamantindustrien sier fjernes risikoen for at kundene skal kunne kjøpe bloddiamanter som er blandet inn blant lovlige diamanter (Diamond facts). I andre bransjer eksisterer det strenge kvalitetskrav forsikrer forbrukeren at varen en kjøper ikke er skadelig eller giftig, i diamantindustriens tilfellet er Kimberly prosessen en garanti til kunden at diamanterne en kjøper ikke stammer fra konfliktområder. Kundene som får et opprinnelsesbevis på dette unngår dermed den moralske belastningen som knyttes til bloddiamanter, og kan forsette å kjøpe diamanter med god samvittighet (Campbell 123-124).

De store gruveselskapene trenger store forekomster av diamanter, ved å bidra til å holde konflikt og smuglede diamanter og ute av markedet gjennom deltagelse i Kimberly prosessen oppnår de også å ruinere sine mer primitive ulovlige konkurrenter. Gruveselskapene deltar også i Kimberly for å hindre at billige diamanter smuglet inn på det internasjonale markedet skal presse ned prisene og de dermed tjener mindre på salg av egne diamanter. De store selskapene som driver industriell gruvedrift har liten grunn til å smugle diamanter, deres sterke posisjon i Sierra Leone hjelper selskapene presse ned kostnadene ved å eksportere lovlig gjennom Kimberly prosessen.

5.4 Sierra Leones egeninteresse:

Sierra Leone har også en sterk interesse av å overholde reglene som fremsettes i Kimberly regimet. Siden Kimberly regimet ble opprettet for å holde konflikt diamanter ute av markedet, vil Sierra Leones deltagelse gjøre det mye vanskeligere for grupper som ønsker å utfordre myndighetene militært å finansiere våpenkjøp med diamanter. Sierra Leones deltagelse i Kimberly prosessen bidrar dermed til å redusere sjansene for en ny konflikt finansiert av opprøreres kontroll over diamanter. En vellykket Kimberly prosess vil dermed bidra til å at landet kan bekjempe ressurs forbannelsen tendens til å føre til borgerkrig. Sierra Leones myndigheter har ingen egeninteresse av å drive handel med konfliktdiamanter siden dette er ofte vil være diamanter som stammer fra en eget territorium og som en derfor kan få inntekter fra på lovlig måte.

5.5 Sanksjoner mot brudd på regelverket:

Kimberly regimet muligheten til å kaste ut medlemmer som ikke oppfyller sine forpliktelser og dermed stenge disse ut fra det internasjonale diamantmarkedet. En slik sanksjonsmulighet kan høres svært effektivt ut, men det usikkert om slike sanksjoner kan avskrekke stater som har mye å tjene og lite å tape på handel med konfliktdiamanter. Økonomiske sanksjoner er en type sanksjoner de som går under fellesbetegnelsen handelssanksjoner (Hovi 2001:511). Kimberly regimet har i sine regler en sanksjonsmulighet som åpner for å stenge de som ikke opprettholder de

avtaler som en inngått ute fra det internasjonale diamantmarkedet. Dette betyr at et land som blir tatt i juks ved å blande konfliktdiamanter inn i sin egen diamanteksport vil risikere at landene som importerer diamanter nekter å kjøpe (Diamond facts). Siden alle ledende aktører i diamantindustrien deltar i Kimberly regimet betyr en slik utestenging at landet ikke vil kunne selge diamantene sine på lovlig vis og dermed vil miste store inntekter. Siden denne embargoen også vil ramme andre aktører som eventuelt bistår med å smugle dette landets diamanter ut på det internasjonale markedet, kan denne type sanksjon avskrekke fra juks.

Hovi påpeker sin artikkel at effektiviteten på økonomiske sanksjoner avhenger av hvor hard landet som straffes rammes, og hvor mye disse sanksjonene koster for landene som innfører disse. I et land som Liberia eller Guinea med bare en liten del av verdens diamanteksport, men som et meget fattig land er avhengige av inntektene fra dette kan sanksjonene vise seg meget effektive. Hvis de andre deltakerlandene lett kan erstatte sin import fra andre kilder uten betydelig kostnad samtidig som landets utsatt for sanksjonene rammes hard kan det tenkes at sanksjonen vil kunne være strenge nok eller holdes ved like lenge nok til å få en virkning artikkelen pekes Hovi på hvordan frykten for de negative konsekvensene de økonomisk sanksjonene medfører ofte skremmer land til å ikke bryte de inngått avtaler (Hovi 2001: 517).

Ser en på Sierra Leones naboland slik som Liberia som under Taylor fungerte som transittland for RUF diamanter og våpenhandel (Keen 2005: 37) fremgår det at Liberias myndigheter mener de kan tjene på å ta imot smuglede diamanter fra Sierra Leone. Dette kan være både for de inntektene det kan tenkes å innbringe, samtidig som å nekte Sierra Leone visse inntekter fra diamanter kan styrke Liberia i en regional rivalisering. Derfor det finnes visse insentiver for et land slik som Liberia å tillate smugling av diamanter og videresalg av diamanter fra Sierra Leone.

På den andre siden når en ser på de ulike konsekvensene en slik oppførsel kan medføre er full mulig å tenke seg at Kimberly regimet har en viss akskrekke virkning på

land som ellers kunne ha deltatt i en slik handel. Sanksjonene som kan rettes mot landet kan som der fremgår av Kimberlys regelverk være utestengelse fra det internasjonale diamantmarkedet noe som vil ha negative økonomiske konsekvenser for et land slik som Liberia som har en viss egen eksport av diamanter. Stigmaet som henger over konfliktdiamanter kan også gi landet et PR problem når media og ulike aktivistgrupper griper tak i dette. Selv om krigen er over i Sierra Leone finnes det konfliktområder andre steder i Afrika slik som på Elfenbenskysten (Global Witness.2006 a) og er slikt negativt stempel kan ha negativ påvirkning på slik som internasjonal investering, medlemskap i internasjonale organisasjoner og turisme. Disse negative økonomiske og politiske konsekvensene som kan følge av en avsløring vil redusere den totale gevinsten som forventes av slike handlinger og vil dermed påvirke beregningen av hvor mye en håper å tjene på en slik handling stilt opp mot hvor mye en frykter å tape. Hvis et mulig tap som følge av internasjonale sanksjoner er større enn det en forventer å vinne kan dette forventes å avskrekke fra en slik deltagelse i smugling (Hovi 2001: 517) .

5.6 Reduksjon av smugling gjennom Kimberly prosessen:

Sierra Leone kan benytte seg av Kimberly regimet og den prosessen som diamanter må gjennom for å både hindre smugling, men også bruke denne prosessen til å sikre seg større oversikt og kontroll med de selskapene som på lovlig måte utvinner diamanter. Kimberly prosessen fungerer på en slik måte at alle diamanter som skal eksporteres på lovlig måte fra Sierra Leone må eksporteres i en forseglet sending med et sertifikat som spesifiserer diamantene som selges og verdien på disse (Campbell 2004: 44). Disse sendingene går gjennom Gold and Diamond Department (GDD) (Diamond Industry Annual Review 2006: 5) og får der fastsatt sin markedsverdi av ekspertene før den så utstedes med det sertifikatet som Kimberly prosessen krever alle lovlige sendinger skal utstedes med (Diamond facts)

Kimberly regimet fungerer som et lukket system hvor bare medlemsland har adgang til det indre markedet skapt av denne prosessen. Siden alle de betydelige diamanteksportørene og importørene er medlemmer, utgjør dette lukkede markedet i praksis det internasjonale diamantmarkedet. Siden medlemmene av Kimberly regimet

med sin deltagelse lover å ikke importere eller eksportere diamanter til ikke-medlemmer (Diamond Facts) vil utestengelse fra deltagelse i Kimberly prosessen i praksis bety utestengelse fra det internasjonale diamantmarkedet. Uten et Kimberly prosess sertifikat utstedt av Sierra Leones myndigheters organisasjon for dette GDD kan ikke diamanter selges på det lovlige markedet skapt av Kimberly regimet.

Det er denne situasjonen som myndighetene kan utnytte for å sikre seg større kontroll over gruveselskapene som driver lovlig utvinning av diamanter, men som ofte gjør dette uten stor kontroll fra myndighetene. Den absolutte nødvendigheten av å eksportere gjennom det myndighetskontrollerte GDD for å få sine diamanter evaluert og utstyrt med det nødvendige Kimberly sertifikatet gjør at det formes en "flaskehals" som er under myndighetenes kontroll. Uten nødvendigheten av å eksportere gjennom Kimberly prosessen kunne selskapene ha brakt ut diamantene sine fra ulike flyplasser eller havner, og myndighetene med deres begrensede ressurser for kontroll og overvåkning ville hatt liten sjans til å forsikre seg om at de diamantene som blir eksportert faktisk er alle er blitt utvunnet av selskapet. Siden diamanter er så lett å smugle (Campbell 2004: 37) er det fullt mulig å tenke seg at visse selskaper vil prøve å øke sin fortjeneste ved å unnlate å betale eksportavgifter på noen av diamantene av høy verdi som utvinnes. Ser en tilbake til tiden før Kimberly regimet ble det ofte gjort bruk av underevaluering av diamantene for å betale minst mulig eksportavgifter for disse (Keen 2005: 21). Sierra Leone kan nå bruke gruveselskapenes egne egoistiske interesser for å sikre seg større kontroll over utvinningen av landets diamantressurser. Siden all eksport må gjennom "flaskehalsen" GDD vil hver diamant bli evaluert av myndighetene som da vil oppdage forsøk på å jukse ved å underprise diamantene som blir eksportert. Høyere verdi på diamantene som følge av en objektiv evaluering av deres markedspris vil gi mer inntekter fra eksportavgiften. I rapporten fra Verdensbanken vises det til at Sierra Leone har lyktes i å stadig øke den andelen av diamanter som eksporteres lovlig (World Bank 2006), mye av dette skyldes nok at gruveselskapene må eksportere gjennom GDD og Kimberly prosessen.

Desverre for disse selskaperes del vil dette ikke fungere under Kimberly prosessen siden store selskaper slik som DeBeers offisielt er svært strenge på at alle diamanter som eksporteres må ha et Kimberly prosess sertifikat. Som før nevnt er dette for å dekke seg selv mot den kritikken som handel med konfliktdiamanter kan medføre (Global Witness), men også for å kunne gi en håndfast forsikring til sine kunder om at diamantene de kjøper ikke er konfliktdiamanter. Enhver transaksjon av smugglede diamanter uten sertifikat vil da svekke systemet og dermed den betryggelsen det er ment å skape for kundene ved å gjøre ugjennomtrengelig for konflikt diamanter. Det er mange selskaper som utvinner diamanter på markedet og for å sikre seg selv mot kritikk og tap av kunder vil nok ikke de store selskapene ta sjansen på å handle med gruveselskaper som ikke kan vise til garantien som et Kimberly sertifikat gir. Gruveselskaper som prøver å smugle ut deler av sine lovlige utvunnede diamanter vil da både få problemer med å selge disse på det åpne markedet hvor prisene er høyest, samtidig som vertslandene som eier diamantressursene kan true med å si opp gruveselskapets kontrakt fordi det mistenkes at det selskapet lovlig eksporterer gjennom Kimberly prosessen er mindre enn det som utvinnes. Fordi diamantene må evalueres av GDD før de gis sertifikat på deres lovlighet vil myndighetene i Sierra Leone ha god kunnskap om hvor mye som lovlig eksporteres. Ethvert svinn under forventet utvinnelse vil dermed være mistenksomt. Når sjansen for å bli avslørt og mistenkeliggjort øker som følge av overvåkningen av Kimberly prosessen vil det bli mindre rasjonelt å forsøke å jukse med eksporten av diamanter.

En annen positiv konsekvens av Kimberly prosessen for Sierra Leone er at gruveselskapene selv har bidratt til å opprette denne og kan derfor ikke presse myndighetene til å oppgi denne kontrollen. Selv om selskapene er klar over at de kunne tjene mer på et mindre strengere eksportsystem, vil de være avhengige av legitimiteten som Kimberly prosessen gir og kan derfor ikke bruke sin økonomiske makt til å presse Sierra Leone til å gi konsesjoner på dette området. GDD kan dermed kreve strenge kontroller av gruveselskaperes eksport uten å bli møtt med trusler fra selskapene om å trekke seg ut av landet fordi Sierra Leone har for harde krav.

6.0 Analyse av statlig intervensjon mot smugling:

6.1 Omfanget av smuglingen:

Smuglingen gjelder hovedsakelig diamanter utvunnet med primitive eller tradisjonelle metoder og ikke diamanter fremskaffet med industrielle metoder i diamantgruver. Siden arbeidsforholdene er bedre og oversiktligere samtidig som det er lettere å håndheve sikkerhetskontroller i diamantgruver har industriell gruvedrift mye mindre problemer med smugling. Fra intervju med Alhaji Mohamed Swaray-Deen, minister for mineral ressurser fremgår det at å bekjempe diamantsmugling er en av hovedprioriteringene til myndighetene i Sierra Leone (Partnership Africa Canada 2006:1). Den store prioriteten som myndighetene legger på å stoppe smuglingen vitner om omfanget av problemet som berøver staten for store inntekter. På 1980-tallet nådde smuglingen sitt høyeste nivå og det ble estimert at så mye som 95 prosent av diamantene som ble utvunnet ble etterpå smuglet ut av landet (Keen 2005:22). Når myndighetene ikke evner å beskatte 95 prosent av det som utvinnes av landets diamantressurser vil de reelle inntektene knyttet til disse ressursene bli svært liten.

Slike tall kan virke svært høye, men ser en på tiden som diamanter er blitt utvunnet i Sierra Leone, har smugling sjelden utgjort mindre enn to tredjedeler av den totale diamantutvinnelsen (Keen 2005: 13,22, 33). Slike tall vil bare være estimater fordi de offisielle produksjonstallene ikke viser annet enn de diamantene som er blitt eksportert på lovlig vis gjennom GDDs eller dens forgjengere. I 1981 ble det i følge offisielle tall eksportert diamanter til en verdi av 66.1 millioner dollar, mens i 1988 når smuglingen nådde sin største utstrekning var eksportverdien nede i 4.1 millioner. Sammenlignet med tallene fra 2005 med 141.9 er det et enormt svinn mellom offisiell og reell utvinnelse (World Bank 2006: 63). Som det fremgår av tallene er statens tapte eksportavgifter store, og det er helt siden 1930-tallet vært forsøkt å stoppe smuglingen og dermed redusere de store inntektstap denne representerer (Keen 2005: 12). Selv etter innføringen av Kimberly prosessen fortsetter smuglingen, av en estimert diamantutvinnelse verdsatt til 400 millioner dollar ble diamanter verdt 140 millioner lovlig eksportert i 2005 (Partnership Africa Canada 2006:1). Estimert på 400

millioner dollar stammer fra en undersøkelse utført av the Peace Diamond Alliance (PDA) og utgjør bare et grovt estimat, men trenden som fremstilles virker hevet over tvil (Partnership Africa Canada 2006:1).. Et historisk tilbakeblikk på diamantsektoren i Sierra Leone viser at mye av den primitive diamantutvinnelsen er blitt utført ulovlig og at diamantene derfor er blitt smuglet ut av landet istedenfor å bli eksportert gjennom lovlige kanaler (Keen 2005: 12-13).

6.2 Problemer med knyttet til å stoppe smuglingen:

Siden diamantforekomster ble oppdaget i Sierra Leone på 1930-tallet og utvinning av disse begynte har det vært problemer med smugling av diamanter ut av landet, som oftest over nærliggende grenser til Liberia eller Guinea. Diamantforekomstene ligger nære grensen og jungelen gjør effektiv grensekontroll svært vanskelig (Bøås og Hatløy 2006: 15). Diamanter er lette å smugle grunnet deres lette vekt og lille størrelse selv store og verdifulle diamanter kan gjemmes unna både i bagasje eller i kroppsåpninger. Grunnet diamantenes lille størrelse er det bare mulig å finne å avsløre diamanter gjennom utstrakt bruk av røntgen gjennomlysning eller svært intime kroppsundersøkelser. Siden Sierra Leone mangler røntgenapparater selv på Lungi, flyplassen i Freetown er dette ikke en realistisk strategi for å stoppe smuglere. En annen strategi som kan ha større suksess er å tilfeldig plukke ut reisende for kroppsundersøkelser, men dette krever store menneskelige ressurser å gjennomføre på en større skala. Siden mye av diamantene smugles over grensen på jungelstier og blant reisende over grensen, vil en strategi med kroppsvisitasjon som ikke fungerer på et så konsentrert område som en flyplass vanskelig å gjennomføre i praksis (Campbell 2004: 37,41;(Partnership Africa Canada 2006:7). En strategi basert på å stoppe diamanter ved kroppsvisitering av individer og kjøretøy vil være svært vanskelig å gjennomføre i praksis når en ser på de små ressursene Sierra Leone har å benytte på dette og de store områdene og menneskemengdene som må kontrolleres. Derimot kan en slik strategi fungere i diamantgruver hvor selskapene har større anledning til å gjennomføre strengere kontroller enn det som er akseptabelt blant vanlige reisende. Ved å gjennomføre sikkerhetskontroller ved en tungt bevoktet

diamantgruve kan nok en slik strategi redusere smugling (Campbell 2004: 39; Bøås og Hatløy 2006: 14).

6.3 Negative konsekvenser av anti-smugglings operasjoner:

Siden 50- tallet har myndighetene gang etter gang gjennomført store aksjoner for å stoppe smugling, noen av disse var vellykkede men benyttet seg av metoder som en moderne demokratisk stat vanskelig kan bruke ovenfor sine egne borgere. Dette gjelder de storstilte anti-smugglings operasjonene som ble gjennomført av Sierra Leone Selection Trust (SLST). Dette selskaphadde fått enerett til diamantutvinning og forsøkte å stoppe den ulovlige utvinningen og smuglingen ved å ta i bruk egne sikkerhetsstyrker og etterretningsagenter. "Local Chiefs recalled that the British ran Kono like a police state" (Keen: 2005:13). Det lyktes selskapet å redusere smuglingen blant annet ved å skjerpe kontrollen, men metodene som inkluderte "checkpoints", spioner og sikkerhetsstyrker bestående av leiesoldater (Keen 2005: 13) er sannsynligvis ikke noe private selskaper kan tillate seg i dagens demokratiske Sierra Leone. Det kunne blitt svært vanskelig for myndighetene som fra før har liten tillit blant befolkningen å tillate utenlandske gruveselskaper den friheten det ville behøves å etablere en slik grensekontroll. Det ville nok raskt oppstå friksjon og kanskje voldelig konflikt mellom selskapenes sikkerhetsstyrker og sivilbefolkningen som ble mistenkt for delaktighet i smuglingen og et slikt problem kunne bli politisk eksplosivt i Sierra Leone. En slik strategi for å begrense smuglingen kan tenkes å videre redusere befolkningens tiltro til myndighetene, og dermed også viljen til å samarbeide med de lokale representantene for statsmakten.

Ser en på tidligere storstilte forsøk på å stoppe smugling viser det seg hvilke negative konsekvenser dette fikk for Sierra Leone. På 60- tallet prøvde landets leder Siaka Stevens å stoppe den ulovlige diamantutvinningen og smuglingen, og satte derfor inn militære tropper for å hjelpe politiet i deres kamp for å stoppe smuglingen i Kono distriktet (Keen 2005: 20). Smuglerne og de ulovlige gruvearbeiderne svarte på denne trusselen med å bestikke personell fra politi og militære, noe som hadde alvorlige konsekvenser for moral og disiplin (Keen 2005: 21). Dårlig betalte soldater og

politimenn lot seg ofte friste til å se en annen vei når de ble tilbudt bestikklser i form av lett omsettlige diamanter.

Diamanter hadde den samme negative påvirkning på byråkrater, og tjenestestillinger i diamantdistriktene i Kono ble svært ettertraktet som en mulighet til personlig berikelse (Keen 2005: 21). På slutten av 1980- tallet under den neste lederen Momoh ble militæret på nytt sendt inn i diamantområdene rundt Kono for å stoppe ulovlig utvinning og smugling, og dermed sikre myndighetene en større andel av inntektene ved å tvinge diamanteksporten inn i offisielle kanaler der denne kunne beskattes (Keen 2005: 32). Militæret begynte igjen å utnytte sin posisjon økonomisk, og det oppstod på nytt samarbeid mellom militært personell og smuglere der alle parter forsøkte å sikre seg en andel av den lukrative diamanthandelen. Militært personell forsøkte i stadig større grad å sikre seg inntekter fra diamantsmuglingen og dette reduserte både deres effektivitet og soldatenes disiplin når de fulgte sine offiserers eksempel. Tradisjonelt hadde offiserer og mannskap blitt belønnet av staten for sin lojalitet, nå med en egen lukrativ inntektskilde ble denne lojaliteten svekket og soldatene oppdaget hvordan deres makt og posisjon brukes til å sikre seg økonomisk fortjeneste. De klientlistiske bånd som før hadde sikret myndighetene soldatenes lojalitet og underkastelse under statens autoritet ble sterkt svekket når soldatene begynte å følge sin egeninteresse samtidig som de utnyttet sin posisjon til å bli stadig mer selvfinansierende (Keen 2005: 32-33).

Denne gjennomgangen av problemene viser hvor vanskelig det er for myndighetene å stoppe smugling og ulovlig utvinning av et produkt som både er lett å utvinne og består av små enheter som er lette å frakte og skjule. Samtidig viser tidligere forsøk på å slå ned på smugling at fristelsen med raske penger i diamantområdene gang på gang har korrumpert de statlige aktørene som er blitt sendt for å rydde opp i disse områdene. En strategi som baserer seg på strengere grensekontroll med store militære eller politi styrker vil dermed sannsynligvis ikke ha den forventede virkningen men vil kunne være direkte skadelig på statsmaktens myndighet og evne til å opprettholde et voldsmonopol over eget territorium. Diamantene vil kunne "etse" vekk lojaliten og

dermed autoriteten som er bygget opp av staten ved å friste statsansatte med muligheten til å tjene raske penger som følge av korrupsjon. Myndighetene kan dermed risikere sitt eget maktgrunnlag ved å utsette statens tvangsmakt for en slik fristelse, samtidig som de forventede inntektene fra å følge en slik strategi vil være liten. Statens andel av diamantinntektene kan forbli like liten, det er sannsynligvis bare fordelingen av hvem som tjener på diamantsmuglingen som vil endre seg.

En bedre strategi for å redusere smuglingen og dermed øke myndighetenes inntekter fra diamantressursene kan være å forsøke å endre årsakene til smuglingen og dermed redusere insentivene for å holde diamantene utenfor offisielle kanaler.

6.4 Lisensordningen øker smuglingen:

Et stort problem for fattige gruvearbeidere er de høye kostnadene forbundet med å oppnå en lovlig utvinningslisens. Selve lisensen og nødvendige bestikkelser koster mye, samtidig som gruvearbeiderne må anskaffe utstyr og nok kapital til å leve for til en får inntekter fra diamantfunn (Bøås og Hatløy 2006: 21-22; Keen 2005:13; Campbell 2004: 22). En fattig arbeider som er blitt lokket til gruvefeltene av rykter om rikdom og arbeid kan velge å arbeide for en sponsor som har lisens for utvinning av diamanter, og som så ansetter andre for å jobbe for seg. En måte dette organiseres på er at sponsoren inngår en avtale med arbeiderne som skal utføre selve jobben om å dele fortjenesten fra diamantene etter at kostnadene for utstyr og basisbehov slik som mat som sponsoren dekker er blitt trukket fra. Den andre måten slik arbeid vanligvis organiseres på er at en arbeider ansettes for en fast lønn uten å få en andel av funnene. En gruvearbeider kan også velge å lete etter diamanter uten lisenshan håpe han finner noen han kan selge før han blir oppdaget av myndighetene eller jaget vekk fra området av de som har betalt for lisens og dermed har lovlig rett til å utvinne diamanter på området (Bøås og Hatløy 2006: 21-22). Diamantutvinnelse med primitive metoder er en svært arbeidsintensiv prosess (Bøås og Hatløy 2006: 23), men selv arbeiderne utfører de aller hardeste delen av utvinningsprosessen blir det svært dårlig betalt for dette og mange arbeidere jobber lange dager bare for å så vidt overleve på de inntektene diamantene gir (Partnership Africa Canada 2006: 3)

Ved nærmere undersøkelse av lisenssystemet for diamantutvinning, formidling og eksport kan det virke som om systemet er bygget opp slikt at det favoriserer rike som har politiske kontakter. Det kan argumenteres for at systemet er utformet slik at det ikke formelt krenker loven som gir alle innbyggere rett til å utvinne diamanter (Keen 2005: 12), samtidig som de høye inngangskostnadene til markedet i form av lisens stenger fattige arbeidere ute av det lovlige systemet. Når disse så ikke har muligheten selv til å utvinne diamanter lovlig, må de enten underordne seg en sponsorer med lisens som også ofte kjøper diamanter, eller selge de diamanter de finner til de prisene som blir tilbudt av kjøpmenn som er ”snille” nok til å handle med ulovlige gruvearbeidere.

Lisenssystemet og de høye kostnadene for å oppnå en lisens kan sies å skape en monopoltilstand der libanesiske kjøpmenn med tilgang på kapital fungerer både som sponsorer og forhandlere, og dermed kan presse ned lønnskostnadene ved utvinnelsen av diamanter, samtidig som de kan kjøpe ulovlige diamanter billig på det svarte markedet av arbeidere som ikke har lisens og dermed ikke selge diamanter på det åpne markedet. Når diamanter ikke er lovlige kan de dermed heller ikke eksporteres lovlig og systemet stenger dermed store verdier ute av det lovlige systemet der det kan beskattes av GDD. Dette gir igjen myndighetene store tap i form av tapte eksportavgifter. Siden diamanter er formelt ulovlig ervervet kan disse arbeiderne ikke få diamanter evaluert av en objektiv instans for å få fastsatt markedsverdien. De vanskelige forholdene for arbeiderne som dette systemet skaper illustreres med hvordan fattige og uinformerte gruvearbeidere selger deres hardt ervervede diamanter langt under markedspris. Denne uvitenheten om den faktiske verdien på deres diamanter kommer til syne når en ser på Global Witness rapport der det fremgår at diamanter selges for opptil en femtedel av den reelle markedsverdien, eller som det vises til i rapporten til Africa Canada hvor en gruvearbeider solgte en diamant senere videresolgt til 180.000 dollar for 30.000 dollar (Partnership Africa Canada 2006: 8). Når en ser på situasjonen hvor gruvearbeidere ofte lever i stor fattigdom og diamanter blir stadig hardere å finne (Bøås og Hatløy 2006: 20), blir en slik praksis med å underevaluere diamanter en faktisk finner enda mer alvorlig.

Med analysen av problemene grunnet smugling bør det være mulig å argumentere for at myndighetene kan benytte seg av en ny strategi for å oppnå større inntekter fra diamantressursene. Denne strategien vil gå ut på å svekke grepet til kjøpmenne og sponsorene i den primitive diamantsektoren, og heller gjøre det lettere å lovlig drive primitiv gruvedrift. Hvis flere gruvearbeidere får muligheten til å utvinne diamanter lovlig ved at lisenskostnadene fjernes eller sterkt reduseres, vil flere ha muligheten til å selge diamanter gjennom lovlige kanaler slik som GDD, og disse diamantene vil da lettere kunne bli beskattet av myndighetene. Flere lovlige utvunnede diamanter vil redusere andelen ulovlige diamanter som smugles av nødvendighet grunnet mangel på offisielle opprinnelsespapirer. Mindre smugling vil gi større lovlig eksport gjennom Kimberly regimet og GDD, myndighetene vil dermed få flere diamanter å beskatte og inntektene vil øke tilsvarende.

Myndighetene får som minister Swaray-Deen visse inntekter fra salg av lisenser, totalt tjente staten 2.9 millioner dollar lisenser, men bare en del av dette kom fra salg av gruvelisenser. Ved å fjerne gruvedrift lisensen vil ikke myndighetene tape alle disse inntektene, bare de som er knyttet primitiv diamantutvinnelse og som mange ikke hadde hatt råd til å betale alikevel. Ved å gjøre lisensutstedelse gratis vil flere kunne utvinne diamanter lovlig og dermed få de opprinnelsespapirene en trenger for å kunne selge disse gjennom lovlige kanaler. Ser en på straffenivået på 3 års fengsel for ulovlig besittelse av diamanter og 5 år for forsøk på smugling av disse er det stor grunn til å tro at vanlige gruvearbeidere vil velge å betale de 3 prosenten i avgifter Partnership Africa Canada 2006: 1). Siden det bare finnes estimer om hvor stor andel av diamantsektoren som er ulovlig er det vanskelig å fastslå noe med sikkerhet, men det virker sannsynlig at det økte volumet diamanter som går gjennom lovlige kanaler vil mer enn kompensere for de tapte inntektene fra utvinningslisensene.

Et annet viktig argument for en strategi som fjerner utvinningslisensene er at den situasjonen som da skapes av lovlig eierskap av diamantene er helt nødvendig for at

andre reformer som har potensial til å gi myndighetene mye større inntektsøkninger skal lykkes. Hvis ikke gruvearbeiderne har fått etablert et lovlig eierskap over sine hardt ervervede diamanter vil ikke disse tørre å levere disse til statlig evaluering eller oppkjøp i frykt for at disse skal bli beslaglagt, og de andre reformstrategiene staten ønsker å gjennomføre vil derfor ikke fungere. En slik fjerning av lisenser vil også fjerne de personene som har kapital nok til å fungere som lisensholdere og dermed fungerer som et fordyrende mellomledd når disse også skal ha sin del av fortjenesten. Ved å fjerne behovet for en dyr lisens vil en også fjerne den andelen av inntektene som gruvearbeiderne må betale til lisensholderene og arbeiderne kan da få mer å greie seg for (Bøås og Hatløy 2006: 22). Hvis fordyrende mellomledd slik som lisensholdere kuttes ut gjennom en reformering av systemet, samtidig som andre reformer slik som evaluering av diamanter og statlig oppkjøp øker prisene gruvearbeiderne får, er det mulig at det blir større aksept for at staten krever en større andel av inntektene fra disse diamantene.

6.5 Oppkjøpsordninger:

En annen årsak til smugling er at det har vært mulig å oppnå bedre priser i nabolandene. Et tiltak som er blitt utprøvd flere ganger med ulik grad av suksess har vært å etablere en organisasjon som kjøper opp diamanter og dermed trekker inn flere diamanter inn i den lovlige sektoren hvor disse kan beskattes. Dette ble for første gang igangsatt av myndighetene på slutten av 1950-tallet når ulovlig utvinning truet med å oversvømme markedet med billige diamanter. Denne organisasjonen kaltes Gold and Diamond Office (GDO) og ble drevet av et privat selskap tilknyttet det store diamantselskapet DeBeers (Keen 2005: 13). GDO betalte høyere priser for diamantene enn kjøperne i nabolandene og tiltaket var derfor vellykket med å redusere smuglingen. Det som ikke var positivt for myndighetene var at selskapet benyttet seg av en strategi med å selge disse diamantene innad i DeBeers til en lav pris, differansen mellom innkjøpssum og salgssum ble dermed så liten at det var lite fortjeneste for myndigheten å beskatte (Keen 2005: 13), noe totalt sett gjorde tiltaket mislykket til å sikre myndighetene større inntekter fra diamantsektoren. Som Stiglitz (2007: 25) viser er en slik indre videresalgs strategi et gammel knep store selskaper benytter seg av for

å slippe beskatning på sine inntekter. I dette tilfellet kunne neste selskap i DeBeers sikre seg verdifullt diamanter billig siden GDO, en annen del av selskapet solgte disse billig innad i organisasjonen.

Et nytt forsøk på å redusere smuglingen på tidlig 70-tallet under Stevens styre bestod i å gjøre mye av det samme, GDO var på denne tiden den eneste tillatte evaluerings og eksport organisasjon. Organisasjonen utnyttet sin posisjon til å kjøpe diamanter billigere enn markedspris, for å så videreselge disse til en mye høyere pris på det internasjonale markedet. GDO var på denne tiden drevet av den libanesiske foretningssmannen Jamil Mohammed som hadde tette forbindelser til Stevens og hadde derfor muligheten til å berike seg selv i sin posisjon. Denne tette forbindelsen mellom foretningssmenn og politikere og byråkrater forsetter den dag i dag og skaper interessekonflikter. Under Mohammed drev GDO en systematisk underevaluering av diamanter for å betale så lite eksportavgifter som mulig. De kunstig lave innkjøpsprisene førte til mer smugling istedenfor mindre når andre aktører følte seg utnyttet av GDOs evne til å fastsette den nasjonale markedsprisen (Keen 2005: 21). GDOs strategi forverret dermed den økonomiske situasjonen for myndighetene, både fordi lave priser førte til mer smugling og dermed mindre lovlig eksport, samtidig som den lovlige eksporten ble underevaluert for å betale minimalt med eksportavgifter. En slik strategi med å la en foretningssmann styre en oppkjøporganisasjon i en monopolsituasjon påførte dermed myndighetene dobbelt tap av inntekter, noe som selvfølgelig var det motsatte av den offisielle politikken. Selv om staten tapte penger på en slik strategi, tjente private aktører og nokså sikkert også politikere gode penger gjennom korrupsjon og sidebetalinger og sterke økonomiske interesser tillot derfor at systemet fortsatte.

Lærepengen man kan ta fra disse tidligere forsøkene på å redusere smugling kan være at det faktisk er mulig å redusere smugling ved å tilby gode priser for diamanter enn det smuglere kan forvente å oppnå andre steder. På den andre siden viser også disse tidligere forsøkene at systemet er sårbart for å bli utnyttet både av private og statlige aktører som er i posisjon til å manipulere systemet. Det virker rimelig å anta at

diamantprodusentene ikke vil handle med en slik organisasjon hvis de ikke har tillit til denne organisasjonens forpliktelse til å frembringe en objektiv og korrekt evaluering av diamantene som kjøpes.

Det må blant gruvearbeiderne eksistere en tillit til en slik organisasjons faglige dyktighet og ærlighet så disse stoler på resultatet av evalueringen. Problemet ligger i hvordan en skal skape dette tillitsforholdet mellom aktørene i diamantsektoren og myndighetene, når byråkratiet er preget av korrupsjon og inkompetanse. Det blir dermed viktig med administrative reformer innad i staten, samt en nøye uttenkt utforming av en slik organisasjons oppbygning og virkemåte for å skape denne tilliten og den viljen til å samarbeide med myndighetene som det kreves for å drive en slik oppkjøpsordning. Det sammen gjelder en organisasjon som utfører evaluering av gruvearbeiderenes diamanter så disse kan få fastsatt den korrekt markedsprisen og så kan selge deretter. Verdensbanken peker i sin rapport på det samme problemet med en rettferdig evaluering av diamanter og anbefaler på samme måte hjelp til gruvearbeiderne for å løse dette problemet (World Bank 2006: 85).

I Partnership Africa Canadas rapport om Sierra Leone foreslås det et prosjekt hvor NGOs kjøper opp diamanter fra gruvearbeidere ved å tilby gode priser, samtidig som gruvearbeidere læres opp i evaluering av diamanterens verdi (Partnership Africa Canada 2006: 5). Dette er gode tiltak men gruppenes begrensede ressurser betyr at bare begrensede tiltak kan oppnåes. Et annet punkt som det ikke taes høyde for i dette forslaget er motstanden det kan møte fra de gruppene som tjener på dagens situasjon, spesielt de libanesiske kjøpmennene som er etablert i diamanthandelen og som tjener gode penger på å kjøpe diamanter ved lave priser. Selv om staten har få ressurser og forholdsvis liten makt, har den mer enn ulike NGOs og det kan det være at den kan bruke disse på en slik måte at den kan motstå det presset libanenserne vil rette mot høyere priser og dermed greie å gjennomføre en slik ordning.

6.6 Den libanesiske eliten:

Den mørke siden av sosial kapital som Harris (2001: 10) omtaler om kan finnes igjen i diamantsektoren i Sierra Leone. Ser en nærmere på den delen av sektoren som består av kjøp og salg av diamanter finner en et godt eksempel på hvordan den mørke siden av sosial kapital kan ha negative effekter på andre. De aller fleste som kjøper diamanter av gruvearbeiderne, både lovlige og ulovlige er kjøpmenn av libanesiske opphav. Disse kjøpmennene har knyttet sterke bånd av tillit og samarbeid til hverandre, både gjennom utvidet familie og profesjonelle bekjenskaper. Dette skaper en tett sammenknyttet gruppe som gjennom samarbeid har oppnådd å kontrollere det meste av diamanthandelen i diamantdistriktene. Dette tette samarbeidet kan det hevdes gjør det mulig for de libanesiske kjøpmennene å uoffisielt koordinere innkjøpspriser fra lovlige og ulovlige kilder fordi konkurranse om diamanter som kunne ha presset opp innkjøpsprisene elimineres. De libanesiske kjøpmennene har fått sin egen sterke gruppeidentitet og står derfor etnisk, kulturelt og økonomisk adskilt fra de afrikanske gruvearbeiderne. Den store mengden av sosial kapital som preger denne gruppen stenger ute andre "uvedkommende" (Harris 2001: 39) og styrker gruppen mot andre og gjør det dermed mulig for medlemmene å tjene økonomisk på bekostning av de som mangler de ressursene som et slikt nettverk gir tilgang til. Et slikt nettverk av kjøpmenn som deler samme gruppeidentitet gir evne til å kontrollere store deler av diamantmarkedet. Når disse kjøpmennene også fungerer som sponsorer eller arbeidsgivere kan det argumenteres for at en slik sterk markedsposisjon nærmer seg en monopol eller en kartell situasjon. Disse kjøpmennene har også kontakter utenfor grensen og dette gjør det lettere å smugle diamanter ut.

For å kunne oppnå et system som på en ærlig og effektiv måte både evaluerer og kjøper diamanter uten å utnytte systemet for egen vinning må flere ulike faktorer være på plass. Et kompetent og pålitelig byråkrati må eksistere for å utføre jobben både evaluering og innkjøp, dette blir behandlet i et annet kapittel. Men for at arbeidere skal selge sine hardt ervervede diamanter til eller gjennom en statlig organisasjon må disse ha tillit til at denne organisasjonen vil behandle disse rettferdig og gi de en rettferdig pris for sine diamanter. Når en ser på hvordan staten fungerer i Sierra Leone og den

udugeligheten og korrupsjonen som preger det meste av staten er dette et vanskelig problem å løse.

7.0 Analyse av de byråkratiske reformene:

7.1 Ministeriets kapasitet :

Etter borgerkrigen var statsmakten i Sierra Leone svært svekket. På denne tiden var det fremdeles stor utvinnelse av diamanter fra diamantområdene, men som offisielle eksport statistikk viser gikk bare en begrenset mengde av diamantene gjennom lovlige kanaler i forhold til tidligere.

Et historisk tilbakeblikk på lovlig diamanteksport og ministeriet viser den store nedgangen i kapasitet som dagens organisasjon sliter med. Kolonitiden så etableringen av en kolonibyråkrati av britisk mønster, hvor mye makt ble desentralisert til lokale eliter på bekostning av en svak statsmakt (Keen 2005: 10) Etter kolonitiden var administrasjonen i "reasonable condition" (Keen 2005: 12) men politisk uro og vanstyre bidro til at byråkratiet som administrerte diamantsektoren ble sterkt redusert i kvalitet og dermed i kapabilitet. I 1959 ble the Gold and Diamond Office (GDO) etablert for å kjøpe inn diamanter til høyere priser enn det smuglerne betalte og dermed hindre at prisene på verdensmarkedet ble presset ned av ulovlige diamanter. Denne organisasjonen ble drevet av et privat selskap Diamond Corporations Ltd som inngikk i DeBeers kartel. Teknisk sett lyktes organisasjonen med å kjøpe redusere smuglingen gjennom oppkjøp av diamanter, men for Sierra Leone ble gevinstene små siden diamanter ble videregitt innad i DeBeers uten stor fortjeneste som kunne beskattes av staten (Keen 2005: 13). Dette eksempelet viser klart at et privat selskap gjerne besitter kunnskap og teknologi til å utføre slike oppdrag, men når selskapets økonomiske egeninteresse ikke overensstemmer med myndighetenes kan den økonomiske gevinsten av en slik ordning bli liten.

7.2 Klientlisme i byråkratiet:

Under Stevens ble GDO drevet av hans nære foretningsforbindelse Jamil Mohammed som utnyttet sin posisjon til egen fortjeneste. GDO var den eneste organisasjon med myndighet til å eksportere og evaluere diamanter. Denne markedsposisjonen ble utnyttet til å kjøpe diamanter til under markedspris for å så videreselge disse til de mye høyere prisene på det internasjonale markedet. Staten fikk små inntekter diamanterne som ble eksportert fordi disse ofte ble svært underevaluert når avgiften på eksportverdien skulle fastsettes. De dårlige prisene som GDO nå betalte gjorde at smuglere solgte diamanter utenfor Sierra Leone der det ble tilbudt bedre priser (Keen 2005: 21). Dette historiske eksempelet viser hvordan en organisasjon med mandat til å utføre noen av statens oppgaver kan velge å prioritere sine økonomiske interesser på bekostning av statens. En slik "privatisering" av en viktig organisasjon med stor posisjonell makt kan direkte motarbeide statens målsetning om å sikre seg størst mulige inntekter fra landets diamanressurser.

Byråkratiet ble også påvirket av Stevens bruk av klientisme, der belønninger i form av økonomiske midler eller lønnede posisjoner i statsapparatet ble benyttet til å sikre den nødvendige støtten for å holde på makten. Økt inflasjon gjorde statsansattes lønninger vært mindre og mindre, dette tvang byråkratene i større og større grad til å øke sin reelle inntekt gjennom bestikkelser for å samarbeide med personene som smuglet diamanter og trengte en viss statlig beskyttelse (Keen 2005: 21). Som Peters (2001: 167) viser passer dette inn en trend i utviklingsland der byråkrater ofte ikke andre muligheter til å få endene til å møtes i en økonomisk vanskelig situasjon enn å spe på inntektene gjennom korrupsjon, noe som svekker hele statssystemets handlekraft og legitimitet. Det utviklet seg også et system med "*bribes for appointments and promotions*" (Keen 2005: 21), noe som selvsagt er stikk i strid med den tradisjonelle weberianske byråkratiske modellen. Hvis merit systemet svekkes, og en kan kjøpe seg stillinger og forfremmelser vil dette påvirke motivasjonen blant de faglig ansatte. Når statlige organisasjoner fylles opp med mange ukvalifiserte ansatte plassert der grunnet klientlisme og korrupsjon, vil dette redusere organisasjonens evne til å utføre sine oppgaver. En annen negativ påvirkning var Stevens måte å hyppig sparke eller flytte

høyere tjenestemenn så de ikke skulle kunne utvikle sin egen maktbase for å senere kunne true hans makt. Dette bidro både til å fjerne ansatte med kunnskap om sitt fagområde og hindret at nye ansatte fikk tid til å lære å utføre sine oppgaver. Lederne av byråkratiet fikk et sterkt insentiv til å utnytte sin posisjon til økonomisk vinning så mye som mulig fordi en ikke hvor lenge denne muligheten ville være tilstede (Keen 2005: 22). En slik handlingsstrategi blant toppbyråkratene vil skape en kaotisk situasjon i hele organisasjonen. Fordi disse lederne ofte trenger hjelp av sine underordnede til å utnytte systemet økonomisk vil dette skape en kultur av korrupsjon og tjenesteforsømmelse når lavere byråkrater følger sine ledes eksempel. Dette viser praksisen i Sierra Leone av å ofte dra lavere byråkrater inn i korrupsjon for å senere kunne bruke dette som pressmiddel for videre samarbeid (Keen 2005: 22).

Keen (2005:22) viser også hvordan byråkratene som skulle kontrollere og beskatte de internasjonale selskapene hadde liten evne til dette. Statens behov for utenlandske investeringer, korrupsjon blant byråkrater og politiske ledere, samt liten evne til å undersøke faktiske produksjonsforhold gjorde at de multinasjonale selskapene bidro lite til statens inntekter mens de selv oppnådde stor fortjeneste (Keen 2005: 22).

7.3 Problemer med dagens byråkrati:

Ser en så på dagens system slik det blir fremstilt i Partnership Africa Canadas rapport diamantsektoren i Sierra Leone er byråkratiet fremdeles svekket etter den lange nedgangsperioden. Rapporten viser til en intern granskningsrapport om Ministeriet for Mineral Ressurser og de store manglene både med personell og materiell (Partnership Africa Canada 2006: 6). Underlagt Ministeriet ligger Gruvedepartementet som i dag overser diamantsektoren og utsteder nødvendige lisenser. Fra rapporten fremgår det at departementet mangler nødvendig utdannet personell til å erstatte ledere og høytstående byråkrater som snart pensjoneres. Et annet problem er at mange av de ansatte som arbeider med den faktiske overvåkingen av diamantområdene, såkalte Mines Monitoring Officers (MMO) ikke er kompetente til å utføre sitt arbeid. Analfabetisme er utbredt, og mange evner derfor ikke å utføre de rapporteringsoppgavene de er tillagt, samtidig som det er alt for få MMOer til å ha

mulighet til å overvåke diamantområdene på en effektiv måte . Disse ansatte er også dårlig betalt, og mangler den samme faste karriere og jobbsikkerhet som byråkratene i departementet. Den interne granskningsrapporten som det refereres til i Partnership Africa Canada viser at det er en tendens til at det ansettes personer som ikke oppfyller den faktiske krav, men at kanskje politiske eller klientlistiske kontakter ligger til grunn for deres ansettelse (Partnership Africa Canada 2006: 6).

7.4 Byråkratisk reform:

Agentproblemer oppstår når agenten som skal tjene prinsipalen og fremme dennes interesser etter beste evne ikke gjør dette på en samvittighetsfull måte (Stiglitz 2007: 26). Agentproblemet oppstår når politikere og byråkrater setter sine egne økonomiske interesser fremfor prinsipalens .Prinsipalen som eier ressursene er landets befolkning fordi eierskap eller over landets ressurser følger av suverenitet som igjen stammer fra befolkningen (Soros 2007: xii). En agent kan sies å forvalte en naturressurs samvittighetsfullt om denne utvinnes etter det som antas å være til landets beste også forstått som i befolkningens beste interesse.

Grunntanken i Peters bok om reform av byråkratiet går ut på utgangspunkt i en byråkratisk struktur der det tradisjonelle systemet på en samvittighetsfull måte handler etter det som de ulike byråkratene anser som befolkningens best interesse. Selv om det tradisjonelle systemet kan trenger reformer for å få til en bedre og mer effektiv tjenesteytelse er systemet tuftet på normer og verdier som sikrer at den enkelte byråkrat ikke setter sine egne interesser fremfor det som anes å være befolkningens beste, selv om dette kanskje må justeres etter viljen som fremkommer ved politiske direktiver av befolkningens valgte representanter.

Problemet som undersøkes er dermed hvordan en kan skape et system som "tvinger" offentlige ansatte til å underordner sine egne egoistiske interesser befolkningens og ikke utnytter de mulighetene til økonomisk fortjeneste dens posisjon gir. Korrupsjon kan sies å forekomme når byråkrater og politikere utnytter den agentposisjon de innehar til å sette sine egeninteresser over befolkningens, og dermed svikter sitt ansvar

og misbraker den tillit prinsipalen har gitt de i å forvalte landets tressurser, i dette tilfellet Sierra Leones diamant ressurser. Ser en på Global Witness (...) oversikt som måler staters korrupsjon og utviklingsnivå, er det lett å se at Sierra Leone har litt å slite med. Når korrupsjon i så stor grad preger samfunnet og historiske tilbakeblikk bekrefter denne trenden, er det naturlig å anta at dagens byråkratiske system også sliter med store mengder tjenesteforsømmelse og ineffektivitet som følge av korrupsjon og klientisme.

Et administrativt eller byråkratisk system som bygger på en tradisjonell weberiansk utgangspunkt vil kunne ha flere fordeler når en søker å oppnå både å begrense korrupsjon og samtidig øke kvaliteten og kapabiliteten til byråkratiet. En byråkratisk organisasjon som er bygget opp på grunnlag av politisk nøytralitet vil kunne virke mindre truende på makthaverne i Sierra Leone. Ser en tilbake til tiden etter uavhengigheten har et styre avløst det andre når dette styret har mistet den nødvendige støtten til å holde på makten. Khan (2005: 718-719) skriver at i slike fattige utviklingsland vil politikeren gjerne styres av fraksjoner bygget på forhold mellom patroner og klienter. Når den lederen som har samlet en vinnende fraksjon eller en koalisjon av ulike fraksjoner så tar makten, må fraksjonslederen belønne sine støttespillere for å fortsatt kunne regne med deres støtte. Statsmakten med sine relative store tilgang på økonomiske ressurser har ofte blitt brukt til å belønne støttespillere ved å gi disse og deres klienter statlige stillinger med den inntekt og fordeler dette har medført (Khan 2005: 714). Ser en på Sierra Leones nyere historie har det gjerne vært etniske eller sammebaserte fraksjoner og vinneren har kastet ut taperens klienter både for å "renske" statsapparatet for ansatte som kan tenkes å ha en annen lojalitet enn til seg selv, men også for å gjøre plass til sine egne klienter og støttespillere som også må belønnes (Keen 2005: 15).

Dette kan tenkes å medføre flere negative konsekvenser for byråkratiet. For det første vil utstrakt klientisme kunne risikere å fylle byråkratiske posisjoner med personer som har liten eller ingen evne til å utføre de arbeidsoppgavene som de blir satt til. Dette kan skape både tjenesteforsømmelse og saksbehandlingsfeil, men også påvirke

faglige kvalifiserte ansattes moral og arbeidsinnsats når en ser personer som ufortjent oppnår ansettelse og forfremmelse på grunn av politiske, økonomiske eller familiære kontakter.

7.5 Reformstrategier for byråkratiet:

En strategi som søker å etablere en politisk nøytral administrasjon der medlemmer ikke blander seg inn i politikk, men utfører ordre fra den politiske ledelsen uten egne politiske hensyn kan skape en organisasjon som både fylles av kompetente ansatte og samtidig som den får beholde noenlunde den samme sammensetningen fra maktskifte til maktskifte. Dermed risikerer ikke organisasjonen å miste erfarent personell fordi disse ikke har riktig politisk farge eller etnisitet. Ved å vektlegge viktigheten av politisk nøytralitet kan Ministeriet for Mineral Ressurser utvikles til en faglig organisasjon som utfører nødvendig overvåkning og tilretteleggingen, samtidig som denne ikke blir oppfattet av nye makthavere som potensiell illojal grunnet koblingen til det tidligere styret. Ministeriet er en viktig organisasjon som må fungere for at Sierra Leone skal kunne få utnyttet sine diamantressurser på best mulig måte. Ser en på hvordan en organisasjon slik som hæren tidligere er blitt farget av det sittende regimets klienter i ledende stillinger (Keen 2005: 15), viser dette viktigheten av å forsøke å holde på en nøytral oppbygging for å sikre den faglige kompetansen.

En annen strategi for å sikre seg byråkratenes lojalitet og dermed hindre at disse utnytter sin stilling har vært å tilby disse en sikker karriere med god nok lønn til å leve et godt liv. Når staten betaler sine ansatte en lønn som er stor nok til å dekke de nødvendige behov, skaper dette mindre insentiv eller nødvendighet av å bedrive korrupsjon. Peters (2001: 167) skriver at når lønnen som betales til byråkratene er så liten at den ikke dekker deres nødvendige behov, blir korrupsjon og tjenesteforsømmelse og dermed særbehandlingen en nødvendighet for å tjene nok til livets opphold. Ser en på det som skjedde under Stevens var det først når inflasjonen fikk lønningene til å synke mer og mer at byråkratene begynte å involvere seg i smuglingen av diamanter (Keen 2005: 21). I Campbells (2004: 22,41) bok om diamantindustrien viser han til hvor lite en offentlig ansatt slik som en toller faktisk

tjener og denne blir dermed nødt til å spe på inntekten gjennom ”tips”. Dette påfører sannsynligvis staten mye større økonomiske tap grunnet smugling enn de utgiftene som ville ha forekommet ved å betale offentlig ansatte en lønn de kunne leve av. Framtidsutsiktene til en langsiktig karriere i staten vil også kunne motvirke korrupsjon hvis byråkraten frykter å miste de fordeler han oppfatter at en karriere i det offentlige gir ham. Som nevnt under avsnittet om en nøytral byråkratisk organisasjon vil også lengere karriereløp gi organisasjonen tid og mulighet til å lære opp sine ansatte til å utføre de arbeidet de er satt til på en stadig bedre måte. Byråkrater med lengere karrierer vil derfor også besitte stor kunnskap og praktisk erfaring som i sum øker hele organisasjonens kapabilitet. Hvis også sjansen for å bli oppdaget og straffet øker og byråkraten risikerer å miste noe han oppfatter som verdifullt kan dette hindre at en fristes av de raske pengene særbehandling og tjenesteforsømmelse kan innbringe. Ser en på Sierra Leone der mange av MMOene har dårlige arbeidsbetingelser og lønn (Partnership Africa Canada 2006: 6) er det lett å tenke seg at byråkrater kan regne på det, og finne ut at han har mye og tjene og lite å tape på å motta en bestikkelse.

Et motargument fra liberalistisk hold ville peke på hvor store kostnader statlige lønn og driftsutgifter utgjør for samfunnet, men i diamantsektorens tilfelle hvor staten har mulighet til å tjene inn lønnsutgiftene ved å sikre seg en større andel av de utvunnede diamantene, mister et slikt argument mye av sin kraft når en ser på en forventet fortjeneste som ukorruperte tjenestemenn kan medføre. Ved å bedre arbeidsbetingelsene for noen få offentlige ansatte slik som tollere, MMOer og ansatte i ministeriet kan en påvirke oppførselen til veldig mange flere som nå blir motivert til å ikke smugle. Et mindre korrupt system øker sjansen for å bli tatt for smugling, denne økte risikoen øker kostnadene forbundet med smugling og vil gjøre dette mindre lønnsomt for mange. Flere vil derfor begynne å eksportere sine diamanter lovlig, noe som vil gi staten større inntekter i form av eksportavgifter. En slik strategi vil måle forventede utgifter som følge av bedre forhold for byråkratiet og måle dette mot de forventede inntektene en regner med vil komme fra økt lovlig eksport og vil da sannsynligvis konkludere med at de forventede inntektene vil bli mye større enn utgiftene. Det vil derfor fremme myndighetenes målsetning om å sikre seg større inntekter fra

diamantressursene å bruke noen av disse inntektene på å forbedre det statlige verktøyet som byråkratiet utgjør.

Et en viktig norm i byråkratiet er at like saker skal behandles likt, dette blir i det tradisjonelle systemet i størst mulig grad sikret gjennom streng anvendelse av lov og regler uten store rom for personlig tolkning eller anvendelse. Hvis media eller en granskning skulle finne ulik behandling av saker som det tilsis at normalt skulle få samme avgjørelse kan dette skade befolkningens og politikeres tillit til at byråkraten evner å utføre sitt arbeid på en korrekt og rettferdig måte. En måte å sikre en slik likebehandling er et strengt regelverk, et annet er en hierarkisk struktur innad i organisasjonen hvor lavere byråkraters avgjørelser blir gransket av høyerestående dermed mer kunnskapsrike og erfarne byråkrater for å forsikre seg om at avgjørelsen ikke strider imot de lover og regler og standardprosedyrer som benyttes i organisasjonen. Dette gir så en dobbelt forsikring mot vilkårlig saksbehandlinger og bidrar derfor til å gjøre det vanskelige for byråkrater til å utnytte sin stilling til å gi visse personer eller selskaper særbehandling på en urettmessig måte for å så motta bestiktelser for dette.

Et reformforslag som er fremsatt for å fjerne mye av det som oppfattes som langteklig ”red tape” som følge av omstendlige sakbehandlings prosedyrer er å gi den lavere byråkrat større frihet til å benytte egne kunnskaper og innsikter til å skape en mer skreddersydd saksbehandling innenfor bredere rammelovgivning hvor saksbehandler tillates en viss diskresjon (Peters 2001: 54). Denne situasjon hevder deltager modellen vil skape større motivasjon til å utføre sine oppgaver på best mulig måte fordi byråkrater føler ledere stoler på ens innsikter og kunnskaper og en evne å komme med viktige bidrag til organisasjonen og samfunnet.

Peters argumenterer imot denne typen reform i utviklingsland ved å peke på de ulike byråkratiske forholdene i vestlige land der modellen er oppstått og i fattige utviklingsland som mangler mye av den strukturelle rammen som skaper en effektiv og ærlig byråkratisk organisasjon (Peters 2001: 164). Ser en på Sierra Leone hvor

samfunnet er preget av korrupsjon og befolkningen generelt har liten tillit til myndighetene kan det reises flere innvendinger mot en slik type reform. Den første innvendingen er allerede nevnt ved å peke på manglende normer og verdier om å alltid handle etter fellesskapets beste.

En annen innvendig kan være at streng regelanvendelse og hirakisk eller annet oversyn av andres avgjørelser kan redusere korrupte byråkraters evne til å på en lovstridig måte hjelpe sine klienter gjennom ulike typer særbehandling eller tjenesteforsømmelse. Mye av de samme innvendingen gjelder også mot det populære reformen som kalles New Public Management (Peters 2001: 31) hvor mellomledere skal få større makt til å drive organisasjonen etter det som antas å være mer ressurseffektive markedsmetoder. Disse vil så bli belønnet etter sine resultater, og vil i noen grad kunne omgå stive personalbehandlingsregler for å motivere sine ansatte til å yte mer og være mer kostnadseffektiv med organisasjonens ressurser. En slikt økt makt til mellomledere i ministeriet kan også gjøre det lettere for ledere som tjener sin egeninteresse å utnytte sin stilling økonomisk og plassere sine klienter og medlemsvovrene i posisjoner i organisasjonen.

Et annet trekk på den tradisjonelle byråkratiske organisasjonsstrukturen er at det ofte utvikles store organisasjoner slik som minesterier og departementer (Peters: 79-80) for å samle kompetanse på samme sted. Innvendinger mot slike store ”mammut” organisasjoner er vanlig i liberalistisk kritikk av statsmakten og det fremsettes ofte påstander om at byråkratene og deres organisasjoner stadig søker å sikre seg større og større ressurser til sin organisasjon (Peters 2001: 80). Peters (2001:81) imotgår dette argumentet ved å vise til den skarpe konkurransen mellom byråkrater til midler, men også ved å vise til den økte kordineringsevne til større organisasjoner. Ser en på Ministeriet for Mineral Resurser og Diamantdepartementet i Sierra Leone med noen hundre ansatte, kan det virke som det heller er et problem med kvaliteten på de som er ansatt enn de at det er for mange I den indre revisjonen ble det klaget på at det var for få ansatte til å utføre sine oppgaver (Partnership Africa Canada 2006: 6). Argumentet om forvoksthet som fremsettes kan sies ha noe gyldighet når en ser på den før nevnte

tradisjonen med å ansette klienter, det kan virke som det finnes flere tilfeller der ansatte har blitt ansatt i strid med merit prinsippet.

Løsningen kan kanskje være å sikre bedre ansettelsesprosedyrer og intern opplæring enn å automatisk kutte i størrelsen på organisasjonene. Personen som overvåker gruveområdene MMOene har behov for flere ansatte og større ressurser for å kunne utføre de oppgaver de er tillagt. Dette viser forskjellene mellom Sierra Leone og vestlige land hvor den byråkratiske utviklingen er kommet mye lengre og organisasjonene kan ha behov for en viss reduksjon.

7.6 Sosial kapital i byråkratisk reform:

En mulig strategi for å organisere innkjøpsordningen og evalueringen av diamanter kan baseres på hva John Harris skriver om sosial kapital og synergi effekter. Harris (2001) kritiserer i sin bok Putnams syn på sosial kapital som en ”mirakelløsning” som kan løse alle utviklingsproblemer som fattige land og samfunn sliter med. Putnam mener medlemskap i frivillige organisasjoner skaper tillit mellom de som før var ukjente, og sosiale sanksjoner mot juks å gjør det mulig å etablere samarbeid som alle kan tjene på. Harris (2001) argumenterer for hvor viktig det er å etablere politiske institusjoner, her forstått som byråkratiske organisasjoner for å oppnå det som omtales som en synergi effekt og for å løse problemet med samarbeid mellom grupper med stor sosial kapital innad i gruppen. En slik effekt oppstår i dette tilfellet når lokale organisasjoner og statlige myndigheter evner å etablere et samarbeid som positivt påvirker iverksettelsen av tiltak, i dette tilfellet innkjøp og evaluering av diamanter. Når de ulike deltageren i dette samarbeider fårstår at begge sider tjener på dette samarbeider vil det i følge Harris oppstå tillit til den andre parten som igjen muliggjør lettere og tettere samarbeid for å løse problemene på en måte som begge sider finner fordelsaktig (Harris 2001: 65).

Harris (2001: 38-39) viser til en diskusjon om hvordan sosial kapital eller tillit mellom små grupper av bekjente en har gjevnlig kontakt med kan utvides slik at en også har tillit til ukjente som ikke utgjør en egen bekjentskapskrets og derfor ikke rammes av de

samme sosiale sanksjonene hvis de skulle forbryte seg ved denne tilliten ved å jukse dvs ikke oppfylle sine forpliktelser. Dette kritiseres som en svakhet i Putnams syn på sosial kapital at denne forbindelsen mellom kjente og ukjente ikke er overbevisende når en ser på samarbeid mellom grupper og Putnams syn at det etableres en vane av å stole på mennesker også ukjente (Harris 2001: 39). Et forsøk på å løse problemet med brobyggende sosial kapital eller samarbeid mellom tette grupper kan være gjennom statlige institusjoner eller organisasjoner som opprettholder lov og orden for borgerne, og dermed på deres vegne straffer de som velger å jukse. En tillit til og en trygghet på at staten besitter sanksjonsmuligheter som vil avskrekke juks, og at disse vil bli benyttet skulle dette være nødvendig, vil i følge denne teorien føre til at borgere med tillit til statens evne til å opprettholde lov og rett ved å straffe urett vil ha tiltro til at også ukjente vil føle seg beroliget og avskrekket av statens makt og derfor ikke vil forsøke å jukse (Harris 2001: 40-43). Statens sanksjonsevne har dermed erstattet de sosiale sanksjonene blant bekjente og muliggjør tillit og samarbeid mellom borgere som er seg selv personlig ukjente, men som begge kjenner til og stoler på myndighetenes evne til å avskrekke juks. Som det vises til vil større tillit til offentlige institusjoner, her forstått som byråkratiske organisasjoner skape større tillit i et samfunn (Harris 2001: 41). Institusjoner overtar derfor rollen som sosiale sanksjoner og disse vil det argumenteres for vil også kunne skape tillit og samarbeid mellom myndighetene og befolkningen. Denne tilliten og samarbeidet vil gjøre det mye lettere å gjennomføre de reformstrategiene som myndighetene håper vil gi staten en større andel av diamantinntektene.

Denne teorien om statlige institusjoners tillitskapende evne brukes så som argument for større statlig involvering for å løse samarbeidsproblemer slik at den før nevnte synergi effekten kan oppstå og skape et mer effektivt samarbeid for å oppnå sine målsetninger (Harris 2001: 65). Med bakgrunn av en slik teori kan det argumenteres for en større statlig deltagelse i diamantsektoren, både ved å tilby evaluering av diamanter for gruvearbeiderne og en innkjøpsorganisasjon som presser opp prisene og trekker diamanter inn på det lovlige markedet. Ser en på de empiriske eksemplene som Harris (2001: 65-67) presenterer kan det argumenteres for at en ligende strategi kan ha

positiv påvirkning på Sierra Leones diamant sektor og samtidig øke myndighetenes inntekter fra diamantforekomster i områdene en slik strategi gjennomføres.

I disse eksemplene har et tett samarbeid mellom statsmakten og lokale ansatte eller lokale grupper blitt prioritert, og dette har skapt en situasjon hvor begge sider ser verdien av samarbeidet og deler en felles forståelse av at de jobber mot et felles mål. Dette bidrar igjen til et mer effektivt samarbeid når de involverte ser at resultatene av dette er positive. Et av problemene som myndighetene i Sierra Leone står ovenfor er den lille tilliten til et system som er preget av korrupsjon, klientisme og uduglighet til å løse de oppgavene det er blitt tillagt. Harris eksempel fra Taiwan viser hvordan byråkrater med lokal opprinnelse lettere kan jobbe med lokale grupper for å etablere et samarbeid som begge parter tjener på (Harris 2001: 65).

Det lave nivået av tillit som preget befolkningens syn på myndighetene og byråkratiet i Sierra Leone kan i følge denne teorien bedres ved å benytte seg av lokale ansatte og lokale grupper som kjenner områdene og problemene. Ved å ansette lokale byråkrater på lavt nivå får en personer som utgjør en del av lokalsamfunnet, og derfor vil utsettes for negative sosiale sanksjoner hvis denne og dennes organisasjon ikke oppfyller sine plikter på en ordentlig måte. Den lokale kunnskapen og nettverket som disse lavere byråkratene innehar kan gjøre det lettere å iverksette tiltak på en virkningsfull måte, samtidig som den nære kontakten mellom byråkrater og lokalmiljø gir de som påvirkers av disse tiltakene en mulighet til å klage, men også komme med konstruktive forslag om hvordan tiltakene kan gjøres for å enda bedre møte både statens og de lokales behov. Ser en på innkjøpsordningen av diamanter vil lokale byråkrater som administrerer denne ordningen ”på bakken” kunne skape større tillit til denne blant gruvearbeidere som før hadde vært skeptiske til å involvere seg med myndighetene. På samme måte kan et gratis lisenssystem administreres av lokale ansatte som gruvearbeidere kan forholde seg til på et likere nivå og som har større kunnskap om hvordan situasjonen i diamantfeltene faktisk er, enn byråkrater som sitter på et kontor i Freetown. Lokale byråkrater som lokale gruvearbeidere kjenner og derfor stoler på, vil også kunne gi gruvearbeiderne større tiltro til at deres diamanter vil bli evaluert på en

profersjonell og rettferdig måte, og at den prisen som blir oppgitt faktisk stemmer med den reelle markedsprisen for diamanter av en gitt farge, vekt og kvalitet. Denne måten å organisere slike tiltak vil derfor benytte seg av de positive sidene av sosial kapital som oppstår når en ofte omgås andre i flere ulike sammenhenger og derfor stoler på at sosiale sanksjoner vil hindre juks fra dens side.

Med tilbakeblikk på den tillitsbyggende evnen til offentlige institusjoner er det også viktig å skape en mekanisme hvor klager på byråkratenes oppførsel og de tjenester de utfører kan bringes tilbake til et høyere nivå hvor mektigere byråkrater og instanser kan ta konsekvens av dette og opprettholde de kvalitetskrav som er gitt for oppførsel og tjenester (Harris 2001: 68).

En slik tett tilknytning til det lokale samfunnet skaper en stor fare for at byråkrater kan gi sine ”klienter” særbehandling, enten som følge av bestiktelser eller som følge av sosialt press fra sine omgivelser (Harris 2001: 66). Det er derfor viktig at strenge ”rules that ensure proper conduct” (Harris 2001: 66), eller det som tidligere i kapittelet er omtalt som tradisjonelle byråkratiske normer og verdier blir strengt opprettholdt. Det fremgår både at slike regler og prosedyrer kan sikre korrekt utførelse av oppgaver som byråkraten er tillagt, men også fungere som en unnskyldning som byråkraten som er tett involvert i nabolaget kan peke på for å vise hvorfor denne ikke kan innvilge særbehandling som ville komme lokale grupper av gruvearbeidere til gode i det korte løp. Når de lokale byråkratene plasseres i et oversiktlig men strengt regelsystem kan denne så utføre sine plikter på best mulig måte i henhold til den det best for landet, fordi loven og reglene garanteres av myndighetene og enhver utfordring av byråkratene være vil en utfordring av statens makt og myndighet. En byråkrat er kanskje ikke så mektig, men når befolkningen vet at denne er bare er en liten brikke og i siste instans støttes av statens væpnede styrker og domsmyndighet, vil dette nok begrense hvilke type press byråkraten utsettes for. Ved å sikre klare og oversiktlige lover og regler som bakgrunn for det arbeidet som gjøres vil en kunne skape en forutsigbar situasjon hvor gruvearbeidere vet hva som forventes av dem og hva de kan forvente av byråkratene som kjøper eller evaluerer diamanter deres.

Ser en på den befolkningsmessige sammensetningen av diamantsektoren kan denne brukes til å argumentere for en institusjonell løsning. I Putnams versjon av sosial kapital bygges bånd mellom ulike og bånd mellom ulike grupper fordi medlemmer av disse gruppene også er medlemmer i andre grupperinger (Harris 2001: 28).

Diamantfeltene i Sierra Leone er preget av migrasjon og stadige befolkningsforflytninger når nye gruvearbeidere kommer til for å friste lykken, andre gir opp og drar hjem, andre flytter til andre områder hvor ryktene sier det er nye funn eller fremdeles gode forhold for diamanter utvunnet med de primitive metodene som gruvearbeiderne har til rådighet (Bøås og Hatløy 2006: 14,16). Denne stadige forflytningen skaper mange ukjente blant ukjente og selv om en kanskje knytter nære bånd mellom medlemmene av arbeidslag, er det mulig at konkurransen mellom gruvearbeiderne gjør at en ikke inngår vennskap og bekjentskap med andre utenfor sin gruppe eller sitt område. En annen faktor som motvirker den klassiske sosiale kapitals båndbygging er forskjellene både mellom etniske afrikanere og libanesere, og mellom bofaste og omreisende gruvearbeidere (Bøås og Hatløy 2006: 14,16), med de tilhørende kulturelle og økonomiske forskjellene dette innebærer.

7.7 Den libanesiske kjøpmannseliten:

Harris (2001: 10) viser til det som kalles den mørke siden av sosial kapital og i Sierra Leone kommer dette til uttrykk i den libanesiske kjøpmannseliten i diamantsektoren (Campbell 2004: 14-17; Keen 2005). Det eksisterer mange bånd mellom disse ulike kjøpmennene som deler språk, kultur, og yrkesmessig identitet. Siden disse utgjør en liten minoritet i det som etnisk og kulturelt sett er et fremmed land, kan det tenkes at disse forskjellene binder gruppen av libanesere så tett sammen at andre som ikke deler denne samme identiteten blir utestengt fra denne gruppen. Denne utestengelsen av utenforstående og det som kan være en selvvalgt sosial isolering fra andre deler av samfunnet kan danne en tett gruppe av individer som ikke ønsker å samarbeide med andre, værne om det en har og ser en statlig reform av diamanthandelen som en

trussel. De skarpe skillene i befolkningen i disse områdene vil gjøre det vanskelig en naturlig etablering av den båndbyggelsen som Putnams omtaler og den nødvendige tilliten kan derfor kanskje ikke oppstå uten bidrag fra statlige institusjoner, slik som i amerikans tilfelle har skapt tillit mellom grupper som i utgangspunktet skiller seg fra hverandre (Harris 2001: 39). Ser en på hvordan dagens system fungerer med flere gitte eksempler på utnyttelse av gruvearbeiderens økonomiske nød og manglende kunnskaper om diamantens markedsverdi, er nok dette ikke de best forhold for sosial kapital mellom ulike grupper. En statlig reformering av diamanthandelen og garantien som statens makt utgjør kan skape den tilliten til systemet som gjør at de ulike gruppene lettere kan samarbeide. Når juks og underevaluering vil bli straffet på en konsekvent og upartisk måte, slik som inndragning av eksport og oppkjøpslisens, vil nok mange av aktørene tilpasse seg det nye systemet og etablere det samarbeidet nødvendig for å tjene penger.

Et argument for statlig involvering i diamantsektoren kan være motstanden mot den etablerte libanesiske eliten mot en mer rettferdig fordeling av inntektene. En økt andel av fortjenesten fra diamantene vil med stabile markedspriser komme fra mellommennenes andel, noe oppkjøpere og eksportører naturlig nok vil ha interesse av å forsøke å hindre. Mellommennenes kortsiktige interesser vil være å motarbeide statlig innblanding og dettes uttalte mål å øke gruvearbeiderens andel av verdiene som frembringes av deres arbeid. Det er denne lokale makten som staten må utfordre og enten overvinne eller tvinge til å gi konsesjoner for å kunne gjennomføre sin strategi med oppkjøp av diamanter.

Ser man på saken fra en annen side er det mulig at det kan inngås samarbeid mellom staten og deres antatte motstandere de libanesiske mellommennene og eksportørene. Dette kan spare staten verdifulle midler som kan brukes andre steder og de planlagte reformene vil også bli lettere å gjennomføre uten aktiv libanesisk motstand som føler de står ovenfor en trussel der de kan miste alt. Stiglitz (2007: 37) viser til hvordan næringslivet ønsker stabilitet og lovlig ervervelse av rikdom med anerkjente eiddomsregler. Et mål med statlig intervensjon og samarbeid med den libanesiske

kjøpmennene kan være å etablere sikre beskyttelser av eiendoms og formuerettigheter. Dette kan føre til en normalisering av diamantsektoren hvor større deler går gjennom lovlige kanaler fordi en stoler på at staten ikke vil ta en uforholdsvis stor del av inntektene. Med et vanskeligere eksportmarked på grunn av Kimberly prosessen og større risiko for straff fra myndighetene, kan det hende at det blir mer lønnsomt å samarbeide med staten enn å motarbeide denne.

Selv om det sikkert er mulig for myndighetene i Sierra Leone å finansiere oppkjøp av diamanter med lån for å anskaffe den kapitalen som er nødvendig for en kortsiktig oppkjøp og salg på verdensmarkedet, kan det være flere fordeler med å med vilje begrense den statlige involveringen til bare et minimums nivå. Et hovedmål med den statlige oppkjøpsordningen burde være å presse opp prisene på diamanter til den reelle markedsprisen ved å tilby et alternativ for gruvearbeiderne utenfor det lebanesiske kartellet, og dermed tvinge disse kjøpmennene til å øke sine innkjøpspriser for å ikke bli utkonkurrert av den statlige oppkjøpsordningen. En slik ordning vil trenge mindre kapital for staten og vil også medføre mindre arbeid for et lite utviklet statsapparat som har mange andre oppgaver å løse. Ved å satse mer på å tilby en god evalueringsordning, og bare benytte statlig oppkjøp skulle kjøpmennene nekte å kjøpe til den ofastsatte prisen kan en kanskje få mest mulig ut av de ressursene som staten har å bruke på diamantsektoren. Ved å sikre gruvearbeiderne lettere tilgang på lovlige lisenser og ved å etablere kvitteringer på diamanter som blir evaluert kan en skape et papirspor, som videre i prosessen kan brukes til å spore eller etterspørre diamanter. Det kan kanskje fungere som et middel for å redusere smugling hvis staten kan dokumentere at visse diamanter er solgt av navngitte gruvearbeidere til en kjøpmann. Denne må så dokumentere for myndighetene hvor disse diamanter så er blitt av. Kan kjøpmannen ikke gjøre dette kan denne straffes med bøter, fengsel eller tap av lisenser. Dette behovet for papirbevis og den større vanskeligheten forbundet med å bestikke byråkrater kan tvinge flere mellommenn som før ville valgt å smugle diamanter inn på det lovlige markedet hvor myndighetene kan beskatte disse.

8.0 Analyse av forholdet mellom stat og selskaper:

8.1 Problemer med privatisering:

En viktig oppgave som staten må løse for å oppnå sin målsetning om å maksimere sin andel av inntektene fra diamantressursene er å sikre større oversikt og dermed kontroll over de ulike gruveselskapene som driver utvinningen. Som Stiglitz (2007: 26) påpeker, gjør den underliggende markedslogikken det rasjonelt for slike selskaper å prøve å maksimere sin andel av inntektene fra diamantutvinnelsen, noe som direkte reduserer myndighetenes andel av inntektene. Denne underliggende logikken skaper to problemer som myndighetene må løse for å oppnå sin målsetning. Det ene er de problemene som skapes av privatisering av diamantressursene det andre er de store økonomiske insentivene til juks som en slik privatisering fører med seg.

Stiglitz (2007:27) viser til at privatisering ofte er blitt presentert som den beste og ofte den eneste løsning for hvordan stater kan organisere utvinnelsen av sine naturressurser. Ser en på debatten rundt privatisering rettes oppmerksomheten mot flere mulige negative konsekvenser for myndighetene. I en privatisering av naturressurser slik som diamanter, må myndighetene i følge Stiglitz (2007:26) være oppmerksomme på det motsetningsforholdet som eksisterer mellom deres mål og det de private selskapene som skal utføre utvinningen av diamanter. Når både staten og selskapet begge ønsker en maksimal andel av de inntektene som denne utvinnelsen skaper, oppstår det en interessekonflikt. Med hensyn til denne åpenbare interessekonflikten i henhold til fordelingen av inntektene bør staten eller myndighetene som administrerer diamantressursene vurdere om de er tjent med å privatisere utvinnelsen av denne ressursen eller om en skal organisere en statlig diamantutvinnelse for å så sikre seg en større andel av inntektene.

8.2 Bør Sierra Leone privatisere utvinnelsen av landets diamantressurser ?

Ser en på Sierra Leones historie etter uavhengigheten har staten allerede utprøvd muligheten å etablert et statlig selskap for utvinnelse av diamanter kalt DIMINCO (Keen 2005: 21). Som det fremgår fra intervjuet med minister Swaray-Deen var dette

ikke en suksess (Partnership Africa Canada 2006: 2). For å kunne utvinne diamanter på en effektiv måte trenges både moderne teknologi for å grave ut selve diamantene, men som eksempelet med DIMINCO viser trenges det også moderne administrative metoder for å drive selskapet så det genereres inntekter til myndighetene. Siden Sierra Leone mangler både gruveteknologien for selve utvinningen og den nødvendige kompliserte kompetansen nødvendig for å drive et statlig selskap i en sektor preget av sterk internasjonal konkurranse, kan det virke som den beste løsningen med de tilgjengelige midlene å la private selskap utvinne diamanter. Statlige selskaper har ofte blitt utsatt for kritikk for å være ueffektive og tungroddede og ute av stand til å greie seg i en markedssituasjon uten store offentlige subsidier eller økonomisk støtte (Stiglitz 2007: 27). I Sierra Leone er det lang tradisjon for samarbeid mellom politiske og økonomiske eliter for å ”grabbe til seg” mest mulig av landets ressurser gjennom kontroll med statsmakten, så et nasjonalt gruveselskap kan være vanskelige å drive uten store problemer med korrupsjon og medfølgende svinn av inntekter. Denne grabbingen av ressurser illuseres med ”the honeypot” teorien, der nasjonale og internasjonale aktører forsøker å sikre seg mest mulig av inntektene fra ressursene (Karl 2007: 257), uten tanke for langsiktige virkninger og landets beste.

8.3 Industriell utvinning av diamanter:

Ved å tillate etableringen av private selskaper kan deler av diamantressursene som før har vært uttilgjengelige åpnes opp for utvinning. En slik industriell utvinning av diamanter vil kunne ha flere fordeler for Sierra Leone. Som det fremgår av Verdensbankens rapport om gruveindustrien (World bank 2006: 65) vil en industriell utvinning av diamanter ha behov for langt færre arbeidere, noe som både har positive og negative konsekvenser for Sierra Leone. Negative konsekvenser som følger av primitiv gruveindustri er den lave effektiviteten. Gruvearbeidere livnærer seg i et arbeid hvor det er svært små regelmessige inntekter for den jevne arbeider og mange lever derfor i fattigdom. For statens del binder den primitive gruveindustrien opp verdifull arbeidskraft som kunne vært benyttet i andre sektorer som har potensial for en mye mer effektiv verdiskapning per arbeidstime, slik som jordbruk eller industri. En gruvearbeider som benytter seg av arbeidsintensive primitive metoder jobber svært

mye (Bøås og Hatløy 2006: 23) for ofte svært liten økonomisk gevinst og har dermed liten evne til å betale skatt. Denne arbeidskapasiteten kunne ha blitt bedre benyttet i andre sektorer hvor muligheten for verdiskapning ikke er avhengig av det minkende antall diamanter som kan utvinnes med tradisjonelle metoder. Når det gjelder smugling vil en industriell diamantsektor med arbeidere i fast ansettelse gi større oversikt og derfor gjøre den lettere å kontrollere, samtidig som gruvearbeiderne blir lønnsinntakere og dermed har mindre intensiv til å smugle fordi de da risikerer en relativt trygg og stabil jobb.

8.4 Industriell diamantutvinnelse reduserer smugling:

Industriell diamantutvinnelse finner som regel sted i diamantgruver som er lettere å bevokte og kontrollere (Campbell 2001:39). Få og godt bevoktede områder der arbeiderne jobber for samme lønn uansett funn vil skape større oversikt i diamantsektoren. Større selskaper har behov mer kontroll med produksjon og utvinningsutgifter og vil derfor føre nøyaktig regnskap om slike ting. Disse regnskapene som myndighetene får tilgang til, kan ta sammenlignes med egne tall hentet fra GDD for å sikre seg en oversikt over hvilken mengde diamanter som utvinnes, av hvilken kvalitet og til hvilken kostnad. Hvis det er lettere for selskapene å overvåke sin egen produksjon og arbeidsstyrke i konsentrerte gruver, er det samtidig lettere for myndighetens ansatte slik som MMO å overvåke selskapene på de samme områdene. Inspeksjoner for å verifisere de tallene som oppgis til myndighetene er lettere i slike kontrollerte omgivelser enn i mange små felter med mange små uryddige arbeids og eier forhold.

Moderne industrielle utvinningsmetoder vil være mer kostnadseffektive i utvinnelsen av diamanter. Når en utvinner diamanter av samme høye verdi, men bruker mindre midler på denne utvinnelsen vokser inntektene fra diamantutvinnelsen. Større volum av diamanter kan utvinnes industrielt, både som følge av utnyttelsen av nye områder som primitiv teknologi ikke kan benytte seg av, og på grunn av mer kostnadseffektive industrielle metoder som gjør det mulig å bedre utnytte diamantressursene. Dette øker mengden på diamantene som eksporteres og staten øker dermed sine inntekter. Siden

industriell gruvedrift også er mer kostnadseffektiv kan staten kunne kreve en større andel av inntektene enn den kan fra gruvearbeidere som lever på et økonomisk minimumsnivå.

8.5 Økt konkurranse mellom private selskap:

En måte Sierra Leone kan øke sin andel av inntektene på bekostning av private gruveselskaper er ved å skape større konkurranse mellom selskapene om rettighetene til å utvinne diamanter (Stiglitz 2007: 31; World bank 2006: 65). Større konkurranse om diamantrussene vil tvinge de ulike selskapene til å gi høyere bud enn de ellers kunne ha ønsket for å ikke bli overbudt og dermed tape rettighetene til å utvinne diamanter i et område. En strategi kan være å dele opp områdene der industriell diamanutvinning kan lønne seg blir det mer å by på, samtidig som en etablerer et pressmiddel mot selskapene. Når en benytter en slik oppdelingsstrategi er det viktig som Stiglitz (2007: 31) påpeker å sørge for at det ikke skapes en situasjon der alle selskapene får det de ønsker og derfor ikke trenger å konkurrere om kontrakter for å utvinne diamantrussurser. Hvis selskapene ikke skulle oppfylle sine forpliktelser på den måten som fremgår i kontrakten om utvinning, har myndighetene muligheten til å frata selskapet sin utvinningsavtale og gi denne til konkurrenter som er i en posisjon til å overta. Dette reduserer myndighetenes potensielle økonomiske tap som følge av tapte inntekter ved produksjonsstans og ved å fjerne eller redusere denne sårbarheten kan myndighetene stille hardere krav til selskapene. Myndighetenes sterkere posisjon kan motivere selskaper til å oppfylle sine forpliktelser fordi staten nå har en reell mulighet til å erstatte selskaper som ikke oppfyller de avtalte vilkår med andre som vil gjøre dette og dermed straffe brudd på avtalen. Det blir derfor viktig for myndighetene å sikre at det er flere aktører som er villige til å investere i diamanutvinnelsen, samtidig som en hindrer at gruveselskapene inngår allianser for å presse ned myndighetenes del av inntekten gjennom prissamarbeid. Nye selskaper som står utenfor et slikt ulovlig samarbeid kan brukes som pressmiddel mot selskaper ved å true med opphevelse av deres konsesjoner som så vil bli tildelt konkurrenter. Når det er ”mange om beinet” vil det bli vanskeligere å etablere et prissamarbeid fordi insentivet til å forråde sine samarbeidspartnere og overby disse og så sikre seg rettighetene til et

område hele tiden eksisterer. I motsatt tilfelle hvor myndighetene har få gruveselskaper interessert og er avhengig av inntektene fra diamantressursene, vil et det være mulig for et selskap å bruke sin posisjon til å presse myndighetene til å minimere den andel av inntektene som disse legger beslag på. Hvis myndighetene lykkes i å hele tiden ha nye "sultene" gruveselskaper klare til å etablere seg vil dette kunne brukes som et kontrollmiddel mot de etablerte selskaperens oppførsel. For at en slik gunstig situasjon skal oppstå må myndighetene sikre både økt konkurranse om ressursene, samtidig som de strengt oppholder de avtalene som er inngått og slår hardt ned på juks. Situasjonen i Sierra Leone i dag er at to selskaper dominerer gruvesektoren og myndighetene er avhengige av å blidgjøre disse selskapene med skattereduksjoner for å ikke miste inntekter (Partnership Africa Canada 2006:7,8)

8.6 Auksjon av rettigheter:

Det er viktig at privatiseringen utføres på en slik måte at det blir mest mulig konkurranse mellom de ulike selskapene. Stiglitz (2007: 37) gir flere eksempler på ulike feil stater har gjort når de har privatisert naturressurser. En vanlig og svært skadelig feil Sierra Leone kan gjøre vil være å privatisere diamantsektoren så fort som mulig for å fortrest mulig få inntekter fra denne sektoren. Hvis ikke diamantressursene privatiseres er det vanskelig for å Sierra Leone benytte seg av disse og risikerer dermed å gå glipp av viktige inntekter som landet kunne å oppnådd. På den andre siden må en ta til høyde for de store tapte inntektene en for hurtig privatisering kan gi. Skulle Sierra Leone selge utvinnsrettigheter i en situasjon med begrenset konkurranse vil landet sannsynligvis få mindre enn ved hardere konkurranse om å få utvinne landets diamantforekomster. Det kanskje være en god strategi å ikke privatisere hvis etterspørselen ikke er høy nok til å produsere de bud myndighetene anser for å være rettferdige. Ved å heller vente og arbeide for å tiltrekke flere selskaper vil Sierra Leone kunne komme til å sitte igjen med mer enn hva det eller hadde gjort.

En viktig strategi for at staten skal kunne få maksimalt ut av sine inntekter fra diamantressursene må fokusere på det økonomiske konverteringsforholdet mellom diamanter og finans. Som Heal (2007: 157) skriver er det viktig å se på inntektene

som kommer fra utvinning av naturressurser i dette tilfellet diamanter som konvertering av landets ressurskapital fra en form til en annen. Inntektene en får ved salg av diamanter bør derfor ikke regnes som inntekter, men som diamanter konvertert gjennom utvinningsprosessen og det internasjonale markedet til finanskapital. Det er dette konverteringsforholdet som kan brukes til å måle i hvor stor grad staten oppnår sin målsetning om å oppnå størst mulige inntekter fra sine diamanteressurser. Hvis en først estimerer verdien på de antatte diamanforekomstene og så de utgiftene det antas at det vil medføre å utvinne disse gjennom industriell gruvedrift, vil inntektene bli det en får for diamanter på det internasjonale markedet. Det er disse inntektene i dollar som utgjør finanskapital fordi rentene fra investering kan benyttes uten å forringe kapitalen og gjør denne dermed fornybar i sin konverterte form (Heal 2007: 157) . Denne finanskapitalen representerer derfor ikke inntekt men naturressursen i sin konverterte form, minus de kostnadene som utvinningen eller konverteringen medførte. Hvis en antar at markedslogikken vil holde utgiftene ved utvinning eller produksjonskostnadene til et minimum utgjør de totale inntektene fra diamanteressursene.

Det er dette målet som så brukes til fordeling av inntektene mellom selskapene og staten og statens andel av dette gir en indikator på i hvor stor grad staten evner å oppfylle sitt mål om å maksimere sine inntekter fra sine diamanteressurser.

Privatiseringsprosessen innebærer at staten må gi bort en del av denne finanskapitalen til selskaper som betaling for deres konverteringsprosess (Stiglitz 2007: 24; Karl 2007: 262) og for å maksimere sine inntekter vil det være logisk å prøve å betale minst mulig siden enhver betaling er å regne som et tap for staten i konverteringen av sin kapital fra diamanter til finanskapital.

Selskaper fristes til juks:

Stiglitz påpeker i sitt kapittel av etableringen av institusjoner eller byråkratiske organisasjoner som har den nødvendige kunnskapen og evnen til å kontrollere og etterforske selskapers økonomiske motiverte juks eller brudd mot avtalebestemmelsene mellom selskapet og Sierra Leones myndigheter (Stiglitz 2007:

25). En typisk mulighet for å øke sin fortjeneste ved å jukse kan være ved å rapportere høyere utvinningskostnader enn det selskapet faktisk har. Hvis myndighetene ikke har mulighet til å overvåke selskapenes utvinningsprosess, og dermed ikke selv kan danne seg et bilde av de reelle kostnadene, skaper dette en fristelse for selskaper til å overrapportere sine kostnader for å kunne kreve en større andel av inntektene. Det kan tenkes at en slik overrapportering kan utformes i vanskelige tekniske termer og med henvisning til særlig vanskelige fagområder hvor det antas at selskapet besitter spesiell informasjon slik som spesifikke trekk ved geologien. En statlig organisasjon uten faglig kompetanse eller nødvendige midler blir nødt til å stole på selskapet, eller kan i alle fall ikke å bevise at selskapets oppgitte regnskap er feil. Uten klare bevis på avtalebrudd vil det bli svært vanskelig å straffe selskaper. I rapporten fra Partnership Africa Canada (2006: 3,8) kommer det frem at ministeriet mangler evnen til å kontrollere de opplysningene som selskapene innrapporterer og at disse så mer eller mindre ukritisk blir godtatt. Når sjansen for å bli oppdaget og straffet er liten er det større sannsynlighet for at noen selskaper vil søke å øke sin fortjeneste ved å feilrapportere sine utgifter i forbindelse med utvinnelsen av diamanter.

8.8 Press og motpress:

Et stort problem som Sierra Leone må overkomme stammer fra motsetningene mellom målsetningene til selskapene og staten. Begge ønsker å sikre seg størst mulig inntekter fra diamantrussene og vil bruke ulike strategier for å oppnå dette. Ser en bort fra ulovlige strategier slik som regelrett smugling og underrapportering av utvunnede diamanter og overrapportering av utgifter i forbindelse med dette er en vanlig lovlig strategi å presse staten til å bevilge selskapet bedre vilkår. Strategien består i å så true med å trekke selskapet ut av landet hvis disse kravene ikke oppfylles (Stiglitz 2007: 40; Hveem 1996: 43), selv om et høyere krav ofte forklares med tekniske og geografiske faktorer som sies å påvirke utvinningsforholdet. Store mektige internasjonale selskaper har ofte lyktes med å presse fattige utviklingsland til å gå med på sine krav siden kostnadene for landet og landets myndigheter kan være svært store hvis de ikke gjør dette. I Verdensbankens analyse av Sierra Leone økonomiske fremtid påpeker rapporten at det er svært viktig at landet holder på den internasjonale

investeringen den allerede har, samtidig som landet tiltrekker seg nye investeringer (World Bank 2006: 63). Det som gjerne omtales som et lands investeringsklima består rett og slett i denne sammenhengen i hvor store konsesjoner staten er villig til å gi de store selskapene for at de fremdeles skal engasjere seg i Sierra Leones diamantsektor. Disse konsesjonene vil som regel innebære både skattemessige fordeler (Partnership Africa Canada 2006:7) og en reduisering av statens andel av inntektene fra diamantressursene.

Grunnen til at trusselen om uttrekning av landet er så effektiv, er at disse store internasjonale selskapene besitter den ekspertisen som fattige land mangler å utvinne diamanter som ikke kan utvinnes med primitive metoder. Slutter selskapene å utvinne diamanter, vil også statens inntekter fra disse diamantene forsvinne og disse vil da fremstå som verdiløse fordi staten ikke evner å benytte seg av disse (Heal 2007: 157). Det er denne argumentasjonen som mange fattige stater slik som Sierra Leone aksepterer, de er fullstendig klar over at de er uten egen evne til å utvinne diamantene. Et slikt forsøk slik som nasjonaliseringen av SLST til det statlige selskapet NDMC (Partnership Africa Canada 2006: 2) at er slikt forsøk vil kunne gi staten enda mindre inntekter enn en nye konsesjoner i en reforhandlet avtale med et selskap som truer med å trekke seg ut. Når en ser på faren for svinn som følge av korrupsjon og dårlig drift (Stiglitz 2007: 27), kan et nasjonalt gruveselskap i en monopol situasjon ikke fremstå som en redning i dagens situasjon med et svakt byråkrati og et korrupt politisk system.

8.9 Diamanter som sikkerhet for lån:

På den ene siden er det fullstendig korrekt at ressurser som ligger i bakken og ikke kan hentes ut ikke vil bidra med noen løpende inntekter, men følger en argumentasjonen til Stiglitz (2006: 40) og Sachs (2007:181) Diamantressursene ligger fremdeles i bakken selv om de ikke blir utnyttet og de er dermed fremdeles i sin naturressurs kapitalform. Selv om de ikke blir utvunnet og dermed konvertert til finanskapital som gir inntekter i dollar, kan det argumenteres for at diamantressursene utgjør en reell kapital som representerer fremtidige inntekter fra en verdifull ressurs (Sachs 2007: 181). Hvis en så fastslår på en troverdig måte hvor stor verdi disse diamantressursene vil representere ved en etstimert fremtidig markedsverdi kan disse

diamantene fungere som sikkerhet for lån fra internasjonale finansinstitusjoner eller private banker. Et slikt lån vil da konvertere diamantressursene til finanskapital selv om de ikke er utvunnet og det er også fullt mulig å forvente at fremtidig teknologiske fremskritt vil gjøre den fysiske fremtidige utvinningsprosessen billigere og dermed bedre konverteringsforholdet mellom naturressurs og finanskapital (Stiglitz 2007: 39).

Det kan reises flere innvendinger imot et slikt lån. En innvending kan være usikkerheten i fremtidige diamantpriser og den faktiske forekomsten av diamanter. Dette skaper en usikkerhet rundt den faktiske verdien av diamantene, både for bankene og for staten som kan risikere å havne i den samme gjeldsfellen som mange andre utvinklingsland har endt opp i når de faktiske inntektene blir mindre enn de forventede som følge av annen mengde etterspørsel eller priser (Humphreys et.al 2007: 8). Hvis staten er oppmerksom på dette vil den nok kunne finne en løsning sammen med bankene slik som å bevisst underevaluere den forventede verdien på diamantene for å unngå for optimistiske prediksjoner og ta høyde for markeds og prisfall (Sachs 2007: 181). Siden diamantressursen bare fungerer som en sikkerhet for et lån og ikke selges til et privat selskap vil en lavere enn reell verdi bare bety at staten i fremtiden får mer enn forventet for sin naturressurs.

Et motargument mot en slik strategi kan være å peke på tidligere tilfeller hvor stater har låne imot fremtidige inntekter og har kastet bort store summer når den plutselig fikk store lån den ikke hadde evnen til å investere på en riktig måte. Skulle staten tape store mengder lånte penger vil dette innebære et faktisk tap av diamanter fordi diamantene allerede er solgt selv om de befinner seg i bakken. Siden staten ikke kan selge sine diamanter flere ganger vil den da i praksis ha mistet en stor del av sin naturlige kapital og dermed ha blitt mye fattigere på lang sikt.

Det finnes reelle farer forbundet med en slik strategi som motargumentet viser, men hvis en tar forsiktige skritt og bruker disse pengene på en planmessig måte ved å investere i statsapparater og det som kalles offentlige goder (Sachs 2007: 175-177) slik infrastruktur og utdanning vil en kunne unngå løsning av inntektene fra ressursene.

Siden det er visse økonomiske og politiske risikoer forbundet til et slikt lån, samtidig som en bare utsetter problemet med utvinning bør en slik strategi kanskje bare være et alternativ og helst brukes som en trussel for å presse et gruveselskap til å inngå en mer fordelaktig avtale, eller oppgi sine krav reforhandling. Selv om staten en dag må få utvunnet diamantressursene er det fullt mulig å investere en del av de lånte inntektene til å forbedre statens evne til å drive et nasjonalt selskap gjennom å bygge opp en byråkratisk organisasjon som i større grad kan drive et slikt selskap. Et forbedret byråkratisk struktur vil også kunne ha større evne til å kontrollere selskapene som en gang utvinner diamantressursene slik at staten kan unngå et for skjevt bytteforhold.

Som disse ulike strategiene viser finnes det flere ulike strategier staten kan benytte seg av for å motstå presset fra selskapene som prøver å utnytte Sierra Leones svake posisjon. Som diskusjonen av de ulike alternativene viser er det risiko forbundet med alle de ulike strategiene som myndighetene må være oppmerksomme på hvis disse skal gjennomføres. De ulike strategienes kanskje største styrke er at de representerer et alternativ til selskapene og dermed kan benyttes av myndighetene til å motstå press i en forhandlingssituasjon der avtaler om utvinnelse av diamantressursene fastsettes.

9.0 Avslutning:

I hvor stor grad kan det tenkes at de ulike strategiene kan lykkes i å sikre staten en større andel av inntektene fra landets diamantressurser?

9.1 Kimberly regimets flaskehals:

Sierra Leones deltagelse i Kimberly regimet og Kimberly prosessen dette innebærer kan på flere måter tenkes å lykkes i å sikre staten større inntekter fra diamantressursene. Kimberly prosessen er skapt for å forsikre diamantindustriens kunder at disse ikke kjøper diamanter som brukes til å finansiere konflikter, men som analysen viser er det nødvendig å prøve å holde alle diamanter inne i lovlige kanaler for å kunne spore disse tilbake til opphavsstedet med tilstrekkelig nøyaktighet.

Gruveselskaper som ønsker å selge sine diamanter på det internasjonale markedet til seriøse aktører må derfor eksportere gjennom Kimberly prosessen med det sertifikatet dette gir. Uten sertifikat vil ikke selskap som har et rykte å beskytte røre disse diamanterne, det er mange diamanter på markedet og diamanter uten papirer er ikke verdt risikoen å bli anklaget for handel med konflikt diamanter og kanskje kastet ut fra deltagelse i det indre marked skapt av Kimberly regimet. Myndighetene i Sierra Leone kontrollerer dermed den eneste lovlige eksportmuligheten for diamanter og dette gjør det svært vanskelig for gruveselskap som ønsker å selge sine diamanter på det lovlige markedet å jukse. Når alle diamanter som skal ut av landet må gjennom kontroll fra GDD vil myndighetene ha full oversikt over mengde og kvalitet på diamanterne som eksporteres og dermed kunne fastsette en nøyaktig verdi på disse. Når selskapene ikke har muligheten til å underevaluere diamanterne sine, vil eksportverdien bli høyere og staten vil derfor få større inntekter fra eksportavgifter.

Siden nabolandene til Sierra Leone hvor det meste av diamanterne utvunnet med primitive metoder smugles ut ikke er medlemmer i Kimberly regimet og derfor ikke har behov for å måtte delta i Kimberly prosessen, vil nok ikke deltagelse bidra i stor grad til å stoppe smugling over grensen. Inntektene fra redusert smugling gjennom deltagelse i Kimberly prosessen vil nok derfor ikke være store. Det er usikkert i hvor stor grad Kimberly prosessen stopper at smuglede diamanter blandes inn i lovlige diamanter. Det kan nok tenkes at prosessen vil påvirke aktører som før ville smuglet til å betale de 3 prosentene i eksportavgifter for å sikre seg dokumenter og innpass på det lovlige markedet uten å måtte ty til ulovlige midler slik som blanding. Det er mulig at de som aktørene som før smuglet fordi dette var mer praktisk nå vil regne på det og finne at de økte kostnadene ved å smugle gjør det mer økonomisk å betale eksportavgiften og eksportere lovlig, noe som vil øke statens inntekter.

9.2 Statlige anti-smugling intervensjon:

Hvis en antar at det lykkes Sierra Leone å etablere en statlig organisasjon som har midlene til å kjøpe opp diamanter fra gruvearbeiderne vil dette trekke flere diamanter som før kanskje hadde blitt smuglet ut av oppkjøperne inn på det lovlige markedet.

Når disse diamantene er på det lovlige markedet må disse eksporteres gjennom Kimberly prosessen der GDD venter. Diamanter som før ville ha forsvunnet ut gjennom smugling vil dermed trekkes inn og staten kan ta sin andel av inntektene fra diamanter den før ikke ville ha fått noe fra. På samme måte vil en statlig evalueringsordning både gi gruvearbeiderne bedre priser og gi myndighetene som administrerer diamantsektoren oversikt over diamantene. Når diamantene først evalueres av myndighetene skapes et papirspor og gruvearbeiderne eller oppkjøpere vil så måtte kunne fremvise disse diamantene eller gjøre rede for disse har tatt veien. Når diamantene først er registrert i det lovlige systemet gjennom evalueringsordningen blir det mye vanskeligere og dermed mindre lønnsomt å smugle disse ut. Dette vil derfor føre til en økt lovlig eksport som staten så kan beskatte for å sikre seg sin andel av inntektene.

På samme måte vil en fjerning av lisensordningen skape en situasjon der gruvearbeidere ikke trenger å smugle siden diamantene deres nå er lovlige utvunnet. Dette gjør at de ikke trenger å selge til de dårlige prisene de før ble tilbudt av libanesiske oppkjøpsmenn, samtidig som de ikke trenger å risikere fengselsstraff ved å være i besittelse av ulovlige diamanter. Når gruvearbeiderne får mer for sine diamanter ved å redusere mellommannenes andel, kan det også hende at staten kan øke sin andel av inntektene ved å skru opp eksportavgiften. Selv om dette sikker ikke vil være populært, kan staten påstå at den trenger en større andel av inntektene for å finansiere oppkjøps og evalueringsordningen, samt som kompensasjon for tapte lisensinntekter. Det er derfor mulig at gruvearbeiderne vil se hva de risikerer å tape hvis disse ordningene legges ned og godta statens krav om en større andel av inntektene. Hvis økte priser fører til en markant økning i inntektene for gruvearbeiderne kan det hende at disse også er villige til gi mer til staten en tidligere.

9.3 Byråkratisk reform:

De administrative reformstrategiene kan på flere måter sikre staten større inntekter fra dens diamantressurser. Først og fremst gjelder disse reformene den byråkratiske organisasjonen som utgjør statens "verktøy" i diamantsektoren. Hvis dette "verktøyet"

ikke forbedres gjennom byråkratiske reformer men forsetter å være udugelig og korrumpert og uten interesse av å tjene staten samvittighetsfullt, vil det være svært liten sjanse for at de andre reformstrategiene vil lykkes. Et velfungerende byråkrati organisert etter tradisjonelle byråkratiske normer vil være helt nødvendig for både de andre reformenes suksess, men kan også selv gi staten større inntekter fordi det blir mindre "svinn" som følge av korrupsjon og særbehandling av privatpersoner og selskaper. Dermed vil ikke inntektene staten sikrer seg lekke ut igjen som følge av et korrumpert og egoistisk byråkrati.

9.4 Sterkere stat som kan fremforhandle bedre avtaler:

De ulike strategiene som tar for seg statens forhold til de private selskapene har alle det samme målet, å sikre staten en bedre avtale for utvinning av landets diamantressurser. En avtale som sikrer Sierra Leone en større andel av inntektene fra diamantressursene vil vise at strategiene som ble benyttet fungerte. Ved skape større konkurranse blant selskapene om å sikre seg inntektene forbundet med å utvinne diamanter vil budene selskapene er villig til å gi øke. Når selskapene er villig til å betale mer, dvs å la staten beholde mer av sine inntekter fra diamantressursene, tjener staten mer siden konverteringsforholdet fra diamanter til fiaskaital er blitt bedre eller billigere for staten. En strategi med internasjonale lån eller muligheten for disse fungerer på samme måte ved å gjøre det mulig for staten å ikke måtte "overgi seg" og inngå en avtale på ugunstige vilkår bare for å sikre seg inntekter, samme hvor liten statens andel av de totale inntektene enn måtte være. Disse strategiene vil dermed hvis de lykkes forsøke å bedre statens forhandlingsposisjon med de ulike selskapene og dermed gi staten større inntekter fra diamantressurser i form av gunstigere privatiseringsavtaler.

10.0 Litteratur liste:

- Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering*. Forskningsstrategi og design. Bergen: Fagbokforlaget
- Bøås, Morten og Hatløy, Anne (2006). *Living in a material world*. Children and youth in alluvial diamond mining in Kono District Sierra Leone. Oslo: Fafo
- Campbell, Greg (2004). *Blood Diamonds*. Tracing the Deadly Path of the World's Most Precious Stones. New York: Basic Books, A Member of the Perseus Books Group.
- Dahl, Ottar (2002). *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo. Universitetsforlaget
- Grant, Andrew J. and Taylor, Ian (2004) "Global governance and conflict diamonds: the Kimberley Process and the quest for clean gems", *The Round Table*, 93:375, 385 - 401
- Harriss, John (2001). *Depoliticizing development. The World Bank and Social Capital*. New Delhi: Leftword Books
- Hasenclever, A et.al (1996). "Interests, Power, Knowledge: The study of International Regimes", *Mershon International Studies Review*, Blackwell Publishers Ltd 40 (2) 177-228.
- Heal, Geoffrey (2007). "Are Oil Producers Rich?". kap. 6 i
- Humphreys, Macartan et.al (red). *ESCAPING THE RESOURCE CURCE*. New York: Columbia University Press.
- Hellevik, Ottar (1999). *FORSKNINGSMETODE I SOSIOLOGI OG STATSVITENSKAP*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hovi, Jon (2001). "Hvorfor økonomiske sanksjoner virker – tross alt", *Internasjonal Politikk* NUPI 59 (4) 509-524 (k)
- Hveem, Helge (1996): *Makt og velferd i det globale samfunn*. Teorier i internasjonal politisk økonomi. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jackson, Robert og Sørensen, Georg (2003). *Introduction to International Relations*. Theories and approaches. Oxford: Oxford University Press.
- Karl, Terry Lynn (2007). "Ensuring Fairness: The Case for a Transparent Fiscal Social Contract", kap 10 i Humphreys, Macartan et.al (red). *ESCAPING THE RESOURCE CURCE*. New York: Columbia University Press.

Keen, David (2005). *Conflict and Collusion in Sierra Leone*.

Oxford: James Currey Ltd

Khan, Mushtaq H. (2005). "Markets, States and Democracy : Patron-Client Networks and the Case for Democracy in Developing Countries", *Democratization* 12 (5): 704-724. (k)

Peters, Guy B. (2001). *The Future of Governing*. Second Edition, Revised.

Kansas: University Press of Kansas

Rudolph, Susanne Hoeber (2004). "Is Civil Society the Answer?", kap. 3 i Prakash, S og Selle, P (red): *Investigating Social Capital. Comparative Perspectives on Civil Society. Participation and Governance*. Sage Publications Ltd.

Sachs, Jeffrey D. (2007). "How to Handle the Macroeconomics of Oil Wealth", kap. 7 i Humphreys, Macartan et.al (red). *ESCAPING THE RESOURCE CURVE*.

New York: Columbia University Press.

Stiglitz, Joseph E. (2007). "What Is the Role of the State", kap. 2 i

Humphreys, Macartan et.al (red). *ESCAPING THE RESOURCE CURVE*.

New York: Columbia University Press.

Törnquist, Olle (1999). *POLITICS AND DEVELOPMENT*. A Critical Introduction.

London: Sage Publications Ltd.

Internetkilder:

DiamondFacts (online): www.diamondfacts.org

Global Witness (Online): <http://www.globalwitness.org/index.php>

Global Witness 2006 a:

http://www.globalwitness.org/data/files/media_library/7/en/the_truth_about_diamonds.pdf

Partnership Africa Canada (online): <http://pacweb.org/e/>

Partnership Africa Canada (online): Diamond Industry Annual Review 2006:

<http://www.pacweb.org/e/images/stories/documents/annual%20review%20sl%202006.pdf>

World Bank (Online): Sierra Leone: Adding Value through Trade for Poverty Reduction. A Diagnostic Trade Integration study: 2006:

http://siteresources.worldbank.org/SIERRALEONEEXTN/Resources/DTIS_Final.pdf

