



DET KONGELIGE  
UTENRIKSDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 13

(2008–2009)

## Klima, konflikt og kapital

Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom





DET KONGELIGE  
UTENRIKSDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 13

(2008–2009)

---

## Klima, konflikt og kapital

Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom



# Innhold

<b>Sammendrag</b>	5	5.3	Menneskerettigheter og menneskelig sikkerhet . . . . .	64
<b>1 Innledning</b> . . . . .	9	5.4	Beskyttelse av sivile . . . . .	65
1.1 Bakteppet: En verden i endring . . .	11	5.5	Ulike tilnærminger til freds- og statsbygging . . . . .	67
1.2 Utvikling og kampen mot fattigdom	13	5.6	Regionale aktører – konfliktforebyggende samarbeid . . . . .	71
1.3 Norsk utviklingspolitisk profil . . . .	14	<b>6 Kapital</b> . . . . .		73
1.4 Lokalt eierskap og norsk dagsorden – kryssende hensyn? . . .	16	6.1 Utenlandske investeringer . . . . .		74
1.5 Administrative og økonomiske konsekvenser . . . . .	17	6.2 Ulovlig kapitalflyt og skatteparadis		76
<b>2 Nasjonalstatenes ansvar</b> . . . . .	19	6.3 Bistand og nye finansieringskilder for utvikling . . . . .		79
2.1 Velfungerende stat . . . . .	19	6.4 Gjeldssletting og ansvarlig långivning . . . . .		80
2.2 Et sterkt sivilsamfunn . . . . .	25	6.5 Internasjonal handel og utvikling . .		82
2.3 Levedyktig næringsliv . . . . .	26	6.6 Private pengeoverføringer fra migranter . . . . .		86
<b>3 Globale rammebetingelser</b> . . . . .	31	<b>7 Aktører og arenaer</b> . . . . .		88
3.1 Global organisering er i alles interesse . . . . .	31	7.1 Multilaterale aktører . . . . .		90
3.2 Globale fellesgoder . . . . .	34	7.2 Stat-til-stat-samarbeid . . . . .		94
3.3 Globalt samarbeid for økt matsikkerhet . . . . .	39	7.3 Sivilt samfunn og frivillige organisasjoner . . . . .		96
3.4 Migrasjon og utvikling . . . . .	42	7.4 Næringsliv og privat sektor . . . . .		98
<b>4 Klima</b> . . . . .	45	7.5 Landvalg . . . . .		99
4.1 Økosystemer under press . . . . .	46	7.6 Sentrale arenaer . . . . .		101
4.2 Klimaendringene forsterker utviklingsutfordringene . . . . .	47	7.7 En framtid uten bistand? . . . . .		103
4.3 Felles, men ulikt ansvar i klimapolitikken . . . . .	48	7.8 Norsk bistand: Resultater, kvalitetssikring og forbedringsmuligheter . . . . .		103
4.4 Ren energi . . . . .	50	<b>8 Innenriks- og utviklingspolitikk i sammenheng</b> . . . . .		107
4.5 Skog . . . . .	52	<b>Vedlegg</b>		
4.6 Tilpasning til klimaendringer . . . . .	55	1 Tusenårsmålene og status for måloppnåelse . . . . .		109
4.7 Klimaregningen . . . . .	56			
<b>5 Konflikt</b> . . . . .	60			
5.1 Fattigdom og konflikt . . . . .	60			
5.2 Sårbare stater . . . . .	62			





DET KONGELIGE  
UTENRIKSDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 13

(2008–2009)

## Klima, konflikt og kapital

### Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom

*Tilråding fra Utenriksdepartementet av 13. februar 2009,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### Sammendrag

Klimaendringer og voldelige konflikter gjør kampen mot fattigdom mer krevende. Kapitalstrømmer er blitt vanskelig å styre. Verdens øyne er rettet mot nettopp disse utfordringene. Dette skaper handlingsrom for en norsk utviklingspolitikk som strategisk retter seg inn mot klima, konflikt og kapital som rammevilkår for utvikling og fattigdomsbekjempelse. Norsk innsats kan gi merverdi.

Mens fattige og rike i stadig større grad knyttes sammen i en sammenvevd verdensøkonomi, forblir godene ulikt fordelt. Norsk utviklingspolitikk skal utfordre den skjeve maktfordelingen i og mellom land og forhold som bidrar til urettferdighet, undertrykkelse og diskriminering – på alle nivåer. Det er en hovedoppgave for norsk utviklingspolitikk å bidra til at land får kontroll over egen utvikling og flere mennesker får evnen til å ta kontroll over egne liv. Vår innsats er tuftet på solidaritet. Kampen mot fattigdom, tusenårsmålssatsingen og troen på en FN-ledet verdensorden ligger fast. Utviklingspolitikken skal være rettighetsbasert og bidra til å styrke statenes evne til å oppfylle sine forpliktelser og individenes evne til å kreve sine rettigheter oppfylt.

Gjennom utviklingspolitikken øver Norge innflytelse på forhold som fremmer utvikling og forhold som hindrer utvikling. Norge jobber allerede målrettet på sentrale områder som styresett, menneskerettigheter, utdanning, helse og likestilling. Norsk bistand kan vise til gode resultater. Bistand er ett viktig utviklingspolitisk virkemiddel, men skal norsk respons på komplekse utfordringer være god nok, må vår utviklingspolitikk benytte seg av flere verktøy. Det krever en aktiv og gjensidig forsterkende bruk av bistand og diplomati. Utenriks- og utviklingspolitikken er blitt koblet tettere sammen, men også andre norske politikkområder har betydning for utviklingslandene. Det er nødvendig å se norsk innenriks- og utviklingspolitikk i sammenheng.

#### *Nasjonalt handlingsrom og globale rammebetingelser*

En nasjonal utviklingsprosess kan ikke skapes av eksterne aktører. Meldingen analyserer hvilket handlingsrom, men også ansvar, det enkelte utviklingsland har for å forme egen framtid. Dette er knyttet til tre elementer som regjeringen mener

ligger som premisser for en positiv samfunnsutvikling: En velfungerende stat, et aktivt sivilt samfunn og et levedyktig næringsliv. Utviklingslandene må selv stå for valgene og prioriteringene når det gjelder utvikling av sosiale tjenester, demokrati og politikk for sysselsetting og økonomisk vekst. Norge kan støtte opp under disse prosessene med finansiering og kompetanse.

Nasjonalstaten opererer innenfor globale rammebetingelser. Utviklingspolitikken skal bidra til at globale organisasjoner og prosesser har et klart utviklingsperspektiv som kan øke det nasjonale handlingsrommet der det er nødvendig, for eksempel gjennom bedre handelsbetingelser, eller bedre tilgang til lån og kapital. I andre sammenhenger vil internasjonale forpliktende avtaler ha som formål å styrke enkeltmenneskets posisjon, slik som de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene gjør det.

De store globale utfordringene kan ikke løses av noe enkeltland alene. De fordrer økt internasjonalt samarbeid og bedre global organisering. Meldingen benytter seg av begrepet globale fellesgoder om en rekke forutsetninger for at et land kan ha en god utvikling – stabilt klima, internasjonal fred og sikkerhet, kontroll over smittsomme sykdommer, et velfungerende globalt finanssystem og liknende. Godenes globale karakter gjør det vanskelig å plassere ansvar og fordele kostnader for å styrke og sikre fellesgodene.

Norge ønsker å bidra til en internasjonal politikk for å styrke de globale godene. Strategiene må omfatte både finansiering og flytting av makt. Dette fordrer avklaring om bruk av bistandsmidler til slike formål. Mange tiltak, som for eksempel å bekjempe malaria, bidrar både til å styrke de globale fellesgodene og til å fremme utvikling nasjonalt. Dette er tiltak som kan finansieres av bistanden. Andre områder, som for eksempel å stabilisere det internasjonale finansmarkedet gjennom tilførsel av kapital, er ikke bistandsrelevant, selv om det også er viktig for fattige land.

I meldingen tar regjeringen til orde for at det utvikles et internasjonalt system for å synliggjøre og føre oversikt over lands bidrag til å finansiere de globale godene. Dette vil være ledd i styrket politisk oppmerksomhet om behovet for finansiering.

### *Klima*

De hindre som i dag eksisterer i kampen mot fattigdom forsterkes av klimaendringene. Uten en internasjonal innsats for å bistå utviklingslandene i prosessen for å tilpasse seg slike endringer, vil den globale fattigdommen øke. Dette handler i første

rekke om å redusere fattige lands sårbarhet overfor endringene. Den norske innsatsen i kampen mot fattigdom skal også være en del av løsningen på klimautfordringene. En robust miljøpolitikk må være en del av en økonomisk politikk for sysselsetting, inntekts- og produksjonsvekst, enten det er i fattige eller i rike land. En felles statsrådspost for miljø og utvikling har gitt bedre mulighet for sikre sammenheng og samsvar på tvers av politikkområdene.

Enorme klimagassutslipp vil etter hvert komme i de store framvoksende økonomiene, som Kina og India. Stor befolkningsvekst vil forsterke utfordringene. Men det er den rike delen av verden som i stor grad må ta på seg ansvaret for klimaendringene, og møte utfordringene for å vise at en klimavennlig økonomisk vekst er mulig. Sammen med egne klimakutt og effektive bidrag til fattige lands økonomiske vekst, danner dette grunnlaget for å få alle land med i en global klimapolitikk.

Klimaendringene fordrer at det internasjonale samfunn raskt kommer til enighet om en felles dagsorden, der tiltakene varierer. Fattigere land, med langt lavere klimagassutslipp enn våre, vil ikke sette sitt arbeid for vekst på vent av hensyn til klimaproblemet. Derfor må Norge og andre rike land gjennom konkrete tiltak gjøre det attraktivt for samarbeidsland å treffe klimaansvarlige utviklingsvalg.

### *Skoginitiativet*

Norge har gjennom skogsatsingen tatt en ledende rolle internasjonalt for å bevare regnskogen. Skogsatsingen finner sin plass innenfor arbeidet for å sikre globale fellesgoder. Norges initiativ spiller en viktig katalytisk rolle gjennom å påvirke de multilaterale organisasjonene og andre land til å bidra til et nødvendig, globalt fellesløft for å forebygge klimaendringer. De konkrete tiltakene i skoginitiativet skal både legge grunnlag for å få skog inn i en ny global klimaavtale, og støtte opp om nasjonale utviklingsprosesser. Prosjekter for å bevare regnskogen skal styrke livsvilkår og rettigheter til befolkningen og bevare økologisk mangfold, samtidig som de bidrar til å redusere de globale klimagassutslippene. Regjeringen har derfor valgt å bruke bistandsbudsjettet til denne satsingen, i samråd med det enkelte mottakerland.

### *Konflikt*

De fleste av dagens voldelige konflikter foregår i fattige land. Fattigdom i seg selv er ikke årsak til konflikt, men flertallet av voldelige konflikter er i de fattigste delene av verden. Engasjementet for å

løse konflikter og bygge fred bidrar til å bekjempe fattigdom og å legge forholdene til rette for utvikling.

Voldelige konflikter representerer sikkerhetspolitiske utfordringer for langt større områder og befolkninger enn dem som umiddelbart er berørt. Naboland og hele regioner destabiliseres og trekkes i verste fall direkte inn i konflikten. Enkelte av konfliktene kan ha globale ringvirkninger.

De sivile lidelsene ved voldelig konflikt er enorme. Kvinner og barn er spesielt utsatt for overgrep og seksualisert vold. Humanitær innsats skal bidra til å redde liv og lindre nød. En utvikling der sivilt personell like mye som militært anses som angrepsmål, skaper nye dilemmaer. FN er den internasjonale aktør som har kommet lengst med en helhetlig tilnærming til fredsbygging. Innsatsen for fred og forsoning bygger på respekt for og fremme av menneskerettighetene. Regjeringen vil fortsette å prioritere innsats i sårbare stater.

### *Kapital*

En raskt voksende verdensøkonomi har bidratt til en dobling av utviklingslandenes samlede bruttoinntekt de siste fem årene. Dette har gitt positive ringvirkninger i form av redusert fattigdom og økt levestandard for millioner av mennesker. Finanskrisen og en global lavkonjunktur vil føre til tilbakeslag i kampen mot fattigdom. De fulle konsekvensene av finanskrisen lar seg ikke forutsi.

Utviklingsland må få større tilgang til global kapital og verdiskapning og kontroll over egne økonomiske ressurser. Regjeringen vil trappe opp arbeidet for å bidra til dette. Dette kan blant annet skje gjennom å stimulere til økt handel, økte investeringer og private overføringer fra migranter. På den annen side må man effektivt bekjempe ulovlige kapitalstrømmer, som anslås å utgjøre opptil fire tusen milliarder kroner årlig fra utviklingsland. Kampen mot skatteparadiser vil her stå sentralt.

Bistand er en viktig finansieringskilde for utvikling. Bistanden er unik fordi den representerer en finansieringskilde som givere og mottakere selv kontrollerer, og som dermed kan styres strategisk. Som et utviklingspolitisk virkemiddel vil regjeringen bruke bistanden taktisk for å sikre økt tilgang til andre inntekter, og til å påvirke en nasjonal eller lokal utviklingsprosess. Bistand er også av stor betydning i internasjonale sammenhenger, og kan brukes til å påvirke internasjonale rammebetingelser for utvikling i fattige land.

### *Migrasjon og utvikling*

Regjeringen vil sette søkelys på utviklingspolitiske sider ved migrasjon. Migranter sender store beløp hjem til sine opprinnelsesland – nærmere tre ganger global bistand. Migranter som returnerer til sine hjemland tar med seg verdifull arbeidserfaring og kompetanse. På den annen side har behov for arbeidskraft i vestlige land ført til tapping av kvalifisert arbeidskraft fra mange utviklingsland – såkalt hjerneflukt. Det er forventet at betydningen av migrasjon vil øke i tiden som kommer. Norge skal være en aktiv pådriver for et internasjonalt rammeverk for etisk forsvarlig rekruttering av helsepersonell i utviklingsland. Regjeringen vil arbeide for å kunne legge forholdene til rette for bedre pengeoverføringer til migrantenes hjemland. Regjeringen ønsker også å trekke migrantmiljøene tettere inn i utviklingssamarbeidet.

### *Konsekvenser for bistanden*

Som et ledd i prosessen for en mer strategisk utviklingspolitikk vil Norge legge vekt på å benytte den enkelte bistandskanals fortrinn, og på måter som gjør at vi kan oppnå mest mulig med vår politikk. Å skulle forfølge alle våre utviklingspolitiske målsettinger gjennom samtlige kanaler er verken strategisk eller effektivt.

Norsk bistand utgjør kun fire prosent av den internasjonale bistanden. Det er viktig at vi ser vår egen innsats i sammenheng med det de andre givene bidrar med. For å øke den totale effektiviteten av den globale bistanden må man sørge for god arbeidsdeling mellom aktørene. Dette vil få konsekvenser for norsk politikk:

- Der mange givere er inne på samme sektor, og Norge ikke har spesiell kompetanse som er etterspurt i samarbeidslandene, vil bistanden i hovedsak søkes kanalisert gjennom de multilaterale organisasjonene. Dette er særlig relevant for sektorer som helse og utdanning, og deler av for eksempel styresett, landbruk og generell kapasitets- og institusjonsutvikling. Endring av kanal innebærer ikke en nedprioritering. Den totale norske bistanden til disse sektorene skal opprettholdes på minst samme nivå som i 2008.
- Stat-til-stat-bistanden skal i større grad dreies mot områder der Norge har anerkjent kompetanse og der den norske innsatsen er etterspurt av og gir merverdi for samarbeidslandet. Følgende sektorer peker seg ut: Klima, miljø og bærekraftig utvikling, fredsbygging, menneskerettigheter og humanitær bistand, olje



og ren energi, kvinner og likestilling, godt styresett og kamp mot korrupsjon.

- Norge vil gjennom aktivt styrearbeid og finansiering av tiltak i de multilaterale organisasjonene løfte områder av høy politisk prioritet. Dette gjelder først og fremst klimapolitikken og skoginitiativet, ulike fredsinitiativ, likestilling, tiltak knyttet til forvaltning av ikke-fornybare ressurser og arbeidet mot ulovlig kapitalflukt.
- Den gradvise dreiningen av bistand, gjennom alle kanaler, mot land som er på vei ut av en voldelig konflikt og land som har særskilte klimautfordringer, vil fortsette.
- Miljø og klima er den sektoren som vil øke mest på bistandsbudsjettet framover.

#### *Mot en mer utviklingsvennlig helhet i norsk politikk*

Regjeringen oppnevnte i 2006 Utviklingsutvalget for å belyse mulighetene i praktisk politikk og for å sikre økt samstemthet for utvikling. I sin rapport *Samstemt for utvikling?* (NOU 2008:14) gjennomgås norsk politikk på en rekke områder: handel, investeringer, finansiering for utvikling, klima og

energi, migrasjon, kunnskap/teknologioverføring og freds-, sikkerhets- og forsvarspolitik. Det legges fram en rekke forslag for å forene norsk politikk i sin helhet med utviklingsmålene. Utvalget er delt i mange saker. Dette viser hvor utfordrende ambisjonen om økt samstemthet er.

Utredningen og uttalelser fra ulike høringsinstanser er en del av bakgrunnsmateriale for denne stortingsmeldingen. På flere av områdene som utredningen tar for seg har regjeringen allerede tatt initiativ og gjennomført tiltak, på andre områder er det foreslått nye tiltak. Utredningens svært brede tilnærming gjør den relevant ikke bare for denne stortingsmeldingen, men også for en rekke andre pågående prosesser. Arbeidet med å gjøre helheten i norsk politikk mer utviklingsvennlig er en krevende og langsiktig prosess. I meldingen presenteres et forslag om å etablere en ordning med årlig rapportering over sammenhengen mellom norsk innenrikspolitikk og utviklingspolitikken. En slik rapport vil kunne legge til rette for en videre drøfting av forslagene fra utviklingsutvalget og andre viktige spørsmål som kan bidra til en økt grad av samstemthet i årene som kommer.

## 1 Innledning

Verdens fattigdom er ikke tilfeldig. Den skyldes internasjonale maktstrukturer. Den skyldes dårlig politikk og dårlig ledelse. Den skyldes historisk utvikling og konflikt. Den skyldes undertrykking og diskriminering. Mens fattige og rike i stadig større grad knyttes sammen i en sammenvevd verdensøkonomi, forblir godene ulikt fordelt. Avstanden mellom dem som har mest og dem som har minst har aldri vært større.

De internasjonale menneskerettighetene utgjør det normative grunnlaget for Norges utviklingspolitikk. Utviklingssamarbeidet skal bidra til å styrke statenes evne til å oppfylle sine forpliktelser og individenes evne til å kreve sine rettigheter oppfylt. Stortingsmelding 11 (2007–2008) *På like vilkår: Kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken* var ett viktig skritt i en systematisk norsk tilnærming til behovet for endring av maktforhold på alle nivå. Perspektivene i denne meldingen og i Stortingets behandling, slik denne er gjengitt i Innst. S. nr. 233 (2007–2008), skal ivaretas i bredden av norsk utviklingspolitikk.

Det norske bidraget til verdens utvikling er tuffet på solidaritet. Oppslutningen om utviklingspolitikken og bistanden i det norske folk og i Stortinget er bred. Statsbudsjettet for 2009 representerer en milepæl. Vi vil bruke én prosent av vår brutto nasjonalinntekt for å bidra til utvikling i fattige land. I tillegg kommer hundretalls millioner av kroner som samles inn av frivillige organisasjoner.

Gjennom utviklingspolitikken påvirker vi forhold som fremmer utvikling og forhold som hindrer utvikling. Bistand er ett viktig utviklingspolitisk virkemiddel. Gjennom bistanden jobber Norge allerede målrettet på sentrale områder som styresett, menneskerettigheter, utdanning, helse og likestilling. Norsk bistand kan vise til gode resultater. Likevel mener regjeringen at resultatene av utviklingspolitikken og bistanden vil kunne bli enda bedre med en mer strategisk tilnærming.

Klimautfordringene, voldelige konflikter og bedre styring av kapitalstrømmer er av avgjørende betydning for utviklingslandenes framtid. Her har Norge muligheten til å ta internasjonalt ansvar. Vi kan utgjøre en forskjell. Regjeringen mener at tiden nå er moden for å meisle ut en styrket poli-

tikk for håndtering av klima, konflikt og kapitalstrømmer i et utviklingspolitisk perspektiv.

Klimaendringene står høyt på den internasjonale dagsorden. Vitenskapen etterlater ikke tvil om realiteten i menneskeskapte klimaendringer og alvoret i situasjonen. Endringene i livsvilkår vil være ukontrollerbare. Kampen mot fattigdom blir vanskeligere. Samtidig er det et bredt og sterkt folkelig engasjement på tvers av landegrenser for å ta tak i klimautfordringene. Politikere verden over møtes med krav om handling. Dette gir håp om at politisk nytenkning og teknologiske nyvinninger kan begrense skadene og skape nye vekstmuligheter, spesielt i utviklingsland. Vi må benytte dette handlingsrommet til å sette arbeidet for et stabilt klima inn i sentrum av utviklingspolitikken.

De fleste av dagens voldelige konflikter foregår i fattige og sårbare stater. Konflikt forverrer fattigdom og reverserer utvikling. Flere av konfliktene har ringvirkninger langt utenfor deres kjerneområder, og får stor internasjonal oppmerksomhet verden over. Freden må forankres i befolkningen, forhandlinger må følges opp med synlige forbedringer av befolkningens levekår. Norge har lang tradisjon for å bidra til konfliktløsning og fredsbygging. Vi har stor troverdighet som utviklingsaktør. I denne situasjonen gir dette oss et handlingsrom for å utøve en politikk der sammenhengen mellom sikkerhet og utvikling løftes opp.

Globaliseringen fører med seg en rekke positive forhold, men også utfordringer. Blant annet har det blitt langt enklere å flytte kapital fra ett land til et annet. Det innebærer at man med relativt enkle grep kan bringe store kapitalstrømmer ut av fattige land og inn i lukkede jurisdiksjoner, eller såkalte skatteparadiser. Betydelige beløp unndras i korrupsjon. Muligheten til rask og enorm fortjeneste fører til overutnyttelse av utviklingslandenes naturressurser. Globaliseringen medfører også økt migrasjon. Migrantene sender store pengebeløp hjem til sine familier i opprinnelseslandet. Også andre og nye former for kapital tilføres utviklingslandene, ikke minst gaver, lån og investeringer fra voksende økonomier som Kina og India.

For regjeringen er det et viktig mål å sikre at utviklingsland får større tilgang til den globale kapitalen og verdiskapningen. Vi ønsker en aktiv

politikk for å påvirke andre finansstrømmer i mer utviklingsvennlig retning og for å stoppe ulovlige kapitalstrømmer ut av fattige land. Dette er enda mer aktuelt i en tid da finanskrisen påvirker de økonomiske drivkreftene for utvikling; handel og investeringer reduseres, vilje til å prioritere bistand begrenses.

For ytterligere å forsterke den strategiske innretning av utviklingspolitikken, vil regjeringen i større grad rette innsatsen inn mot felt der Norge har anerkjent kompetanse og der den norske innsatsen er etterspurt og gir merverdi for samarbeidslandet. Det er når norsk kompetanse og politisk vilje kombineres, at utgangspunktet for å lykkes er best. De siste årene har vår innsats hatt størst gjennomslagskraft når vi har brukt vårt internasjonale engasjement og bredden i vårt utenriks- og utviklingspolitiske apparat for å fremme dristige og nytenkende politiske initiativ. Resultatene av arbeidet for gjeldslette og kampen mot landminer og klasevåpen er gode eksempler på hva Norge kan bidra til når vi er politisk modige og samtidig har ressursene og kompetansen som er nødvendig for å lykkes.

#### *Tettere kobling mellom utviklings- og utenrikspolitikken*

Denne meldingen representerer et skritt videre i en prosess der utviklings- og utenrikspolitikken i større grad framstår som en helhet. Gjennom utviklingspolitikken deltar vi i prosesser og finansierer tiltak som finner sin plass innenfor en politisk ramme. Både det å gi og det å motta gjenspeiler politiske prioriteringer. Dette innebærer at det vil være temaer som går igjen i både denne meldingen og i den kommende stortingsmeldingen om hovedlinjer i utenrikspolitikken. De to meldingene er skrevet i nært samarbeid og utfyller hverandre. Samtidig står de begge støtt på egne ben.

Det sentrale utgangspunktet for *utenrikspolitikken* er ivaretagelse av norske interesser. I *utviklingspolitikken* handler det om de fattige landenes interesser. På mange områder er det klare fellesinteresser. Klimapolitikken er ett eksempel. Et stabilt klima er i alles interesse – det er et globalt fellesgode. Klimaendringene angår folk verden over. Selv om fattige og rike land rammes ulikt, har vi sammenfallende interesse av å få kontroll over klimaendringene. Her er den gjensidige avhengigheten på tvers av landegrenser tydelig. Menneskerettighetene er også en fellesinteresse som Norge fremmer gjennom både utenriks- og utviklingspolitikken. Bare land som respekterer grunnleggende menneskerettigheter kan over tid danne den sta-

bile rettsorden som Norge er tjent med. Det finnes også politikkområder der interessene til fattige og rike land står i klar motsetning til hverandre. Enkeltspørsmål knyttet til migrasjon og handel kan være eksempler på dette.

En tilnærming som også legger vekt på fellesinteresser kan bidra til å skape enda større forståelse og forankring for en aktiv utenriks- og utviklingspolitikk og kan åpne opp for nye samarbeidsformer. Regjeringen mener at det er en styrke at utviklingspolitikken også fremmer globale goder. Å ivareta fellesinteresser og arbeide for å styrke globale fellesgoder innebærer ikke at regjeringen ønsker å bruke utviklingspolitikken til å fremme norske økonomiske interesser eller andre former for egeninteresse. Målet med den norske utviklingspolitikken er fattigdomsreduksjon og fremme av menneskerettigheter.

#### *Innretting av meldingen*

Det er om lag fem år siden Stortinget i Innstilling S. nr. 93 (2004–2005) behandlet Stortingsmelding 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*. Innstillingen viste at det er bred enighet om sentrale føringer i utviklingspolitikken. Når regjeringen denne gang legger fram en ny stortingsmelding om utviklingspolitikken, står to spørsmål sentralt: Hvilke konsekvenser har de senere års endringer i internasjonal politikk for kampen mot fattigdom? Hvordan kan resultatene av egen utviklingspolitikk bli enda bedre?

Denne stortingsmeldingen bruker begrepet *bistand* om finansiering av ulike tiltak som giver og mottaker er blitt enige om å prioritere. Bistand kan gis på mange måter og gjennom mange ulike kanaler. Til forskjell fra andre forhold som bestemmer utviklingen i et land, er bistanden en faktor som giver og mottaker stort sett kan kontrollere. Begrepet *utviklingspolitikk* brukes om summen av de politiske grep og verktøy Norge aktivt benytter for å påvirke faktorene som setter rammen for utvikling i fattige land. De initiativene vi tar og de budskap vi målbærer i ulike internasjonale sammenhenger er sentrale elementer i denne politikken. Det er også bevisstheten rundt konsekvensene av vår egen innenrikspolitik for de fattige landenes vilkår for utvikling. I utviklingspolitikken er bistanden et viktig virkemiddel, men bare ett av flere.

Gjennom stortingsmeldingen ønsker vi å legge fram vår forståelse av betydningen av endrede rammebetingelser og hvordan de skaper grunnlag for en strategisk og framtidsrettet utviklingspolitikk. Målet har vært å lage et fokusert dokument som

gir Stortinget et utgangspunkt for å diskutere strategiske grep i utviklingspolitikken. Meldingen skal peke ut retningen for norsk utviklingspolitikk og har et overordnet tilslag. Der det er nødvendig, vil konkrete verktøy for oppfølging utarbeides senere.

Meldingen følger opp dialogen i og med Stortinget, slik den blant annet er synliggjort i årlige budsjettproposisjoner og Stortingets behandling av disse, utviklingspolitiske redegjørelser i 2006 og 2007, samt Innst. S. nr. 20 (2007–2008) *Innstilling fra utenrikskomiteen om utviklingsministerens redegjørelse 8. juni 2007 om enkelte utviklingspolitiske spørsmål*. Regjeringen rapporterte på status for tusenårsmålene i St.prp. nr. 1 (2008–2009). Denne rapporten er lagt ved meldingen.

Regjeringen oppnevnte i 2006 Utviklingsutvalget for å belyse mulighetene i praktisk politikk for å sikre økt samstemthet for utvikling. I deres rapport *Samstemt for utvikling?* (NOU 2008:14) gjennomgås norsk politikk på en rekke områder: handel, investeringer, finansiering for utvikling, klima og energi, migrasjon, kunnskap/teknologioverføring og freds-, sikkerhets- og forsvarspolitik. Utredningen og uttalelser fra ulike høringsinstanser er en del av bakgrunns materialet for denne stortingsmeldingen.

I arbeidet med stortingsmeldingen har det vært god dialog med relevante miljøer i Norge. Vi har mottatt viktige innspill fra ulike samarbeidspartnere i det norske samfunn, inkludert synspunkter fra ulike frivillige organisasjoner og forskningsmiljøer. Meldingsarbeidet har vært presentert i mange sammenhenger, både i det politiske liv og i fagmiljøet. Gjennom oppslag og en elektronisk postkasse på Regjeringen.no har publikum hatt anledning til å komme med synspunkter. Denne har vært hyppig benyttet. Mange forslag er reflektert i meldingen.

## 1.1 Bakteppet: En verden i endring

På 1980-tallet var den rikere delen av verden delt i to økonomiske og politiske blokker. Verden var bipolar – delt mellom USA og Nato på en side og Sovjetunionen og Warszawapakten på den andre. Terrorbalansen mellom blokkene dominerte sikkerhetspolitikken. EU hadde 12 medlemsland. Tyskland var delt i to. I Iran-Irak-konflikten var Saddam Hussein den sentrale vestlige allierte. De fattigste landene ble omtalt som Den tredje verden og sto mellom de to blokkene – selv om terrorbalansen hadde globale ringvirkninger og de to supermaktene hadde allierte over hele verden.

### Boks 1.1 USA – rede til å lede

«[...] vi vil gjøre det klart overfor verden at USA er rede til å lede. Skal vi kunne trygge klimaet og vår felles sikkerhet, må vi gå sammen i en virkelig verdensomspennende koalisjon. Jeg har sagt klart ifra at vi vil handle, men det må også resten av verden.»

Kilde: USAs president Barack Obama. Det hvite hus, 26. januar 2009

Etter Berlinmurens fall i 1989 fikk vi et kort tiår der USA var den dominerende politiske og økonomiske makten i verden, verden var langt på vei unipolar. Etter hvert har USAs stilling blitt utfordret – politisk og økonomisk. EU har i dag 27 medlemsland, deriblant flere gamle warszawapaktland. Sikkerhetspolitikk har kommet tilbake som et hovedanliggende i den internasjonale politikken. Hvem ville for tjue år siden trodd at Nato og Norges største sikkerhetspolitiske engasjement ville være i Afghanistan?

USAs økonomi er under sterkt press. Det er likevel forventet at landet vil opprettholde sin posisjon som den viktigste stormakten i overskuelig framtid. Den nye amerikanske administrasjonen har varslet en aktiv og inkluderende amerikansk utenrikspolitikk.

Finanskrisen og de raske ringvirkningene demonstrerer hvor sammenvevd den internasjonale økonomien har blitt. Produksjon av varer og tjenester flyttes over landegrensener for å maksimere bedrifters lønnsomhet. Dette angår i stor grad utviklingslandene som kan stille billig arbeidskraft til disposisjon. Med flytting av produksjon flyttes også kapital og kunnskap. Internasjonaliseringen av næringslivet er en faktor som betyr svært mye for utvikling i mange fattige land, selv om de aller fattigste landene kun i begrenset grad tiltrekker seg utenlandske investeringer.

Utviklingen har gått over noen tiår, men det er først de siste årene at det har blitt åpenbart at vi står midt inne i både en politisk og en økonomisk maktforskyvning, fra vest mot øst. Kina har hatt formidabel økonomisk vekst. Aldri før har så mange mennesker blitt brakt ut av fattigdom som i Kina. Finanskrisen angår i høyeste grad også Kina. Allerede ved inngangen til 2009 har arbeidsledigheten steget med flere millioner. I hvor stort omfang finanskrisen vil påvirke Kinas utvikling er usikkert. Viktig i den sammenheng er at Kina er



Figur 1.1 Kina spiller en stadig viktigere rolle som utviklingspartner i en rekke afrikanske land.

Foto: Christopher Herwig/Scanpix

verdens mest folkerike land, der en stadig større andel av befolkningen tar høyere utdanning.

Kinas økonomiske vekst kan også leses ut av landets mer direkte engasjement på den globale arenaen. Kina er Afrikas tredje største handelspartner etter USA og Frankrike. En rekke land i Afrika refinansierer lån gjennom låne- og handelsavtaler med Kina. For første gang i Verdensbankens historie har tilbakebetaling av lån fra land i Afrika vært raskere enn forutsatt i nedbetalingsplanene. Kina konkurrerer ut Verdensbanken og Det internasjonale valutafondet (IMF) gjennom å tilby lån og avtaler som i liten grad ledsages av sterke økonomiske føringer eller betingelser som knytter seg til krav til reformer, godt styresett og respekt for menneskerettigheter. Kina investerer dessuten stort i en rekke mineral- og oljeproduiserende land i Afrika og Midtøsten. Mange land ønsker det kinesiske engasjementet velkommen, blant annet som en motvekt til mange års amerikansk og europeisk dominans, og som en viktig støttespiller internasjonalt og i egen fattigdomsreduksjon. Nye givere gir reelle valgmuligheter for mottaker. Med jevne mellomrom inviterer Kina afrikanske statsoverhoder til konferanser, der det inngås investerings- og handelsavtaler for milliarder av kroner.

Etter mønster fra Beijing arrangerte India i 2008 for første gang en liknende samling for afrikanske toppledere. En sterk økonomisk utvikling har ført til økt selvbevissthet på den internasjonale arena. India har i flere sammenhenger vist evne og vilje til å utfordre det eksisterende internasjonale rammeverket, blant annet under forhandlinger i Verdens handelsorganisasjon. Landet har i mange

år hatt et eget bistandsprogram. India er den dominerende aktøren i sin region. Det er for eksempel umulig å tenke seg en løsning på konflikten på Sri Lanka der inderne ikke er en hovedtilrettelegger eller som ikke blir bifalt i New Delhi.

Sør-Afrika spiller en særlig sentral rolle regionalt i Afrika sør for Sahara. Landet sitter blant annet med nøkkelen til stabilitet i Zimbabwe, noe som igjen vil være avgjørende for den regionale utviklingen. Hvordan Sør-Afrika vil fylle sin rolle på kontinentet, vil være en prøve på Afrikas troverdighet internasjonalt for å ta ansvar for egen utvikling. I Latin-Amerika er det Brasil som er det økonomiske lokomotivet og en drivkraft for regional integrasjon på sentrale områder som infrastruktur, energiforsyning, økonomi og sikkerhet. Selv om Kina står i en særklasse, har disse fire landene blitt stående som symbol på land i rask økonomisk utvikling og med stadig større regional og internasjonal betydning. Sammen med Russland refereres de gjerne til som BRICS-landene, etter sine forbokstaver. Også andre land har sterkt ekspanderende økonomier og ambisjoner om å spille sentrale roller på den internasjonale arena.

Selv om de voksende økonomiene er en uensartet gruppe land, opplever de å ha sammenfallende interesser i mange saker. Ambisjonen er klar, de vil spille en mer framtreddende rolle i viktige politiske fora framover. Vi har gått fra en unipolar til en multipolar verden.

Dette har realpolitisk klangbunn blant tradisjonelle stormakter. Flere land tar nå til orde for at de fremadstormende økonomiene må få viktigere roller i sentrale internasjonale organisasjoner. Under G8-møtet i 2008 snakket man om nødvendigheten av å inkludere Kina og India og dermed skape et G10. Valutafondets leder har uttalt at skal man ivareta fondets legitimitet, kommer man ikke utenom en omfordeling av rettigheter og plikter som reflekterer dagens økonomiske maktfordeling. Etableringen av et G20 for å sikre samarbeid om de store utfordringene som finanskrisen og redusert global vekst innebærer, representerer den første gangen etablerte og nye økonomiske stormakter møtes på like fot.

Fra et utviklingspolitisk perspektiv er det interessant at institusjoner og møteplasser som før var mest opptatt av økonomiske og sikkerhetspolitiske spørsmål, har blitt sentrale arenaer for drøfting av utviklingslandenes utfordringer. Dette gjelder blant annet G8-møtene og innenfor Nato og ikke minst WTO.

## 1.2 Utvikling og kampen mot fattigdom

Utviklingsbegrepet er komplisert. Gjennom årene har det vært lagt stadig større vekt på å se utvikling i et bredere perspektiv enn økonomisk vekst alene.

Et vanlig utgangspunkt for å definere utvikling er å betrakte begrepet innenfor en ramme av menneskers valgmuligheter, evner og frihet. Utvikling gir mennesker mulighet til å leve et lengre og sunnere liv, få bedre tilgang på kunnskap, bedre levestandard og livsvilkår, og større mulighet til deltakelse i samfunnet og beslutningsprosesser som har betydning for dem selv.

Det er denne forståelsen som ligger til grunn for Tusenårserklæringen, som fikk enstemmig tilslutning fra alle verdens land i FNs generalforsamling i 2000. Erklæringen bygger på følgende konkrete punkter:

- dekning av grunnleggende behov som utdanning, mat, helsetilbud og husvære
- bærekraftig økonomisk vekst som bidrar til utjevning og bekjempelse av fattigdom
- rettssikkerhet, deltakelse og frihet, demokratisk styresett og likestilling
- mulighet for å ivareta egen kulturell identitet
- økologisk, økonomisk og sosial bærekraft
- menneskelig sikkerhet mot trusler som sult, arbeidsløshet, konflikt

Tusenårsmålene skal gjennomføres innen 2015 og representerer den første universelt aksepterte globale dagsorden og strategi for utvikling. Klare resultatmål og definerte indikatorer er på denne måten satt for de mest sentrale utviklingsbehov. Tusenårsmålene er førende for norsk utviklingspolitikk. Norge har tatt et særlig ansvar for å nå tusenårsmål fire og fem om redusert barne- og mørdeddelighet.

Utviklingspolitikk dreier seg om å legge forholdene til rette, nasjonalt og internasjonalt, for den enkeltes mulighet til å skape en ny framtid og for fattige lands mulighet til det samme. Dette handler om å skape en situasjon der folk har kontroll over egne ressurser og kan kreve rettigheter. Det dreier seg om kontroll som individer, som samfunn og som stater. Det er en situasjon der befolkningen har et minimum av økonomisk trygghet og menneskelig sikkerhet til å kunne foreta valg for en bedre framtid.

### *Store forskjeller*

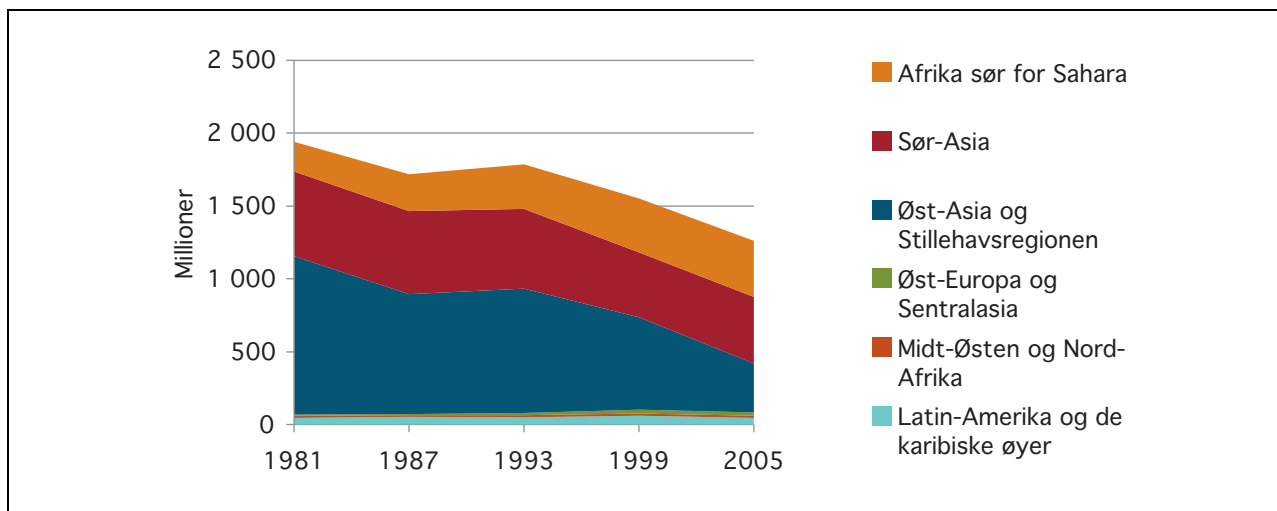
De om lag 150 landene og territoriene som Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) har godkjent som mottakere av offisiell utviklingsbistand, er svært forskjellige og har svært ulike forutsetninger for utvikling. Listen til OECD over godkjente mottakerland inkluderer både verdens fattigste land, eksempelvis Den demokratiske republikken Kongo og Haiti, og øvre middelinntektsland som Argentina og Kroatia. Middelinntektslandet Botswana har helt andre evner til å nyttiggjøre seg bistand enn nabolandet Zambia, som er et såkalt minst-utviklet-land (MUL). Også store framvoksende økonomier som Kina og India er regnet som utviklingsland.

Diskusjonen om utvikling blir lite nyansert og lite hensiktsmessig dersom vi skjærer så ulike land over én kam. Vår politikk må ta høyde for at utviklingsland er en stor og uensartet gruppe land. Resultatene i kampen mot fattigdom er svært ujevne – i land og mellom land. Velstanden i Asia har økt betydelig. Hvorvidt dette kan opprettholdes i årene framover gjenstår å se. Høye mat- og energipriser kombinert med svake vekstutsikter i verdensøkonomien representerer store utfordringer.

Til tross for at flere land i Afrika sør for Sahara opplever solid økonomisk vekst, har dette så langt bare ført til begrenset reduksjon i fattigdommen i regionen. Dette skyldes blant annet at landenes økonomier i utgangspunktet var så svake at evnen til å omforme økonomisk vekst til fattigdomsreduksjon på kort sikt er begrenset.

Effekten av den økonomiske krisen verden opplever varierer mellom land. De framvoksende økonomiene trekkes for fullt med i krisen, men har større evne til å håndtere den vanskelige situasjonen. De fattigste landene har et langt dårligere utgangspunkt for å takle nedgangstider. Konsekvensene i disse landene kan bli store. På kort sikt må man forvente at fattigdommen vil øke.

Fattigdom rammer samfunnsgrupper ulikt. Kvinner utgjør en større andel av de fattigste enn menn. Enslige kvinner rammes hardest. Hvert minutt dør én kvinne i forbindelse med graviditet og fødsel; en halv million hvert år. Omkring førti millioner mennesker er på flukt som følge av krig og konflikt. Over tretti millioner mennesker er hiv-positive. Et flertall av disse bor i Afrika sør for Sahara. Barn rammes av fattigdom på andre måter enn voksne, de er spesielt sårbare i forhold til sykdom og sult.



Figur 1.2 Ekstrem fattigdom, 1981–2005.

Nye beregninger fra Verdensbanken viser at fattigdom er mer utbredt enn tidligere antatt. Anslaget for antall ekstremt fattige i 2005 er oppjustert fra én milliard til 1,4 milliarder. De nye beregningene påvirker i liten grad den positive trenden i fattigdomsutviklingen. Globalt sett er ekstrem fattigdom redusert med tjue prosent de siste tjue årene. Det er imidlertid store regionale forskjeller i dette bildet.

Kilde: Chen og Ravallion, Policy Research Working Paper 4703, Verdensbanken, 2008

### 1.3 Norsk utviklingspolitisk profil

Norge er et av verdens rikeste land. Eurostats statistikk for 2008 viser at Norge har et bruttonasjonalprodukt per innbygger som ligger mer enn 80 prosent høyere enn gjennomsnittet i EU, og omtrent 55 prosent høyere enn nivået i Sverige og Danmark. Dette forplikter.

Med utgangspunkt i verdier som menneskerettigheter, solidaritet og nestekjærlighet, er norsk utviklingspolitikk tuftet på en grunnleggende tro på at alle mennesker har rett til et verdig liv. Et bredt spekter av det norske folk – forankret i religiøse miljøer, ulike interesseorganisasjoner og arbeiderbevegelsen – er aktivt engasjert i utviklingsarbeid. Vi har mulighet til å bruke vår økonomisk privilegerte situasjon til både å opprettholde bistanden på minst én prosent av bruttonasjonalinntekten, og til å ta nye initiativ internasjonalt for å finne løsninger på de store utfordringene verden står overfor. Det er en målsetting for denne regjeringen å styrke arbeidet med å følge opp politiske budskap med konkret bistandsarbeid.

Norge er en energinasjon. Vi har store naturressurser som gir opphav til energiproduksjon. Norge har 100 års erfaring med fornybar energi og 40 års erfaring med olje og gass. Det er utviklet et omfattende system for forsvarlig forvaltning av ressursene, hvor hensynet til helse, miljø og sikkerhet

er sentrale verdier i tillegg til de økonomiske og energipolitiske verdiene.

Som produsent og nettoeksportør av energi bidrar Norge til å møte verdens etterspørsel etter energi, som er en grunnleggende faktor i økonomisk vekst og sosial utvikling. Norge ønsker å bidra til utviklingen av nye fornybare energikilder som kan erstatte dagens fossile energibærere. Vår erfaring fra vannkraft vil være en viktig faktor i det internasjonale arbeidet med å legge om til renere energikilder. Norsk industriell og forvaltningsmessig kompetanse fra petroleumssektoren kan bidra til å møte de utfordringene verden står overfor når det gjelder klima- og energispørsmål. Regjeringen arbeider målrettet med å forene politikk og målsettinger på utviklings- og utenriksområdet med den miljøpolitiske innsatsen og energipolitikken.

Regjeringen vil på ulike måter bidra til løsningsforslag på klimautfordringene. Vi satser på dekarbonisering av fossile brensler, og øker innsatsen for å utvikle og spre teknologi for ren energi og stans avskoging. Klimautfordringen vil kreve et taktiskifte i disse aktivitetene på globalt nivå. De vil i økende grad stå i sentrum av norsk politikk. Slik kan vi ivareta Norges interesser på en god måte, samtidig som vi tar ansvar i det globale klimaarbeidet.

Utdelingen av Nobels fredspris og arven etter Fridtjof Nansen har bidratt til å gi Norge et omdømme som foregangsland innen fredsarbeid.

Dette bildet forsterkes av vår deltakelse i en rekke operasjoner og engasjementer knyttet til fred og forsoning. Norge drar ikke med seg en fortid som kolonimakt. Dette kan skape rom for engasjement som tidligere kolonimakter vil være utestengt fra. I enkelte situasjoner åpner det seg muligheter ved å være et moderne europeisk land, uten å være knyttet til EU som blokk. Den Washington-baserte tanke-mien Senter for global utvikling (Center for Global Development) rangerte i 2008 Norges innsats for sikkerhet og fred i utviklingsland som aller best blant medlemslandene i Organisasjonen for økonomisk utvikling og samarbeid. Dette viser at vi har et utgangspunkt for å opprettholde et høyt utviklingspolitisk engasjement i arbeidet for fred og forsoning.

Norge er en av de største bidragsyterne til FN og en forkjemper for en FN-ledet verdensorden. Global styring basert på nasjonal suverenitet og respekt for menneskerettighetene er av avgjørende betydning for utviklingslandene og oss selv. Vår posisjon i FN og andre multilaterale organisasjoner tilsier en aktiv rolle både som støttespiller og som pådriver for reform.

Det norske samfunnet er bygd opp rundt en modell som sikrer at innbyggerne kan få ivarett sine grunnleggende behov. Denne velferdsmodellen bidrar til å gi Norge et godt omdømme internasjonalt. Selv om de løsningene vi har valgt i Norge ikke skjematisk lar seg overføre til andre land med andre forutsetninger, er dette en betydelig erfaring å ha med inn i dialogen med utviklingslandenes myndigheter. Vi har erfaring fra å utvikle en velferdspolitikken også i økonomisk dårlige tider.

Innholdet i utviklingspolitikken kan systematiseres rundt fem akser:

#### *Utviklingspolitikken skal styrke de fattiges posisjon*

Norsk utviklingspolitikk skal utfordre den skjeve maktfordelingen i og mellom land. Utviklingspolitikken skal støtte opp om nasjonale utviklingsplaner og bidra til et internasjonalt rammeverk som legger til rette for økonomisk og sosial utvikling i fattige land.

Utviklingspolitikken skal bidra til at så mange som mulig får dekket sine grunnleggende behov, gjennom en prosess som ivaretar og fremmer den enkeltes rettigheter. Kvinners rettigheter og likestilling skal ivaretas i bredden av politikken. Økonomisk vekst er en forutsetning for fortsatt positiv utvikling i det globale fattigdomsbildet. Når regjeringen ønsker å påvirke internasjonale kapitalstrømmer i utviklingsvennlig retning, bidrar vi til å styrke den globale evnen til å finansiere kampen

mot fattigdommen. Vekst muliggjør en aktiv fordelingspolitikk i form av bedre sosiale tjenester og sikkerhetsnett for sårbare grupper.

En rettighetsbasert utviklingspolitikk gir et sterkt normativt grunnlag. En aktiv bruk av menneskerettighetene som rammeverk i utviklings-samarbeidet, vil styrke bevisstgjøringen både av stater og av innbyggere. Resultatet er bedre lokal forankring og større bærekraft. Gjennomføring av menneskerettighetskonvensjonene er dermed både et mål i seg selv og et integrert virkemiddel og hensyn i alt utviklingssamarbeid.

#### *Utviklingspolitikken skal legge til rette for bærekraftig utvikling*

Den norske utviklingspolitikken skal fremme en bærekraftig samfunnsutvikling. Utviklingspolitikken skal være en del av løsningen på de alvorlige miljøutfordringene knyttet til klimaendringer og tap av biologisk mangfold, snarere enn en del av problemet. Samtidig skal våre bidrag til den globale miljøpolitikken ha en innretning som bygger opp under innsatsen for bekjempelse av fattigdom. En slik integrert tilnærming til utvikling og miljø vil være et bidrag til å realisere FN's tusenårsmål, til å bedre fattiges levevilkår og helse, og til å løse de globale miljø- og naturressursutfordringene.

#### *Utviklingspolitikken skal sikre globale goder og styrke globale kjørerregler*

Rammebetingelsene for utvikling påvirkes i stadig større grad av globale forhold. FN har slått fast at dersom vi ikke får klimaendringer under kontroll, vil vi aldri nå tusenårsmålene. Vi kan heller ikke forvente utvikling i land som herjes av konflikt eller epidemier. Dette kan være forhold som har sine røtter i enkeltland, men problemene kan ikke løses uten en bred internasjonal satsing. På mange områder er den gjensidige avhengigheten stor og det globale skjebnefellesskapet tydelig. En bredere og mer helhetlig utviklingspolitikk må se sammenhengen mellom nasjonale og globale utfordringer, og se hvordan interesser kan være felles på tvers av landegrenser. Dette er av avgjørende betydning for å bedre de fattiges situasjon, men også i vår egen, og ikke minst framtidige generasjoners, interesse.

Et internasjonalt normverk som sikrer enkeltmenneskets rettigheter og kjørerregler for samkvem mellom land er et grunnleggende globalt fellesgode. Et operativt og handlekraftig FN, som kan samle internasjonal vilje og ressurser til å løse glo-



bale utfordringer, er en forutsetning for dette normverkets gjennomslagskraft.

Norsk utviklingspolitikk skal også bidra til å sikre gjennomføring av internasjonale konvensjoner i utviklingsland, og bidra til at landenes myndigheter innarbeider globalt omforent politikk nasjonalt. Alle FNs medlemsland har forpliktet seg rettslig til å oppfylle en eller flere internasjonale menneskerettighetskonvensjoner.

#### *Innenriks- og utviklingspolitikk skal ses i sammenheng*

Det er summen av norsk politikk som utgjør vår totale påvirkning av fattige lands rammebetingelser og utviklingsmuligheter. Dersom det ikke tas hensyn til at det vi gjør på ulike politikkområder har slike virkninger – inkludert beslutninger vi er med på i internasjonale organisasjoner og fora – risikerer vi å svekke innsatsen for fattigdomsreduksjon gjennom bistand og på andre måter. Utviklingsutvalgets rapport *Samstemt for utvikling?* (NOU 2008:14) peker på en rekke områder der det er rom for en mer utviklingsvennlig avveining mellom nasjonale og utviklingspolitiske interesser.

#### *Utviklingspolitikken skal utnytte norske fortrinn og erfaringer*

En større del av vår innsats skal konsentreres om områder der norsk kompetanse er etterspurt av og gir merverdi for samarbeidsland. Når vi samtidig har et stort politisk engasjement, er forutsetningene for å lykkes med vår internasjonale innsats best. I utgangspunktet har regjeringen prioritert følgende sektorer som områder der Norge regnes å ha særskilt kompetanse og der vi bør tilby vår bistand: Klima, miljø og bærekraftig utvikling, fredsbygging, menneskerettigheter og humanitær bistand, olje og ren energi, kvinner og likestilling, godt styresett og kamp mot korrupsjon.

### **1.4 Lokalt eierskap og norsk dagsorden – kryssende hensyn?**

Alle land har ansvar for egen utvikling. Alle land foretar valg og prioriteringer på basis av eget politisk system, maktforhold, verdier og tilgjengelige ressurser. Dette gjelder for Norge, dette gjelder for de fattige landene. Vi må ikke undervurdere de krefter og den forhistorie og bakgrunn som et lands valg av politikk og retning er tuftet på. På samme måte må vi ikke ta for lett på den utfordrin-

gen det representerer for et land å komme i inngrep med de beslutningsprosesser som utgjør grunnlaget for politiske valg i et annet land.

Effekten av giveres utviklingspolitikk og internasjonal bistand er langt på vei prisgitt den innsatsen som gjøres av de politiske lederne, det offentlige, privat sektor og det sivile samfunn i det landet som mottar midlene. Denne innsatsen er med på å definere handlingsrommet for vår utviklingspolitikk. Og sånn skal det også være: Utviklingsprosessene og de enkelte tiltakene må forankres i landene selv. Det er bare slik utviklingen kan bli bærekraftig. Nasjonalt eierskap må forstås i bred forstand. Dette handler ikke bare om forankring i regjering og nasjonalforsamling, men også i det sivile samfunn og institusjoner som bidrar til å balansere maktforhold i et land.

Norge legger vekt på å følge opp ambisjonene i Paris-erklæringen fra 2005 om økt bistandseffektivitet både internasjonalt og på landsnivå. Dette innebærer at nasjonalt eierskap, bruk av mottakerlandets systemer, samarbeid mellom givere, resultatstyring og felles ansvar vil være ledetråden for det norske utviklingssamarbeidet. For at landene selv skal kunne ta ansvar, må samarbeidsforholdene og -mekanismene tillate den langsiktighet og det albuerom som er nødvendig for å ta selvstendige valg. Økt bruk av budsjettstøtte, basert på gjennomføring av nasjonale utviklingsplaner og bedre finansforvaltning, gir rom for en klarere rollefordeling mellom utviklingspartnere.

Menneskerettighetene er under press i både fattige og rike land. I 2008 rapporterte den amerikanske tankesmien Freedom House om de første tegn siden 1994 på at demokratiske verdier er i tilbakegang. Autoritære styresett vinner fram. I et flertall av verdens land har Amnesty International dokumentert at det forekommer alvorlige brudd på menneskerettighetene. Det er dessverre et grunnleggende sprik mellom de forpliktelser langt de fleste land har påtatt seg og realitetene i mange land.

Spenningene mellom en dagsorden basert på universelle rettigheter og ulik vektlegging av disse i andre land, kommer til syne på mange felt i utviklingspolitikken. Stortingsmelding nr. 11 (2007–2008) *På like vilkår: Kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken* er tydelig på at Norge skal snakke med modig og klar røst – også om de vanskelige spørsmålene. Samtidig sier meldingen at vi også må ta inn over oss at likestillingsarbeidet representerer en langvarig prosess, som ofte utfordrer sterke kulturelle og religiøse krefter. I profileringen av vårt rettighetsarbeid er det alltid nødvendig å ha gode kunnskaper om den globale situasjo-

### Boks 1.2 Homofiles rettigheter i utviklingsland

Alle land har forpliktet seg til å beskytte menneskerettighetene på et ikke-diskriminerende grunnlag. Verken kultur, religion eller tradisjon kan rettferdiggjøre brudd på menneskerettighetene. Menneskerettighetene gjelder for alle, uansett kjønn, rase, religion eller seksuell identitet. Vi kan ikke ignorere systematiske overgrep og diskriminering av seksuelle minoriteter.

Norge skal derfor være en uredd forkjemper for likestilling. I dette ligger det også at vi skal arbeide mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, som rammer homofile, lesbiske, bifile og transkjønnede. Dette innebærer bred og tydelig innsats på sensitive områder. Vi skal tale der andre finner det enklest å tie.

I dette arbeidet kan organisasjoner som representerer minoritetene selv være gode veivisere for hva slags innsats som er best tilpasset lokale samfunnsforhold.

Norges troverdighet som menneskerettighetsforsvarer er avhengig av at vi er konsekvente i vårt arbeid mot diskriminering og fremme av minoriteters rettigheter.



Figur 1.3 I 2006 vedtok Sør-Afrikas nasjonalforsamling en lov som sidestiller ekteskap mellom heterofile og homofile.

Foto: Dennis Farrell/Scanpix

nen, og vi må ha tilgang på god landkompetanse. Vi må identifisere og støtte opp under relevante endringsaktører og skreddersy tilnærming og innsats til lokale forhold.

Dilemma til tross, vår holdning til land som har utfordringer på menneskerettighetssiden er at vi søker dialog og tilgang. Vi vil bruke de muligheter som ligger i utviklingspolitikken for å fremme menneskerettighetene. Vår strategi i dette vanskelige terrenget må være å forsvare og fremme prinsipper som er universelle. Her vil vi bruke alle de kanalene som vårt åpne og sammenvevde verdenssamfunn gir oss for innflytelse.

### 1.5 Administrative og økonomiske konsekvenser

Den tette koblingen mellom utenrikspolitikk og utviklingspolitikk er allerede reflektert i regjeringens organisering av arbeidet. Det administrative ansvaret for utenriksstasjoner med bistandsansvar ble i 2004 overført fra Norad til Utenriksdeparte-

mentet. Samtidig ble ansvaret for politikkutforming, strategi- og informasjonsarbeid, og land- og regionkompetansen samlet i Utenriksdepartementet. Mer penger og beslutningsmyndighet ble delegert til utenriksstasjonene. Norad ble gjort om til en fagetat for hele det norske utviklingssamarbeidet, med ansvar for rådgivning og kvalitetskontroll, og for forvaltning av langsiktig bistand via frivillige organisasjoner. Omleggingen av bistandsforvaltningen gir bedre mulighet for å se langsiktig utviklingssamarbeid, humanitær assistanse, bilateral og multilateral bistand i sammenheng. På et overordnet plan fører samlingen av de utviklingspolitiske virkemidlene i Utenriksdepartementet til en tettere integrering og godt samvirke mellom politikk-områdene utenrikspolitikk og utviklingspolitikk. På det praktiske plan er dette fulgt opp med en betydelig innsats for å forbedre tilskuddsforvaltningen. Det er utarbeidet nye retningslinjer for tilskuddsforvaltning som følges opp av en sentral støttefunksjon med et overordnet ansvar for en enhetlig forvaltningspraksis i departementet.

Mange av tiltakene som foreslås i denne meldingen innebærer endring i politikk som i liten grad vil få budsjettmessige konsekvenser. Andre forslag bygger opp under prioriteringer som er presentert i de siste årenes budsjettproposisjoner. Dette gjelder blant annet den økte støtten til land i konflikt. Økt oppmerksomhet omkring sårbare stater vil medføre en ytterligere dreining av støtte mot slike land. Regjeringens søkelys på internasjonale kapitalstrømmer vil i hovedsak være strategisk politisk innsats som ikke vil absorbere store midler. Klimasatsingen er i hovedsak allerede etablert, først og fremst gjennom kap./post 166.73 Klima- og skogsatsingen. Forutsetningen har hele tiden vært at dette ikke skal gå på bekostning av annen aktivitet. Regjeringen har lagt stor vekt på kvinners rettigheter og likestilling. Som følge av denne sat-

singen ble kap./post 168.70 Kvinner og likestilling opprettet i 2007.

Meldingen legger opp til en mer strategisk bruk av de ulike bistandskanalene, der bilateral bistand knyttes tettere til områder der Norge har etterspurt kompetanse, mens sektorer som helse og utdanning i første rekke finansieres gjennom multilaterale kanaler. Programkategori 03.10 Bilateral bistand inneholder fra 2008 ikke budsjettposter til enkeltland (med unntak av Afghanistan), men en budsjettpost for hver region. Tiltak foreslått i denne meldingen vil bli gjennomført innenfor eksisterende budsjetttrammer. Dette innebærer at oppfølgingen vil skje i de ordinære budsjettproposisjonene i tråd med vanlig praksis og i samsvar med de mål, tiltak og prioriteringer som denne meldingen gjør rede for.

## 2 Nasjonalstatenes ansvar

Ethvert land har ansvar for sin egen utvikling. Selv om internasjonale forhold legger mange premiser, er det til syvende og sist nasjonalstaten som har ansvaret for at landets utvikling går riktig vei og at befolkningens rettigheter blir ivaretatt. Grunnlaget for utviklingen skapes i et samspill mellom staten, det sivile samfunnet og næringslivet.

En stat forventes å ivareta sikkerhet, fremme positive rammebetingelser for økonomisk aktivitet, respektere borgernes friheter og beskytte og innfri menneskerettighetene. Til gjengjeld har borgerne plikter knyttet til å betale skatt, respektere statens monopol på legitim maktbruk og etterleve begrensinger i individuell frihet slik dette er nedfelt i lov. Fungerende stater er også av avgjørende betydning for å løse globale utfordringer som krever bredt internasjonalt samarbeid og engasjement.

I de senere årene har man i norsk og internasjonal utviklingspolitikk blitt mer opptatt av de krigs- og kriserammede landene, såkalt sårbare stater. Utfordringene med statsbygging i slike land er spesielt store, både i forhold til statsapparatet, det sivile samfunn og næringslivet.

### 2.1 Velfungerende stat

En stat må ha et minimum av administrativ kapasitet for å kunne utøve sine funksjoner. Hvilke funksjoner og målsettinger som skal forfølges må formuleres av et politisk legitimt styringsnivå. Gjennomføring av de politiske beslutningene og tjenesteyting krever et noenlunde velfungerende byråkrati som kan iverksette politiske beslutninger og yte offentlige tjenester, et sikkerhetsapparat som skaper trygghet for folk flest, og et offentlig finansieringssystem som har evne til å generere inntekter og vanlige skatter. Gode utviklingsplaner med tilhørende budsjetter, gjerne basert på strategier for fattigdomsbekjempelse, gir et godt utgangspunkt for eierskap til egen utviklingsprosess og gjør mottaker bedre rustet til dialogen med eksterne givere.

Men statsbygging er ikke en teknokratisk prosess for å bygge eller styrke myndighetsinstitusjo-

#### Boks 2.1 Mer enn én million folkevalgte kvinner i India

India har i dag 42 prosent kvinner i landsbyrådene. Det utgjør mer enn én million folkevalgte kvinner. Dette betyr at det er flere kvinnelige folkevalgte i India enn i alle andre land til sammen.

Kvoteringsreglene for landsbyrådene ble nedfelt i grunnloven i 1993. I tillegg til å fastsette at en tredjedel av representantene i landsbyrådene skal være kvinner, er det kvoter for andre underrepresenterte grupper som lavkaster og etniske minoriteter. Omtrent halvparten av de folkevalgte indiske kvinnene er analfabeter.

Erfaringer viser at kvinnene legger større vekt på utviklingen av sosiale tjenester, som grunnskole, helse, vann og sosiale sikkerhetsnett for de fattigste, enn deres mannlige kollegaer. Studier viser også at kvinnelige rådsmedlemmer bidrar til en mer effektiv bruk av lokale midler: Korrupsjonen reduseres.

Norge støtter opplæring og nettverksbygging for de folkevalgte kvinnene i landsbyrådene gjennom et samarbeidsprosjekt mellom den indiske organisasjonen Aagaz Foundation og Kommunenes Sentralforbund. Prosjektet har et uttalt søkelys på gjensidig læring: Hva kan landene lære av hverandre?



Figur 2.1 Kommunenes Sentralforbund støtter opplæring av folkevalgte kvinner i India.

Foto: Kommunenes Sentralforbund

ner. Fungerende institusjoner må forankres i samfunnet for at de ikke blir tomme skall, eller benyttes til å fremme særinteresser.

Valg og andre prosesser som gir rom for folkelig deltakelse i beslutningsprosesser er et nødvendig element for å styrke samfunnskontrakten og gi staten legitimitet. Viktige beslutninger skal fattes av folkevalgte organer. En levende demokrati er avhengig av partier i både posisjon og opposisjon.

En demokratisk kultur må forankres på lokalt nivå. Desentralisering og lokalt selvstyre bidrar ofte til mer effektiv ressursbruk og kan danne grunnlag for folkelig deltakelse i politikken lokalt og nasjonalt.

Støtten til demokratiske styreformer vinner først fram når folk opplever konkrete resultater. Folkevalgte vil ofte ha behov for kompetanseheving for å kunne ivareta sine demokratiske forpliktelser overfor velgerne bedre.

Norges engasjement for å bidra til demokratiutvikling er omfattende. Både gjennom direkte stat-til-stat-samarbeid og via FNs utviklingsprogram (UNDP) samarbeider vi med nasjonale myndighe-

ter om demokratiske reformer, gjennomføring av valg og opplæring av folkevalgte. Norge har også god beredskap for å bidra med valgobservatører, som kan bidra til integritet og effektivitet i valgprosessen. Vårt viktigste og største bidrag er gjennom satsingen på folkelig mobilisering i form av støtte til ulike interessegrupper i det sivile samfunn. Dette skjer i hovedsak gjennom direkte samarbeid med norske og internasjonale frivillige organisasjoner og interessegrupper.

Skatlegging er et viktig element for å konsolidere kontrakten mellom individ og stat, noe som i neste omgang kan styrke statens oppmerksomhet på folkets ve og vel. Befolkningens årvåkenhet og evne til å stille krav til myndighetene om godt styresett og god økonomiforvaltning, øker når finansieringen er hentet fra det brede lag av befolkningen og det lokale næringslivet. Det er viktig at bistandsaktørene er seg denne koblingen bevisst, slik at omfanget av bistanden og innretningen av den støtter opp om statens ansvar overfor egne borgere og ikke dreies for langt i retning av et ansvarsforhold til giverne.

### Boks 2.2 Demokratisk styresett og FNs utviklingsprogram

FNs utviklingsprogram, UNDP, er FNs globale nettverk for utvikling. Årlig går over ti milliarder kroner, nesten halvparten av totalbudsjettet, til styresettarbeid.

Annenhver uke, året igjennom, støtter FNs utviklingsprogram gjennomføringen av et valg et eller annet sted i verden. For stater som nylig har kommet ut av krig er det første valget kritisk som en markering av overgangen fra krig til fred. I 2005 støttet programmet Liberia i gjennomføringen av valget da Ellen Johnson-Sirleaf ble Afrikas første folkevalgte kvinnelige president. I hvert tredje utviklingsland har FNs utviklingsprogram samarbeid med nasjonalforsamlingen. Opplæring av nyvalgte parlamentsmedlemmer blir støttet. I Rwanda har programmet og FNs kvinnefond, UNIFEM, bidratt til å styrke kvinners mulighet til å delta i det politiske liv. Samarbeidet må sies å ha vært suksessfylt – etter parlamentsvalget i 2008 er mer enn 55 prosent av de folkevalgte kvinner.

Mye av styresettarbeidet foregår i konfliktområder, i de tidlige gjenoppbyggingsfasene. I Darfur har utviklingsprogrammet opprettet et nettverk bestående av jurister som har behandlet mer enn 2000 saker, sørget for frigivelse etter tilfeldige arrestasjoner og domfellelse av forbry-

tere. Over 80 voldtektssaker har blitt behandlet i rettssystemet. Overgriperne er dømt til opptil ti års fengsel. Arbeidet viser at det er mulig og viktig for den langsiktige demokratiske utviklingen å skape rettskultur og respekt for menneskerettighetene. Etableringen og styrking av demokratiske institusjoner vil også kunne bidra til å forhindre tilbakefall av konflikten.

I 2007 fikk FNs utviklingsprogram toppkarakter i en studie foretatt av engelske Overseas Development Institute på mottakerlandenes oppfatninger av effektivitet og resultatoppnåelse.

Norge er en av organisasjonens viktigste samarbeidspartnere og var i 2007 den største bidragsyter til organisasjonens kjernebudsjett med 770 millioner kroner. Norges sterke støtte bidrar til langsiktige satsinger innenfor styresett. I tillegg bidrar Norge betydelig til fond og enkeltprogrammer, og til arbeidet med humanitære kriser og naturkatastrofer.

I 2002 ble Oslo Governance Center, utviklingsprogrammets Senter for styresett i Oslo, opprettet. Senteret arbeider spesielt med utfordringer og nytenkning som går på tvers av styresett og fattigdomsbekjempelse.

### Utdanning og helse

Utdanning er et premiss for all annen utvikling, som å redusere krig og konflikt, skape økonomisk vekst og tilpasse seg klimaendringene. Utdanning er en forutsetning for videre arbeid med helse, rettigheter, likestilling, demokrati – og selvsagt for høyere utdanning og forskning. Tilgang til utdanning er en menneskerettighet. Det er nasjonalstatens ansvar å sikre at hele befolkningen, også de mest utsatte gruppene, får denne tilgangen.

I 2000 vedtok FN-konferansen «Utdanning for alle» at alle barn skulle få tilgang til grunnutdanning innen 2015. Vi er nå kommet over halvveis i tid. Gode resultater er oppnådd. Spesielt er det økte antallet barn som begynner på skolen gledelig. Det er imidlertid lang vei igjen. Det er fortsatt 75 millioner barn som ikke får tilbud om grunnutdanning. Blant dem er det en betydelig overrepresentasjon av jenter. En hovedutfordring er å nå ut til disse. En annen er å sørge for at kvaliteten på undervisningen er så god at elevene som går ut av grunnskolen har tilfredsstillende kunnskap og ferdigheter.

Mangelen på utdanningstilbud er størst for flyktninger og barn som er rammet av krise og konflikt. De fleste av verdens barn som ikke går på skole bor i slike områder. Regjeringen legger derfor opp til et særlig fokus på støtte til utdanning i sårbare stater og konfliktberørte land. Store deler av støtten til flergiverfondene i Afghanistan og Det palestinske området, går til utdanning. Støtte til utdanningstiltak i humanitære situasjoner bidrar også til barns beskyttelse og virker forebyggende mot at barn blir barnesoldater og ofre for prostitusjon.

Grunnutdanning har i lang tid utgjort en vesentlig del av den norske bistanden. Som et ledd i arbeidet med å samordne den internasjonale bistanden best mulig ønsker regjeringen å legge økt vekt på multilaterale kanaler i sin støtte til utdanning. Slik samordning vil redusere antall givere som det enkelte mottakerland må forholde seg til.

I land som gjennom langvarig støtte er blitt bedre i stand til å prioritere utdanningssektoren, har Norge som politikk å integrere støtten til utdanning i budsjettstøtten, slik vi har gjort blant annet i Tanzania og Zambia.

Norge er allerede den største bidragsyteren til Unicefs tematiske satsing på grunnutdanning og likestilling. I tillegg er vi en betydelig bidragsyter til Verdensbankens Flergiverfond om utdanning for alle, og til FNs initiativ for jenters utdanning (UNGEDI), et globalt partnerskap som koordineres av Unicef. Dette nettverket er etablert i omtrent 30



Figur 2.2 Tusenårsmål to er å oppnå universell grunnskoleutdanning innen 2015. I Mosambik har andelen økt fra 43 prosent i 1999, til 87 prosent i 2007.

Foto: Ken Opprann

land hvor målet er å bidra til større tilgang til og bedret kvalitet på utdanning for jenter. Gjennom aktiv styredeltakelse i disse initiativene er det mulig å fremme norske synspunkter på prioriterte satsingsområder, uten å bidra til økt administrativ belastning for mottakerlandene.

I tillegg er regjeringen en aktiv pådriver for å fremme betydningen av grunnutdanning i ulike internasjonale fora. Norge var blant annet vert for Høynivåmøtet for Utdanning for alle i desember 2008.

Å sikre hele befolkningen tilgang til helsetjenester er også et nasjonalt ansvar. Offentlige myndigheter må gjennom egen politikk ta et hovedansvar for finansiering og nødvendig regulering, og tilrettelegge for bredt samarbeid som mobiliserer krefter i lokalsamfunn og gir rom for tjenestetilbud fra ulike aktører innenfor en felles forpliktende ramme. Finansiering av helsetjenester forutsetter stor grad av langsiktighet og forutsigbarhet, både når det gjelder bistandsfinansiering og bruk av nasjonale ressurser, med nødvendige investeringer og løpende driftskostnader knyttet til infrastruktur, teknologi, legemidler og personell.

Alle har rett til den høyest oppnåelige helsestandard. Samtidig er god helse en av de viktigste forutsetninger for et meningsfullt og aktivt liv. Bedre helse bidrar til redusert fattigdom blant annet gjennom bedre læringsevne i barneårene, større arbeidsdyktighet og reduserte sykdomsrelaterte utgifter. Bedre helse oppnås ikke gjennom satsinger i helsesektoren alene, men er også avhengig av tilgang på rent vann og sunn mat, et miljø uten helseskadelig forurensing, likestilling mellom kjønnene, og ikke minst utdanning.

### Boks 2.3 Utdanning i sårbare stater

Barn i sårbare stater har et langt dårligere skoletilbud enn barn i andre utviklingsland. I tråd med at Norges engasjement i sårbare stater har økt, har regjeringen tatt initiativ til en betydelig opptrapping av norsk støtte til en målrettet satsing for at barn i slike land skal få oppfylt sin rett til grunnutdanning. De viktigste samarbeidspartnerne er FNs barnefond Unicef og frivillige organisasjoner. Blant disse er Redd Barna og Flyktningshjelpen de største. Arbeidet omfatter gjenoppbygging av skoler og utdanningssektoren etter katastrofer og å sikre utdanningstilbud i sårbare og konfliktherjede stater. Utdanning er også et virkemiddel i arbeidet for fred, forsoning og gjenoppbygging.

Unicef er en sentral aktør i land som Sudan, Nepal, Den demokratiske republikken Kongo, Liberia og Sierra Leone. I Sør-Sudan var bare 300 000 barn i skole da fredsavtalen ble inngått i 2005. Mye takket være Unicef sitt Gå på skolen-program sitter over en million sørsudanske barn på skolebenken i dag.

Redd Barnas globale kampanje ABC redder barna skal skaffe tre millioner barn et skoletilbud innen 2010. Programmet vil samtidig gi et bedre skoletilbud til åtte millioner barn som allerede går på skole i konfliktområder. Programmet har som mål å etablere skolegang som beskyttelse for barn i konflikt. Norge er den største giveren til Redd Barnas og FNs barnefonds arbeid med utdanning.

Norge var sterkt medvirkende til etableringen av Det internasjonale helsepartnerskapet (IHP). Partnerskapet skal hjelpe organisasjonene som deltar i kampanjen for de helserelaterte tusenårsmålene til å arbeide mer effektivt sammen. Et skritt på veien mot bedre koordinering ble oppnådd da avtalen *The IHP global compact* ble undertegnet i september 2007. Avtalen stiller krav både til dem som gir og dem som tar imot bistand. Hver mottakerregjering og deres internasjonale partnere vil arbeide sammen for å bestemme hvorledes initiativet best kan anvendes på landnivå. Den første gruppen av mottakerland som vil delta er Etiopia, Kenya, Zambia, Mosambik, Burundi, Nepal, Kambodsja og Mali.

Uten et dramatisk taktomslag, vil tusenårs målet om redusert barnedødelighet først bli nådd i

2045. Underernæring er en viktig medvirkende årsak. Men det er også positive trekk. Antall dødsfall av meslinger har mellom 1999 og 2005 gått ned med 75 prosent i Afrika sør for Sahara, noe som viser at den omfattende vaksineinnsatsen Norge har stått i spissen for, nytter. Barnedødeligheten er i dag på det laveste nivået siden målingene startet, men fortsatt altfor høy.

Tusenårs målet om redusert mødredødelighet vil ikke bli nådd og dødsratene blant gravide vil til og med sannsynligvis øke i enkelte områder. Den høye mødredødeligheten skyldes komplikasjoner som blødninger og infeksjoner, ofte som følge av utrygge aborter. I dag blir mindre enn 60 prosent av kvinner i utviklingsland og mindre enn 35 prosent i de minst utviklede landene assistert av kvalifisert helsepersonell under fødsel.

Et nytt delmål om universell tilgang til reproduktive helsetjenester ble vedtatt av FN i 2007. Dette gir et sterkere likestillingsfokus og knytter tusenårs målene nærmere handlingsplanen fra kvinnekongressen i Beijing, blant annet ved å sette fokus på ungdomshelsetjenester og familieplanlegging. Dette er også viktig for hiv-forebygging.

Ikke-smittsomme og livsstilsrelaterte sykdommer som hjerte- og karsykdommer, kreft, kroniske lungesykdommer og diabetes er nå blitt en av de store helseutfordringene også for utviklingsland. Den høyeste økningen er forventet i Afrika og Midt-Østen. Usunne kostvaner og fysisk inaktivitet bidrar til økningen i forekomst av overvekt, side om side med underernæring i utviklingslandene. Tobakk dreper opp mot halvparten av menneskene som bruker den. Skadelig alkoholbruk er estimert å forårsake om lag 2,3 millioner dødsfall årlig i verden og har store konsekvenser for helse og utvikling, inkludert økt sårbarhet for hiv. Dette kommer på toppen av det store omfanget av infeksjonssykdommer, og medfører en enorm belastning på helsetjenesten.

For å kunne nå de store helseutfordringene er det behov for en helsetjeneste med et førstelinjetilbud for både forebygging og behandling i nærhet til brukerne og som del av en effektiv omsorgskjede. Til behandling av kompliserte fødsler og ufullstendige aborter trengs det også en utvidelse og forsterkning av sykehusbaserte tjenester.

I svært mange av utviklingslandene er mangelen på kvalifisert og motivert helsepersonell et stort problem, særlig på landsbygda. Både nasjonale myndigheter og givere må legge større vekt på personellspørsmål enten det gjelder investering i utdanning, rekruttering og fordeling eller med

**Boks 2.4 Kampanjen for helsemålene**

Stats- og regjeringssjefer fra en rekke land er gått sammen i et nettverk for globale ledere for å gi framdrift til arbeidet, gjennom en global kampanje for de helserelaterte tusenårsmålene. Den norske regjeringen har vært en pådriver og sentral bidragsyter. Norge er en drivkraft for å få statsledere både i rike og fattige land til å slutte seg til et nettverk (Network for Global Leaders) for å prioritere innsats rettet mot å redusere barne- og mødredødelighet.

Dette er også grunnlaget for et nytt fokus på investeringer i utvikling av helsesystemer, der en kombinerer virkemidler for å skape et tilbud som kan bidra til å nå de tre helserelaterte tusenårsmålene. Nasjonale myndigheter, bistandsorganisasjoner og sivilt samfunn må ha samme dagsorden for at man skal kunne tilby hjelp til kvinner, nyfødte og småbarn. Til nå har 250 organisasjoner gått sammen i et globalt partnerskap for mødre, nyfødte og barn for å sikre bredt engasjement fra grasrota for å redusere barne- og mødredødelighet.

hensyn til lønn og arbeidsforhold, insentiver og støtte.

Det er nå godt forskningsmessig belegg for at en helsetjeneste som er basert på en sterk og god primærhelsetjeneste samlet sett er best og billigst. Det er samtidig sterke krefter knyttet til den medisinske-tekniske utviklingen, prestisje og økonomiske interesser som trekker ressursene i retning av en stadig mer spesialisert og fragmentert helsetjeneste. Norge vil i sin dialog med mottaker fortsatt legge vekt på betydningen av en velfungerende primærhelsetjeneste.

*Finansforvaltning og antikorrupsjon*

Korrupsjon og maktmisbruk forhindrer effektiv bruk av nasjonale ressurser og hemmer økonomisk vekst. Utbredt korrupsjon er også en indikator på dårlig styresett og en barriere for et lands demokratiske utvikling. Korrupsjon defineres ofte som misbruk av offentlig makt til egen fordel, som gjelder enhver transaksjon mellom offentlige og private aktører der offentlige goder ulovlig omgjøres til private fordeler. Korrupsjon foregår også

mellom private aktører – i privat sektor og i sivilsamfunnet.

Korrupsjon undergraver formelle prosesser og det politiske systemet. Korrupsjon i forbindelse med valg og i lovgivende forsamlinger reduserer ansvar og representativitet. Korrupsjon i domstolene setter loven til side og reduserer respekten for loven og domstolene slik at befolkningens muligheter til å få ivaretatt sine rettigheter svekkes. I offentlig forvaltning fører den til manglende innsyn, til store problemer med å iverksette tiltak, og til en svært skjev fordeling av goder og tjenester.

God finansforvaltning er avgjørende for hvor effektivt en stats inntekter blir brukt og et viktig virkemiddel for å forhindre korrupsjon. Dette gjelder både bruk av et lands egne inntekter og bistandsmidler. Nye systemer for elektronisk økonomistyring reduserer muligheten for regnskapsjuks. Faktisk forbruk kan enkelt sammenliknes med budsjettall.

Åpenhet i finansforvaltningen fremmer demokratiet. Behandling av statsbudsjett i nasjonalforsamlingen styrker de folkevalgte rolle og ansvarliggjør dem overfor befolkningen. Samtidig er det også en rekke andre nøkkelfunksjoner som må ivaretas for å skape etterrettelighet og tillit til offentlig forvaltning. Uavhengig revisjon, slik vi forbinder med Riksrevisjonens arbeid, gir grunnlag for å identifisere systemiske svakheter og uhederlige embetspersoner. Kapasitet til etterforskning av økonomisk kriminalitet og et uavhengig rettsapparat er nødvendig for å underbygge en allmenn forståelse om at korrupsjon er ulovlig.

Norge arbeider for å forebygge, avdekke og forfølge korrupsjon. Kampen mot korrupsjon er integrert i arbeidet for bedre styresett både på lokalt, nasjonalt og globalt nivå. Særlig prioritert er støtte til offentlig institusjonsbygging og finansfor-



Figur 2.3 I kampen mot korrupsjon er sterke og uavhengige medier viktig.

Foto: Ken Opprann



valtning, herunder også støtte til styrking av riksrevisjoner, anti-korrupsjonsbyråer, og andre institusjoner som har en offentlig kontrollfunksjon. Vilje til å etablere åpne og robuste systemer for finansforvaltning er en forutsetning for vårt bilaterale budsjettstøttesamarbeid.

Norge er også en pådriver for å styrke de multilaterale organisasjonenes arbeid for å bekjempe korrupsjon. FNs utviklingsprogram har tatt en mer aktiv rolle i å bistå samarbeidsland med reform av offentlig sektor og korrupsjonsbekjempelse. Vi har også vært den fremste støttespilleren for Verdensbanken i etableringen av politikk for godt styresett og anti-korrupsjon. Samtidig bidrar vi til å styrke utviklingsbankenes kapasitet gjennom sekondering av anti-korrupsjonsmedarbeidere.

Norge støtter et internasjonalt korrupsjonsjegernettverk som samler etterforskere og statsadvokater fra utviklingsland og kolleger i vestlige land for å diskutere felles strategier for anti-korrupsjonsarbeid og etterforskning over landegrensene. Nettverket tilbyr også beskyttelse av utsatte medlemmer.

Større åpenhet og lettere tilgjengelig informasjon om vår egen bistand er et viktig virkemiddel i kampen mot korrupsjon og for mer effektiv bruk av bistand. Norge støtter derfor det nye internasjonale initiativet for økt åpenhet om bistandsoverføringer og hva bistanden brukes til (International Aid Transparency Initiative). Det er viktig at all bistand til mottakerstater synliggjøres i det respektive statsbudsjett.

#### *Bruk av norske erfaringer*

Mange utviklingsland har tatt interesse for den norske og nordiske modellen for organisering av samfunnet, med blandingsøkonomi, godt utbygde velferdsordninger, etablerte samarbeidsrutiner mellom partene i arbeidslivet og vektlegging av likestilling.

At et land har god økonomisk vekst er ikke en garanti for en positiv samfunnsutvikling og redusert fattigdom. Veksten kan være konsentrert i enkelte næringer eller områder uten at de fattigste inkluderes. Kapitalintensive sektorer, som oljeutvinning og kommersiell gruvedrift, kan gi store gevinster for investorer og eiere, uten at det kommer det brede lag av samfunnet eller staten til gode. Utfordringen blir da å finne gode politiske virkemidler for å fordele veksten jevner mellom befolkningen uten at vekstraten faller. Godt utbygde helse- og utdanningstjenester er viktige, men også andre sosialpolitiske virkemidler kan ha stor betydning.

Det er en vanlig oppfatning at fattige land ikke har råd til å etablere universelle velferdsordninger. Stadig flere hevder imidlertid at sosial- og velferdspolitikk er et viktig instrument for både økonomisk og sosial utvikling i alle land – og dermed ikke noe en bør vente med å investere i til en har nådd et visst økonomisk utviklingsnivå. Noen kan oppleve midlertidig tap av inntekt som følge av naturkatastrofer eller økonomiske svingninger, slik vi har sett i forbindelse med økningen i de internasjonale matprisene og finanskrisen. Her kan velferdstiltak forhindre at arbeidsføre mennesker tvinges inn i en fattigdomssituasjon som undergraver deres framtidige evne til å delta i verdiskapingen. Dette kan bidra til å stimulere utviklingen av lokale markeder, og i tillegg gi sosiale gevinster i form av redusert sult og bedret helse. Det er også en nær sammenheng mellom foreldres inntekt og barnearbeid, og mangel på velferdstilbud i krisesituasjoner vil ofte medføre at barn tas ut av skolen for å bidra til husholdningsøkonomien. For svakstilte grupper vil tilgang til mat eller finansielle overføringer være et spørsmål om rettigheter, og direkte knyttet til statens ansvar for å sikre disse. Pensjonsordninger gir sikkerhet mot ekstrem fattigdom i alderdommen, og kan gi økt status for de gamle i familien og i samfunnet.

Norge har god erfaring med velferdsordninger i form av ulike trygdeytelser, på et tidlig stadium i den økonomiske utviklingen. En rekke utviklingsland har gjort seg liknende erfaringer, og interessen for dette politikkområdet er økende i utviklingssammenheng.

Tiltak rettet mot den mer utviklede delen av økonomien vil også kunne bedre grunnlaget for utvikling for de fattige over tid. En voksende middelklasse betyr økt kompetanse og produktivitet, økt etterspørsel etter varer og tjenester og utvikling av lokale markeder. Denne gruppen er gjerne et viktig talerør for endring på ulike områder, krav om fri presse, respekt for menneskerettighetene, bedre vilkår for næringslivet, innsyn i forvaltningen og fordømming av korrupsjon – i tillegg til at de også ofte er pådrivere for bedre offentlige tjenester innen for eksempel helse, utdanning, infrastruktur.

Norge har verdifull erfaring med utvikling av primærnæringene i et langstrakt land, der organisering i samvirke og sterke landbruksorganisasjoner har vært bærebjelken. I arbeidslivet har vi fått til en god modell med samarbeid mellom arbeidsgiver, fagbevegelsen og staten i det såkalte trepartssamarbeidet. Vi har kommet langt i arbeidet med likestilling, ikke bare mellom kjønnene, men også gjennom å sikre rettigheter i lovs form for

ulike grupper som har vært utsatt for systematisk forskjellsbehandling.

Der det er ønske om det vil Norge også framover bidra med sine erfaringer overfor land som legger vekt på sosial fordeling og likeverd i sin utvikling. Dette er særlig relevant der vi bidrar med generell budsjettstøtte i stat-til-stat-bistanden, fordi denne åpner for en utvidet dialog om hele samfunnsutviklingen, ikke bare innen den enkelte sektor.

#### Regjeringen vil

- sørge for at bistand til kapasitetsutvikling er egnet til å bygge opp om mottakers eierskap til egen utvikling
- fortsette med støtte til direkte samarbeid mellom norske politiske partier og deres søsterpartier i utviklingsland
- prioritere tiltak som bidrar til å ivareta retten til utdanning i sårbare stater
- sette et sterkere fokus på rettigheter til tjenester og tiltak som er særlig viktige for barn, ungdom, kvinner og sårbare grupper, deriblant seksuell og reproduktiv helse og hiv-forebygging
- styrke nasjonale helsesystem, med vekt på kapasitetsbygging
- i større grad kanalisere den norske bistanden til helse- og utdanningssektorene gjennom multilaterale organisasjoner som FN, Verdensbanken og de globale helsefondene
- rette økt oppmerksomhet mot rammebetingelser for suksess i støtte til anti-korrupsjonsinstitusjoner og strategiutvikling
- prioritere spesielt anti-korrupsjonsarbeid i land hvor vi støtter utvikling av petroleums- eller gruvesektoren, og i land som gjennomfører gjenoppbygging etter krig
- styrke de multilaterale organisasjonenes anti-korrupsjonsarbeid
- bidra til en større åpenhet i mottakerlandene om internasjonal bistand og hvordan den brukes, blant annet ved å arbeide for at bistand til offentlig sektor reflekteres i statsbudsjettet
- bidra med norske erfaringer fra samfunnsplanlegging, som utbygging av velferdsordninger, trepartssamarbeid mellom arbeidsgiver, fagorganisasjoner og staten, organisering av primærnæringene i samvirke og landbruksorganisasjoner, og arbeid med likestilling

## 2.2 Et sterkt sivilsamfunn

Et mangfoldig og dynamisk sivilt samfunn er et viktig supplement til de folkevalgte strukturene og en forutsetning for en demokratisk utvikling. Et vel fungerende sivilsamfunn forutsetter et mangfold av aktører som har kapasitet til å engasjere seg i samfunnsutviklingen. Dette gjelder innenfor akademia, media, næringsliv, politiske partier, kulturlivet, religiøse samfunn, tradisjonelle institusjoner og frivillige organisasjoner.

Det sivile samfunn gir folk retten og muligheten til å påvirke samfunnsutviklingen, forbedre egne levekår og gi støtte til fattige og underprivilegerte slik at deres stemmer blir hørt og deres interesser løftet fram. Sivilsamfunnet er en arena hvor individer frivillig kommer sammen for å fremme synspunkter og interesser på egne og andres vegne – direkte eller gjennom frivillige organisasjoner eller andre former for sammenslutninger.

Et levende demokrati forutsetter frie og uavhengige medier. En kritisk presse kan avdekke maktmisbruk og korrupsjon. Den er ofte den eneste beskyttelse opposisjonelle og andre har mot å bli utsatt for overgrep. Norsk støtte til frie og uavhengige medier har som mål å støtte opp om arbeidet for større åpenhet, demokrati og godt styresett. Vi bidrar til å styrke mediene rettslig og faglig, til mangfold og tilgjengelighet og til mediens mulighet til innsyn i beslutningsprosesser.

Kulturinstitusjoner og -organisasjoner er av vital betydning for å skape et levende sivilt samfunn med åpne fora for bred debatt. Kunstnere, kulturarbidere og intellektuelle spiller en viktig rolle som opinionsdannere og når brede grupper gjennom kulturelle ytringer og faglig virksomhet.



Figur 2.4 Lusaka Playhouse, Zambia.

De vanskelige spørsmålene om samliv og identitet som «Et dukkehjem» tar for seg er fremdeles aktuelle. Nora og Helmer bidrar til samfunnsdebatt verden over. Kulturutvikling kan være både et mål og et middel i en nasjonal utviklingsprosess. Foto: Rodney Lobo

Dette gjør disse gruppene til viktige endringsagenter i utviklingsprosessene.

Organisasjonene kan utgjøre et viktig supplement til det offentlige tjenestetilbudet, særlig innenfor helse og utdanning, hvor offentlig innsats av ulike årsaker er mangelfull. Frivillige organisasjoners virksomhet kan vise vei der ressursmangel har gjort at det offentlige tilbudet har sunket langt under akseptabel minimumsstandard. Som frittstående aktører er de også aktive på en arena hvor nye ideer og modeller testes ut før eventuell utprøving i større skala og etter hvert integrering i det offentlige systemet.

I flere land har det i de senere år vært tendenser til å stramme inn lovgivning som regulerer rammer for sivile samfunnsorganisasjoner og deres aktiviteter. Fra norsk side skal vi være tydelig på at det er statens ansvar å legge til rette for mangfold og vekst i sivilsamfunnet gjennom å sikre gode juridiske, økonomiske og politiske ram-

mebetingelser for frivillig engasjement, frie ytringer og muligheter til å organisere seg.

#### *Regjeringen vil*

- stimulere prosesser som kan bidra til et vitalt og mangfoldig sivil samfunn som målbærer befolkningens interesser og syn i utviklingsland. Dette gjøres blant annet gjennom støtte til lokale, internasjonale og norske frivillige organisasjoner
- vektlegge betydningen av at staten legger forholdene til rette for at organisasjoner innen det sivile samfunn kan drive sin virksomhet
- arbeide for å sikre frie mediers rett til å utøve sitt arbeid som demokratiets voktere

### **2.3 Levedyktig næringsliv**

Et dynamisk næringsliv er en forutsetning for økonomisk vekst og utvikling. Næringslivet utvikles best i et samspill mellom staten og privat sektor. Staten må ta ansvar for å skape rammebetingelser som bidrar til velfungerende markeder. Spesielt viktig er infrastruktur knyttet til energi, transport, telekommunikasjon og finansiering. Politisk og makroøkonomisk stabilitet er viktig for å stimulere investeringsvilje.

#### *Ansvarlig forvaltning av fornybare ressurser*

Rundt 75 prosent av verdens fattige bor på landsbygda, og livnærer seg i stor grad av fiskeri- og landbruksvirksomhet. De høye prisene på mat på verdensmarkedet siden 2007, ga nytt håp om en gunstig landbruksutvikling også i fattige land. Men effekten av de høye prisene har i liten grad nådd fram til småbøndene, spesielt ikke i Afrika. Dette skyldes blant annet at nasjonale myndigheter prioriterer å bruke subsidier eller eksportrestriksjoner for å holde prisnivået nede av hensyn til den voksende urbane befolkning. Andre årsaker kan være mangel på infrastruktur og tilgang til markeder, og et lavt teknologi- og kunnskapsnivå.

Mange afrikanske land har et stort landbrukspotensial. Med landbruk menes her både jordbruk, skogbruk, fiskeoppdrett og annen økonomisk aktivitet knyttet til naturressursene på bygdene. Forvaltning av vannressursene er en viktig del av dette bildet.

Småbønders tilgang til innsatsvarer er også en kritisk faktor for å bedre landbrukets produktivitet. Erfaringer fra Tanzania og Malawi gjør at vi fra norsk side har tro på at man gjennom strategisk

#### **Boks 2.5 Informasjon gir innflytelse**

Verdensalliansen for borgerdeltakelse (World Alliance for Citizen Participation), CIVICUS, er et nettverk av mer enn 1000 organisasjoner i utviklingsland som siden 2004 har arbeidet for å kartlegge sivilsamfunn – deres strukturer, omgivelser og verdier. Til nå er det gjennomført undersøkelser i over 50 land. Arbeidet gis høy faglig anerkjennelse fra nasjonale myndigheter, internasjonale givere og akademiske miljøer.

CIVICUS bidrar til å skape fellesforståelse blant nasjonale sivilsamfunnsaktører om egne styrker og svakheter. Sivilsamfunnets generelle tillit i befolkningen, i media og privat sektor og blant givere er også blitt styrket som følge av CIVICUS' brede og inkluderende arbeidsprosess. Det finnes eksempler på at dette har endret nasjonale myndigheters negative oppfatning av sivile organisasjoners rolle i mer positiv retning.

Norge har støttet arbeidet med å utvikle en indeks som viser hvor sterkt sivil samfunn står i ulike land. En viktig kopling er gjort mellom landanalyser og styresettarbeidet til FNs utviklingsprogram. Hensikten er å bidra til nasjonalt, demokratisk eierskap til indikatorer for styresett. CIVICUS' landanalyser styrker dermed dialogen om styresett i land hvor nasjonale myndigheter og sivil samfunn tradisjonelt står langt fra hverandre.

samarbeid mellom offentlig og privat sektor kan gi bøndene bedre tilgang til såkorn og mineralgjødsel og derigjennom større matsikkerhet. Regjeringen har derfor inngått et strategisk partnerskap med Yara International ASA, for å sikre leveranser av mineralgjødsel til Øst-Afrika. Samarbeidet vil omfatte aktivitet i Malawi, Mosambik og Tanzania. Den felles målsetningen er å bidra til fattigdomsreduksjon og matsikkerhet.

Kvinner står for halvparten av Afrikas landbruksproduksjon, og 70 prosent av matproduksjonen. Samtidig mangler kvinner rett til å eie og arve jord i de fleste afrikanske land. Styrking av kvinners rett til jord vil ikke bare bidra til likestilling, men også til økonomisk vekst fordi det stimulerer til økt innsats og investeringer i landbruket.

Klimaendringer endrer forutsetninger for matproduksjon i en rekke land. Områder som tidligere har vært dyrkbare tørker ut, tradisjonelle sorter kan ikke dyrkes fordi de er tilpasset et annet klima, fisk og andre marine ressurser blir presset som følge av endringer i havtemperatur, forsuring og forringelse av korallrev.

Fokus på klimatilpasset landbruk er viktig for å sikre at landbruksproduksjon ikke bidrar negativt til klimaendringene gjennom blant annet økt avskoging og lite klimavennlige teknologier.

Utvikling av fiskeri- og oppdrettssektoren representerer muligheter for næringsutvikling og økonomisk vekst i mange utviklingsland. Fisk er en verdifull fornybar ressurs som kan bidra til bedret ernæring, matsikkerhet, inntekt og sysselsetting. Om lag 70 prosent av alt fiske og 90 prosent av all

fiskeoppdrett i verden foregår i utviklingsland, Kina inkludert. Eksport av fisk og fiskeprodukter gir utviklingslandene store eksportinntekter, større enn samlet nettoeksport av kaffe, bananer, ris og te. Norge har verdifull og etterspurt kompetanse på fiskerisektoren.

Norge skal gjennom sin utviklingspolitikk bidra til å stimulere samarbeidslandenes egeninteresse for bærekraftig naturressursforvaltning. Dette kan gjøres for eksempel ved å bidra til å styrke utvikling og håndhevelse av lovverk og reguleringer, og å gjøre rene energiløsninger mer attraktive enn gammeldagse, forurensende løsninger. Vi ønsker å bidra med kompetanse og finansiering der landene selv har politisk vilje til å vektlegge bærekraft i utviklingsprosessen.

#### *Ansvarlig forvaltning av ikke-fornybare ressurser*

Det er et paradoks at en betydelig andel av verdens fattige bor i land som er rike på naturressurser – olje, gass, kobber, diamanter og gull, for å nevne noen. En femtedel av verdens gass- og oljeeksport kommer fra Afrika, og hele 40 prosent av befolkningen i Afrika sør for Sahara bor i land som ifølge Det internasjonale valutafondet (IMF) sin definisjon anses å ha betydelige naturressurser. Økt etterspørsel etter petroleumsprodukter og andre mineraler de siste årene bidro til en betydelig prisvekst, og interessen for å utnytte ressursene økte. Mange utviklingsland har derfor tiltrukket seg store utenlandske investeringer på dette området, og hatt en betydelig økning i statlige inntekter fra

#### **Boks 2.6 Forskrifter for fiske i Vietnam**

Norge har tidligere støttet utviklingen av ny fiskerilov i Vietnam. Denne trådte i kraft i 2003. Dette samarbeidet videreføres for å bistå i utvikling av forskrifter og regelverk, kapasitetsbygging og opplysningsvirksomhet. Et utradisjonelt redskap i utvikling av regler og forskrifter er bruk av pilotmodeller der utvalgte forskrifter prøves ut i bestemte geografiske områder. På grunnlag av praktisk erfaring blir forskriftene ferdigstilt. De forskriftene som prøves ut er knyttet til tildeling og utleie av oppdrettslokalteter, registrering og inspeksjon av fiskebåter, havneforvaltning, lokal forvaltning av rekeoppdrett og anvendelse av fiskeriloven i rekeyngelproduksjon. En gjennomgang av pilotmodellen konkluderte med at tilnærmingen gir gode effekter.



Figur 2.5 Mange fattige land er rike på naturressurser. Utfordringen er å sørge for at rikdommen kommer alle til del.

Foto: Fredrik Naumann/Felix Features

### Boks 2.7 Initiativet for innsyn i utvinningsindustriene – EITI

Det er et paradoks at mange utviklingsland med store naturressurser ofte har lav økonomisk vekst og høy risiko for voldelige konflikter. Disse landene har også ofte en skjev inn-tektsfordeling enn andre land. Initiativet for innsyn i utvinningsindustriene, EITI (Extractive Industries Transparency Initiative), er etablert for å sikre innsyn i inntektene fra utvinningsindustriene i produsentland. Dette bidrar til god forvaltning av inntektene fra petroleums- og gruveindustrien og vil kunne ha stor betydning for fattigdomsbekjempelse. Manglende åpenhet om disse inntektene har ofte gjort det for lett for eliter i ressursrike land å berike seg selv.

EITI arbeider for at åpenhet omkring inntekter fra naturressurser skal bli en global norm og at en større andel av inntektene fra naturressursene skal bidra til å fremme rettferdig sosial og økonomisk utvikling. Initiativet er således et viktig tilskudd til internasjonal utviklingspolitikk. Større åpenhet om inntektsstrømmene fremmer også politisk stabilitet i verdens energiregioner.

Mer enn 20 ressursrike utviklingsland er allerede i ferd med å sette EITIs åpenhetskriterier ut i livet. I tillegg vurderer om lag 20 nye land å slutte seg til. Til sammen utgjør dette mer enn halvparten av verdens mest ressursrike stater. Landene kan søke assistanse fra blant annet Verdensbanken, Afrikabanken og Asiabanken. Videre støttes initiativet politisk av G8 og gjennom økonomiske bidrag fra blant annet USA, Tyskland, Canada, Italia og Norge.

EITI organiserer ikke bare stater. EITI er et partnerskap mellom stater, utvinningsselskaper og sivilt samfunn. Gjennom initiativet får sivilt samfunn informasjon om ressursinntektene, som kan brukes som redskap til å holde myndighetene ansvarlig for bruken av inntektene.

For å styrke EITIs troverdighet er det viktig at også vestlige land forplikter seg til å etterleve EITIs kriterier. Norske myndigheter og Statoil-Hydro har siden 2003 deltatt i initiativet. Statoil-Hydros betalinger til utenlandske regjeringer, som er vertskap for selskapets utvinningsvirksomhet, offentliggjøres i selskapets årlige rapporter. Norge arrangerte EITIs tredje internasjonale konferanse i 2006 og er nå vertskap for EITIs internasjonale sekretariat.

Norge skal som første vestlige land iverksette EITIs åpenhetskriterier fullt ut. I Norge har vi allerede åpenhet om betalingsstrømmer fra oljeselskaper til myndighetene. Implementering av EITIs åpenhetskriterier innebærer imidlertid at selskapene må rapportere innbetalingene sine til en uavhengig enhet. Myndighetene må på sin side rapportere til samme enhet de beløp man har mottatt. Det må også opprettes en komité for overvåking av implementeringen av EITI bestående av de ulike interessentene.

Regjeringen har som målsetning at hele prosessen med fastsettelse av forskrift, rapportering av betalingsstrømmer og verifisering av resultatene, eller såkalt validering, gjennomføres i løpet av 2009.

skatt, eierandeler, salg av konsesjoner og liknende. Hvilke konsekvenser den dramatiske reduksjonen i olje- og andre råvarepriser høsten 2008 vil få framover, er for tidlig å si.

Inntekter fra utvinning av olje- og andre mineralressurser kan bidra til en vesentlig fattigdomsreduksjon i mange utviklingsland. Det setter imidlertid store krav til hvordan rikdommen forvaltes. Erfaringer viser at land som er rike på naturressurser ofte har hatt lavere økonomisk vekst enn land som ikke har et slikt gunstig utgangspunkt. Felles for disse landene er at svingningene i økonomien er større enn for andre land. Dette knyttes blant annet til store svingninger i råvareprisene, slik som da oljeprisen sank fra 150 til 50 amerikanske dollar i løpet av én måned høsten 2008.

Mest alvorlig er tendensen til at ressursrike land er mer utsatt for korrupsjon og misbruk, for eksempel ved at myndighetspersoner oppretter fiktive virksomheter som har til formål å tappe av naturressursrikdommen til egen vinning. Store ressursinntekter kombinert med svake samfunnsinstitusjoner og dårlig lovverk, har i enkelte utviklingsland forsinket demokratiprosesser og i verste fall ført til borgerkrig. Dette har gitt opphav til betegnelsen *ressursforbannelsen* om den situasjonen mange fattige land med store naturressurser har havnet i.

Førti år med petroleumsproduksjon har gitt Norge erfaringer med å forvalte oljeressursene slik at de bidrar til bærekraftig økonomisk vekst og velferd i befolkningen som helhet. Disse erfaringer

### Boks 2.8 Olje for Utvikling i Øst-Timor

Øst-Timor er et av Olje for utvikling (OfU) sine ti prioriterte samarbeidsland. Samarbeidet skal være langsiktig. Da Øst-Timor ble formelt selvstendig i 2002, var det klart at landet hadde behov for å etablere institusjoner og regelverk for å kunne forvalte og administrere landets petroleumsressurser til beste for befolkningen. En femårig avtale med Norge om petroleums-samarbeid ble innledet i 2003. Forut for dette hadde Norge også bistått med ekspertise i forhandlinger med naboland om eierforhold og sokkelavgrensing. Etter hvert har rådgivningen og samarbeidet blitt utvidet til også å gjelde institusjonelt samarbeid mellom oljedepartementer, finansdepartementer og miljøverndepartementer. En slik organisering er i tråd med OfU sin helhetlige tilnærming til de tre hovedstolpene i programmet: ressursforvaltning, finansforvaltning og miljøforvaltning.

En viktig del av programmet består av norsk ekspertise som er stasjonert i Øst-Timor. Ekspertene fra det norske finansdepartementet og Oljeskattekontoret er knyttet til finansdepartementet i Øst-Timor. Oljedirektoratet har medarbeidere i sin søsterorganisasjon i Øst-Timor. Programmet tilbyr også kurs, konferanser, seminarer og opplæring både i Øst-Timor og Norge.

Oppbyggingen av Øst-Timors petroleumsvirksomhet, både for å få aktivitet på sokkelen og for å etablere et institusjonelt rammeverk, har gått raskt. I 2005 bisto norske jurister i arbeidet for å etablere en petroleumslov. Øst-Timor

har de siste årene blitt tilført store inntekter fra gass- og kondensatproduksjon fra Bayun Undanfletet, som ligger i fellessonen med Australia. Norge bisto med gjennomføringen av en vellykket første lisensrunde i 2006 i østtimoresisk farvann. I 2009 planlegges boring av en rekke letebrønner i disse områdene.

Til tross for begrenset produksjon, betyr inntektene fra petroleumsvirksomheten allerede svært mye for den lille østtimoresiske økonomien. Petroleumsinntektene anslås å utgjøre i overkant av 400 prosent av oljekorrigert bruttonasjonalinntekt i 2008. Den betydelige avhengigheten av petroleumsressursene understreker viktigheten av fornuftig forvaltning. Et sentralt element har vært å frikople inntektsstrømmen fra de løpende utgiftene. Øst-Timor etablerte i 2005 et petroleumsfond gjennom en egen petroleumsfondslov etter modell av Statens pensjonsfond – Utland og med assistanse fra norske eksperter.

I tillegg til fortsatt bistand til ressurs- og inntektsforvaltning, vil programmet også trappe opp rådgivning innenfor miljøforvaltning. Institusjonell forankring av miljøansvar og iverksettning av en planlagt miljølov er aktuelle problemstillinger på området.

Åpenhet i forvaltningen og godt styresett er vesentlige elementer i institusjonsbyggingen i Øst-Timor. Det norske prosjektet har bistått Øst-Timor i forberedelser for landets tilslutning til Initiativet for innsyn i utvinningsindustriene (EITI).

gene kan Norge dele med andre. Mange utviklingsland etterspør kompetanse og erfaring med å tilrettelegge for et helhetlig rammeverk for å unngå ressursforbannelsen. Formålet med programmet Olje for utvikling (OfU), som ble lansert høsten 2005, er å bidra til varig reduksjon av fattigdom, samt bidra til en bærekraftig økonomisk og sosial utvikling i samarbeidslandene. Programmet har en bred tilnærming og omfatter kompetansebygging og institusjonssamarbeid innen ressursforvaltning, finansforvaltning og miljøforvaltning. Godt styresett er en tverrgående dimensjon. Norge ønsker også gjennom Olje for utvikling å bidra til å styrke lokalt petroleumsrelatert næringsliv gjennom opplæring og støtte til kompetansebygging innen leverandørkjeden for oljenæ-

ringen. Programmet har vokst raskt som følge av økende etterspørsel etter programmets tjenester. Olje for utvikling samarbeider i dag med 25 land.

#### Uformell sektor

I de minst utviklede landene har en stor andel av befolkningen sine inntekter fra produksjon av varer og tjenester i uformell sektor. Den vokser raskere enn formell sektor og erfaringen viser at den økonomiske veksten må bli svært høy før den uformelle sektoren reduseres vesentlig. Generelt er uformell sektor preget av lav produktivitet, lave lønninger, dårlige arbeidskår, høy risiko, og mangel på rettigheter og sosiale goder. En stor andel av de som arbeider i uformell sektor er kvinner.

Uformell sektor vil være viktig for en betydelig del av befolkningen i fattige land i overskuelig framtid. Det er urealistisk å forvente at den formelle sektoren skal kunne skape tilstrekkelig antall nye arbeidsplasser på kort sikt. Arbeidet med å sikre rettighetene til de som arbeider i denne sektoren må derfor prioriteres sterkere. Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) har utviklet et sett av regler for dette, blant annet gjennom Konvensjonen for hjemmearbeid fra 1996, og 2002-erklæringen om uformell sektor.

Rapportene fra Høynivåkommissjonen for fattiges adgang til lov og rett, den såkalte formaliseringsagendaen, er sentrale virkemidler i dette arbeidet. Agendaen legger vekt på å styrke den politiske forståelsen for at samfunnet som helhet vinner på å gi fattige adgang til lov og rett, og at hele økonomien vinner på at markedet fungerer for alle. Et samfunn der bare en begrenset andel av befolkningen deltar i den formelle økonomien er ikke bærekraftig på sikt.

### Turisme

Turisme er en stadig voksende næringsvei. Ifølge Verdens turistorganisasjon, en del av FN-familien, vil antallet turister i global sammenheng tredobles i løpet av de neste ti årene. Kulturminner, kulturmiljøer og naturområder er ofte basisressursene for turisme. Utviklingsland er rike på slike ressurser, og Norge har en lang tradisjon for å bistå utviklingsland i oppbyggingen av institusjonelle rammer og forvaltningsplaner som ivaretar hensyn til både lokalsamfunn, bærekraftig utvikling, vern av natur og kulturminner.

Målet er å skape en bærekraftig turistindustri som sikrer lokalt eierskap, utvikler lokalt næringsliv og langsiktig sysselsetting med positive virkninger for miljø, sosiale strukturer og kulturen.

### Boks 2.9 Turisme skaper vekstmuligheter

For verdensarvbyen Ilha de Moçambique har lokalt kulturminnevern i perioden 1999–2008 ført til mange positive ringvirkninger for samfunnet: mangedobling av antall turister, stor vekst i antall arbeidsplasser og gjenopptakelse av lokal kalkproduksjon. I tillegg har kulturminnenes historiefremidlende verdi skapt debatt og tilhørighet.

### Regjeringen vil

- arbeide for at kvinner og menn skal ha like rettigheter til å eie og arve jord
- stimulere til bærekraftige rammebetingelser for næringsutvikling innen landbruks- og fiskerisektorene
- videreutvikle det strategiske partnerskapet med Yara for å gi bønder bedre tilgang på mineralgjødning
- bidra til at utviklingsland som er rike på naturressurser bruker sine inntekter til å sikre en bærekraftig økonomisk vekst og fremme velferd i befolkningen som helhet
- legge vekt på at utvinning av naturressurser skjer på en miljømessig forsvarlig måte og som sikrer god sameksistens med andre brukere av hav og land
- videreutvikle Olje for utvikling-initiativet, med vekt på ressursforvaltning, finansforvaltning og miljøforvaltning
- bidra til kompetansebygging innen petroleumsrelatert lokalt næringsliv, for å sikre større ringvirkninger av virksomheten lokalt
- iverksette EITIs åpenhetskriterier og styrke internasjonalt samarbeid for større åpenhet i tilknytning til utvinningsindustriene

## 3 Globale rammebetingelser

Globalisering skaper nye og tettere sammenhenger mellom land og regioner, ulike folkeslag, fattige og rike. Selv om nasjonal politikk fremdeles vil være avgjørende for lands utvikling, blir muligheten for enkeltland til å styre egen skjebne i større grad påvirket av eksterne forhold. Internasjonalt samarbeid blir derfor stadig viktigere for å takle regionale og globale utfordringer som påvirker utvikling.

### Boks 3.1 Skjebnefellesskap

«Dette er et viktig år i De forente nasjoners historie. Vi har nettopp kommet halvveis i kampen for å nå målsettingene til Tusenårs-målene – vår felles visjon om å bygge en bedre verden i det 21. århundre. Vi ser tydeligere enn noen gang at truslene i det 21. århundre berører alle. Klimaendring, spredning av sykdom og dødelige våpen, samt terrorisme krysser alle landegrenser. Hvis vi vil fremme det globale fellesskapets beste, må vi sikre de globale fellesgodene.»

Kilde: Del av FNs generalsekretær Ban Ki-moons budskap på FN-dagen 2008



Figur 3.1 FNs Generalsekretær Ban Ki-moon.

Foto: UN Photo/Mark Garten

### 3.1 Global organisering er i alles interesse

Tidlig i 2009 står verden midt i en global økonomisk nedgangsperiode som vi ikke fullt ut aner konsekvensene av. Utviklingslandene er allerede rammet hardt av andre eksisterende kriser. Matvarekrisen, ustabile priser på olje og andre råvarer og uforutsigbar tilgang på energi har skapt usikkerhet. Klimaendringene vil særlig ramme de fattige. Vi risikerer at den positive utviklingstrenden snur og at fattigdommen igjen vil øke dramatisk. Disse krevende og alvorlige utfordringene må ikke bli skjøvet i bakgrunnen av den finansielle krisen. Tvert imot må vi bruke tiltakene mot finanskrisen til også å ta grep om de langvarige og store utfordringene. Krisen har avdekket et stort behov for en overhaling av våre globale mekanismer. En slik gjennomgang må også inkludere løsninger for utviklingslandene.

Behovet for internasjonale kjøreregler og styrket global organisering og samordning er viktigere enn noensinne. De store globale utfordringene kan ikke løses av noe land alene, men fordrer en velfungerende internasjonal rettsorden der forholdet mellom stater reguleres gjennom forpliktende normer og konvensjoner. Norge er, med våre geografiske, økonomiske og ressursmessige forutsetninger, særlig avhengig av robuste internasjonale regelverk og gode globale styringsmekanismer for vår økonomi, vår samfunnsutvikling og vår sikkerhet. Her har vi en klar fellesinteresse med utviklingslandene.

FN er den viktigste internasjonale organisasjonen som har mandat til å lede an i arbeidet med globale styringsmekanismer, men suppleres av en rekke andre globale og regionale organisasjoner.

De geopolitiske endringene med forskyvning av det økonomiske og politiske tyngdepunktet mot øst, og delvis sør, betyr at mange store utviklingsland har større makt enn før. Anført av BRICS-landene krever de større innflytelse og delaktighet i den globale styringen. Organisasjoner som FN, Verdens handelsorganisasjon, Verdensbanken og Det internasjonale valutafondet er under press for å justere sin politikk som følge av nye maktkonstellasjoner. Dette bringer nye erfaringer og hensyn



inn på den internasjonale dagsordenen, og utfordrer det internasjonale samfunnet til en bredere debatt om hvordan internasjonal samhandel mellom land, organisasjoner og enkeltpersoner skal organiseres.

En styrking av innflytelsen til utviklingsland i FN, Verdensbanken og Valutafondet vil kunne fremme organisasjonenes framtidige legitimitet og troverdighet i landskapet av internasjonale utviklingsaktører. Dersom de verdensomspennende organisasjonene ikke makter å styrke sin rolle og relevans, er det en reell fare for at utviklingsland ikke ser verdien av disse institusjonene.

Som en følge av fortsatt mulig mistillit kan konkurrerende institusjoner se dagens lys. Etableringen av et asiatisk pengefond har vært diskutert. Tilsvarende diskuteres behovet for en internasjonal finansieringsinstitusjon som skal spesialisere seg på mellominntektsland. Diskusjonen må ses i sammenheng med BRICS-landenes kamp for å få sin posisjon styrket i Verdensbankens styrende organer. I Latin-Amerika er allerede Banco del Sur opprettet med noe av den samme beveggrunn. Etableringen av dette venezuelansk-argentinske initiativet må ses på som uttrykk for dyp skepsis til og misnøye med de Washington-baserte institusjonene Verdensbanken og Valutafondet. I FN ser en dette tydeligst ved at initiativ lanseres utenfor eller parallelt med FN.

I kjølvannet av finanskrisen har Gruppen av 20 land, G20, markert seg som en betydelig aktør på den internasjonale arena. Gruppen er en vesentlig utvidelse av den etablerte G8-gruppen og gjenspeiler nye globale politiske og økonomiske maktforhold.

Mangfoldet av institusjoner og møteplasser for normutvikling åpner for nye muligheter for påvirkning. En mindre gruppe land og aktører kan lede an for å utvikle en felles forståelse av behovet for nye retningslinjer og normer. Dette vil gjøre det lettere å få med seg resten av verden. Dette utnyttet Norge for eksempel i arbeidet med å få på plass den internasjonale konvensjonen mot bruk, produksjon og salg av klasevåpen. Andre eksempler er arbeidet med ulovlig kapitalflyt der Norge i 2008 ledet en internasjonal arbeidsgruppe, og skogsatsingen, der et viktig delmål er å være katalysator for sterkere internasjonal organisering av innsatsen for bevaring av tropisk skog. Dette er komplekse og sensitive tema med sterke internasjonale motkrefter, og med behov for å skape en plattform for normutvikling. For å skape robuste styringsinstrumenter, må imidlertid resultatene fra arbeidet inn i formelle prosesser i for eksempel FN og bli gjenstand for mellomstatlige forhandlinger, slik at

### **Boks 3.2 Verdensbanken setter dagsordenen innen næringslivsregulering**

Verdensbankens årlige «Doing Business»-rapport skal gi en mest mulig objektiv vurdering av kostnadene ved næringslivsreguleringer i 178 land. På kort tid har den blitt Verdensbankens mest leste og siterte publikasjon. Den brukes i dag av mange nasjonale myndigheter. I mange land utvikles reformer spesifikt med det for øye å klatre på rangeringene. Private investorer bruker også rapporten når de vurderer investeringer. Til tross for at «Doing Business»-rapporten har en relativt snever metodologi, og ikke er en altomfattende guide til et sunt investeringsklima, er betydningen av innholdet og konklusjonene i rapporten stor.

For å få lån hos Verdensbankens underorganisasjon for privat sektorinvesteringer, IFC (International Finance Corporation), må bedriftene tilfredsstille de såkalte Equator Principles – et sett med retningslinjer for å håndtere spørsmål knyttet til miljø og sosiale forhold. Selv om disse normene er både krevende og kostbare, viser det seg at private næringsliv gjerne søker seg til IFC. Et samarbeid med verdensbankorganisasjonen medfører nemlig ikke bare at finansiering skaffes til veie, det følger også et uformelt, men underforstått godkjent-stempel av bedriften. Derfor bidrar samarbeid med IFC positivt til bedrifters omdømme. De strenge retningslinjene har blitt adoptert av mange av verdens største kommersielle banker. Denne gruppen banker omtales som Equator Principles-banker. I 2007 sto de for nesten 70 prosent av all prosjektfinansiering i utviklingsland. De strenge retningslinjene til IFC har dermed fått positive ringvirkninger langt ut over egen virksomhet og uten at IFC har noe formelt mandat til å lage slike retningslinjer.

en kan sikre bred oppslutning og styrke politikens legitimitet.

Utviklingslandenes styrkede posisjon i organisasjonene kan gjøre dem til enda viktigere alliansepartnere for rikere land. For Norge kan dette ha særlig betydning i organisasjoner som arbeider med krevende krysskoplinger mellom hav-, ressurs-, miljø- og handelssaker for å utvikle og implementere internasjonale omforente normer, som for

**Boks 3.3 Anstendig arbeid**

I en globalisert verden er det en stadig større utfordring å sørge for en mer rettferdig fordeling. Anstendige arbeidsvilkår og respekt for arbeidstakernes rettigheter er avgjørende for et rettferdig samfunn. Norge er et av de første land i verden som nå har etablert en helhetlig strategi for å styrke og samordne innsatsen for arbeidstakerrettigheter på global basis. Denne satsningen er bygget på Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) sin Dagsorden for anstendig arbeid. Norge har økt sin innsats for 2008–2009 med en programavtale på 100 millioner. Anstendig arbeid innebærer fattigdomsbekjempelse som et helhetlig grep hvor folk må få et anstendig og produktivt arbeid, herunder et arbeid hvor grunnleggende arbeidsstandarder respekteres og der arbeiderne gis en lønn man kan leve av.

eksempel Konvensjonen om internasjonal handel med truede arter, CITES, den internasjonale hvalfangstkommissjonen, IWC, den internasjonale maritime organisasjon, IMO og Biomangfoldkonvensjonen, CBD.

Finanskrisen har avdekket flere svakheter ved dagens finansmarked, men behovet for velfungerende internasjonale finansinstitusjoner er også blitt tydeligere. Det er behov for sterkere kriseforebygging innenfor finanssektoren. Både nasjonale og internasjonale reguleringer må styrkes. Flere har tatt til orde for en «ny Bretton Woods-konferanse». Både Verdensbanken og IMF har nedsatt hver sin eksterne høynivåkommissjon som skal se på institusjonenes rolle og struktur.

Regjeringen legger vekt på at reform av internasjonale finansinstitusjoner blir tilstrekkelig omfattende til at man står bedre rustet til å forbygge og håndtere finansielle kriser i framtiden.

*FNs spesielle rolle*

FN er en unik arena for å utvikle bindende internasjonale normer og regelverk. Gjennom mellomstatlige forhandlinger i FN vedtas konvensjoner og internasjonale forpliktelser.

Innenfor arbeidet med menneskerettigheter er FN den sentrale aktøren for å overvåke og utvikle normer. Høykommissæren for menneskerettighe-

ter har ansvar for overholdelse av og respekt for menneskerettighetene. Alle FN-organisasjonene vektlegger rettighetsdimensjonen i sitt mandat.

FN er det viktigste forumet for fredelig løsning av konflikter. I FN møtes statsledere og nasjonale representanter. Her brynes og brytes staters ideer og ideologier. Denne funksjonen blir viktigere og viktigere jo mer sammensatt verden blir.

På det sikkerhetspolitiske området kan FN bidra til å løse konflikter som truer internasjonal fred. I ekstreme tilfeller kan FNs sikkerhetsråd legitimere fellesskapets maktbruk, men der hvor sterke nasjonale interesser er involvert vil det ofte bli vanskelig å komme fram til felles løsninger. FN bidrar i dag med over 100 000 fredsbevarende styrker i land hvor det er nødvendig å sikre trygge rammer for pågående fredsprosesser.

FNs humanitære innsats bygger på universelle normer og regler, humanitære prinsipper, Genèvekonvensjonene, som beskytter sivile og den enkeltes verdighet. Utfordringene er riktignok mange – adgang og sikkerhet for humanitært personell, koordinering, talsmannsarbeid, finansiering – men det potensielle handlingsrommet er stort. Godt koordinert humanitær innsats kan åpne stengte dører for FN og til en viss grad kompensere for manglende manøvreringsmuligheter på andre fronter.

Tusenårsmålene ble vedtatt av stats- og regjeringsledere på FNs tusenårsforsamling i 2000. Disse setter dagsorden og retning og mål for økonomisk og sosial utvikling. Framgangen i arbeidet med tusenårsmålene overvåkes av FN.

FN kritiseres ofte for ikke å være effektive nok, spesielt i arbeidet med å finansiere utviklingsprosjekter. Norge tar denne kritikken på alvor og har engasjert seg i arbeidet for et mer effektivt FN. I en institusjon på FNs størrelse og med FNs rolle og ambisjoner, må reformprosessen nærmest være kontinuerlig. Vi trenger et FN som har troverdighet og selv etterlever de høye standarder som organisasjonen forvalter.

Norge er en av FNs fremste støttespillere. Vi har alltid støttet prinsippene om rettsorden, nasjonalstatens integritet, behovet for solidaritet, at rett må gå foran makt, og viktigheten av samarbeid og fredelig løsning av konflikter. Ikke minst legger vi vekt på en sosial og økonomisk inkluderende globalisering. Men organisasjonen må bruke mindre ressurser på internt byråkrati slik at effekten av FNs samlede innsats blir større enn den er med dagens fragmenterte innsats. Derfor engasjerer Norge seg i å utarbeide konkrete, gjennomførbare og effektive tiltak for et bedre FN.

**Boks 3.4 Konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne**

FNs nye konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne trådte i kraft i mai 2008. Med den har 650 millioner mennesker med nedsatt funksjonsevne verden over fått et diskrimineringsvern. 80 prosent av denne grup-

pen lever i utviklingsland, ofte i dyp fattigdom og med liten tilgang til helse- og utdanningstjenester. Konvensjonen inneholder egne artikler om kvinner og barns rettigheter, ettersom disse kan være utsatt for dobbel diskriminering.



Figur 3.2 Funksjonshemmede er en viktig målgruppe i norsk utviklingspolitikk.

Foto: UN Photo/Christopher Herwig

*Regjeringen vil*

- fortsette arbeidet for en velfungerende internasjonal rettsorden der forholdet mellom stater reguleres gjennom forpliktende normer og konvensjoner
- arbeide for en mer demokratisk styringsstruktur i de multilaterale organisasjonene, som i større grad ivaretar utviklingslandenes interesser og gjenspeiler geopolitiske endringer
- arbeide for at FNs organisasjoner styrker sin innsats for å oppnå de mål verdenssamfunnet har vedtatt innen deres respektive mandat

- bidra til at FN-organisasjonenes operasjonelle virksomhet i større grad støtter opp under organisasjonenes normative mandat
- styrke og samordne Norges innsats for arbeidstakerrettigheter i utviklingsland
- styrke arbeidet for en sosialt rettferdig fordelingpolitikk

**3.2 Globale fellesgoder**

De største utfordringene verden står overfor kan ikke løses av enkeltland. Et stabilt klima, bevaring av genetisk mangfold, ren luft, fred og sikkerhet, fravær av smittsomme, epidemiske sykdommer,

utvikling av ny kunnskap og teknologi, internasjonal handel og finansiell stabilitet er eksempler på viktige *globale fellesgoder*, goder som har betydning for alle land og som må sikres i fellesskap gjennom en global dugnad.

Fellesgodene er viktig for alle land, men igjen er det de fattigste landene som er mest sårbare. De har færrest muligheter til å håndtere nye epidemier, blir hardest rammet av klimaendringene og er mest utsatt for konflikt og ustabilitet. Kampen mot fattigdom er koblet til styrking av bestemte fellesgoder. Dette har lenge vært tydelig særlig innen spørsmål knyttet til helse og kunnskapsutvikling. Regjeringen ønsker å legge økt vekt på betydningen av fellesgodene knyttet til klima og miljø, fred og sikkerhet og et stabilt finanssystem.

Vi har de senere årene fått en større forståelse for hvor viktige fellesgodene er også for vår egen framtid. Utfordringene går på tvers av landegrenser, inntektsstatus og generasjoner. Dette gir grunnlag for en ny debatt om både vår egen og det internasjonale samfunns vilje til å investere i det globale fellesskapet og tydeliggjør at vi er i et skjebnefellesskap. Vi må finne løsninger sammen, ikke hver for oss.

### Boks 3.5 Hva er et fellesgode?

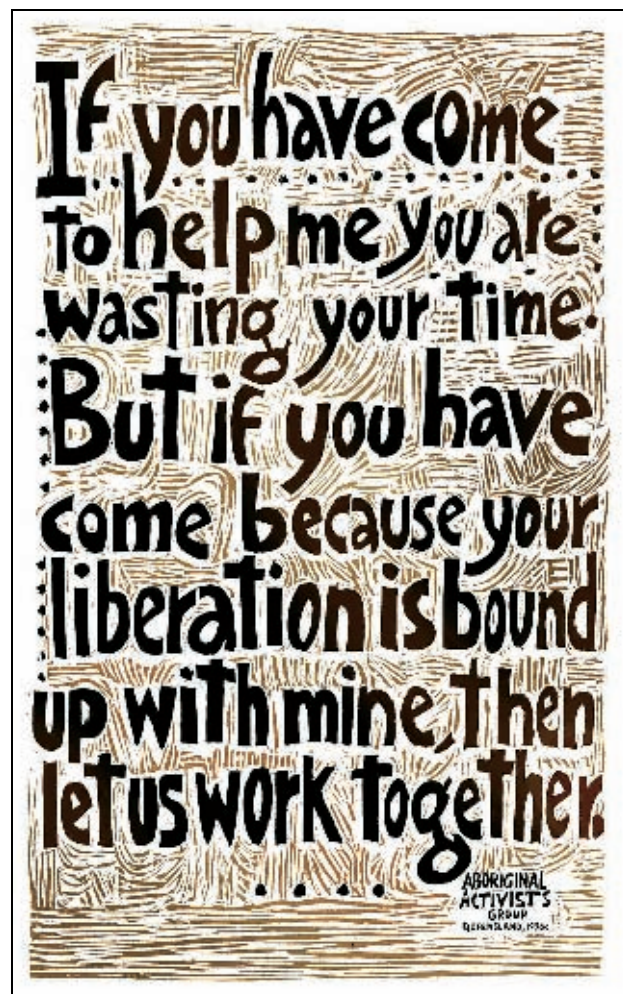
Økonomer beskriver rene fellesgoder som *ikke-rivaliserende* og *ikke-ekskluderende*. Ikke-rivaliserende betyr at en persons (eller et lands) tilgang til et gode, som ren luft, ikke går på bekostning av andres tilgang til det samme godet. Ikke-ekskluderende betyr at når godet gjøres tilgjengelig for en person, så er det også tilgjengelig for alle andre. Typisk for slike goder er at nytteverdien for en privatperson ofte er mindre enn for samfunnet som helhet. Dermed vil en markedsstyrt tilførsel av fellesgoder ikke møte samfunnets behov. En kollektiv satsing er nødvendig. På nasjonalt nivå vil dette ofte være et myndighetsansvar, og sikres gjennom virkemidler som skatt, regulering og offentlig forbruk.

Fellesgoder strekker seg over landegrenser og regioner, og fra den lokale til den globale sfæren. Problemer knyttet til å sikre fellesgoder i en nasjonal kontekst forsterkes når det er snakk om globale fellesgoder. Dette skyldes at det er store forskjeller på kostnad og nytteverdi mellom det nasjonale og det globale nivået. Det er dermed særlig vanskelig å sikre en kollektiv innsats over landegrensene.

Kilde: Verdensbanken, Annual Review of Development Effectiveness 2008

Det er en viktig og krevende utfordring å sikre finansiering av de globale fellesgodene. Deres globale karakter gjør det vanskelig å fordele kostnadene, og mange vil velge å være gratispassasjerer og stole på at andre tar regningen. Mange mangler også betalingsviljen selv om viljen skulle være der. Dette bidrar til underfinansiering av viktige globale oppgaver.

Verden mangler i dag et internasjonalt system for å finansiere en styrking av de globale godene. Det har lenge pågått en diskusjon både i Norge og internasjonalt om bistandsmidler skal kunne brukes til dette. Mange tiltak som bidrar til å styrke de globale fellesgodene styrker samtidig de *nasjonale* fellesgodene, særlig innen helse og kunnskapsutvikling. Slike tiltak faller selvfølgelig innenfor bistandsdefinisjonen. Et opplagt eksempel er bekjempelse av malaria i Zambia, som bidrar til å redusere risiko for malaria-smitte til andre land



Figur 3.3 Felles overlevelse.

Kilde: Dikt laget av en australsk aboriginer-aktivistgruppe i Queensland, 1970-tallet. Det er ofte tillagt Lila Watson, som var medlem av gruppen. Plakat laget av Ricardo Levins Morales/Northland Poster Collective

samtidig som det er viktig for Zambias egen befolkning. Redningspakker til banker som trues av finanskrisen bidrar også til å sikre et globalt fellesgode, et stabilt internasjonalt finansieringssystem, men skal selvsagt ikke bistandsfinansieres. Mellom disse ytterpunktene er det mange varianter av fellesgodetiltak, der noen kan defineres som bistand, andre ikke.

Offisiell bistand, eller ODA (Official Development Assistance), som er det internasjonale begrepet, må godkjennes etter nærmere kriterier som er fastlagt av giverne i fellesskap i utviklingskomiteen (DAC – Development Assistance Committee) i Organisasjonen for økonomisk samarbeid (OECD). Bare ODA-godkjente midler teller med i vurderingen av om giverne når det fastsatte internasjonale målet om 0,7 prosent av bruttonasjonalinntekten, eller som for Norges del, om vi når vårt nasjonale mål om én prosent.

De tiltakene som i dag er planlagt innenfor den norske skogssatsingen kan alle defineres innenfor OECD/DAC sine bistandskriterier. Gode prosjekter innenfor satsingen vil styrke livsvilkår og rettigheter til lokal- og urbefolkninger, bevare biologisk mangfold og bidra til å redusere klimagassutslippene. Tiltakene finansieres over bistandsbudsjettet i samråd med det enkelte mottakerland. Det er et ufravikelig krav at OECD/DAC sine kriterier følges og at mottakerlandet ønsker et slikt samarbeid.

Men bistandsbudsjettene kan ikke finansiere alle fellesgodene. De skal i første rekke brukes til tiltak av lokal eller nasjonal karakter. Verdenssamfunnet er nødt til å finne andre mekanismer for å sikre finansiering av de globale fellesgodene.

Regjeringen vil derfor se nærmere på muligheten for å utvikle et nytt internasjonalt instrument, som kan anspore til økt innsats for å styrke de globale fellesgodene. Dette vurderes gjort i samarbeid med utviklingskomiteen i Organisasjonen for økonomisk samarbeid (OECD/DAC), som allerede har startet på en slik prosess i forhold til arbeidet med å redusere klimagassutslippene.

Finansieringen må skje gjennom samarbeid med privat kapital. Nyskapende finansieringsmekanismer må utvikles. Noen tiltak er allerede godt underveis. Et britisk initiativ har resultert i salg av vaksineaksjer som kan bidra til en halv milliard vaksinasjoner i fattige land de neste ti årene. I Frankrike er det innført en solidaritetsskatt på flyreiser for å bidra til bekjempelse av sykdommer. Kyoto-avtalen har gitt rom for å etablere nye markeder for handel med klimakvoter og investering i prosjekter som gir kvoter.

Ved å ratifisere klimaprotokollen som ble vedtatt i Kyoto i 1997 aksepterte et flertall av de indus-

trialiserte landene å påta seg bindende og kostbare forpliktelser til å redusere sine karbonutslipp gjennom ulike tiltak og et system for prisfastsetting av karbonkvoter. En ny klimaavtale som makter å skape et system som resulterer i en global pris på karbon, vil de facto representere en betaling av det globale fellesgodet som et stabilisert klima er.

### *Helse som globalt fellesgode*

Fravær av smittsomme sykdommer og store epidemier er et globalt fellesgode. God folkehelse og helsesikkerhet er avhengig av et samarbeid mellom individer, lokalsamfunn og nasjoner, på tvers av landegrenser. Et velfungerende helsesystem med forpliktende samarbeid mellom stater, gir beredskap og vern for trusler mot folkehelse – enten det gjelder infeksjoner, biologisk terror, voldelige konflikter, naturkatastrofer eller klimaendringer. Forskning og produktutvikling for å forebygge og mestre epidemier – slik som for diagnostikk, databaser, medisiner og vaksiner – er viktig for å sikre det globale fellesgodet.

Økt satsing på helse i den fattige verden kan gi betydelige gevinster også for rike land. En direkte effekt er redusert fare for smitteoverføring på tvers av landegrenser, for eksempel av fugleinfluensa. En bedret helsesituasjon reduserer også risikoen for at sykdommer som aids og tuberkulose blir motstandsdyktig mot medisinen, sannsynligheten for å utrydde en sykdom som poliomyelitt øker og det globale omfanget av malaria og tuberkulose blir mindre. Indirekte økonomiske effekter av forbedret helse er økt aktivitet, produksjon og forbedret kjøpekraft, som resulterer i et større globalt marked.



Figur 3.4 Utvikling av vaksiner støtter opp under de globale fellesgodene. Vaksiner kommer både fattige og rike land til gode.

Foto: Ken Opprann

**Boks 3.6 Helse i utenrikspolitikken**

På norsk side ble helsespørsmål i 2006 tatt inn i utenrikspolitikken i sin fulle bredde. Til grunn for initiativet lå en erkjennelse av at utenrikspolitiske tiltak og virkemidler kan ha store konsekvenser for folkehelsen i aktuelle land. Samtidig er utenrikspolitiske virkemidler ofte nødvendig for å ivareta globale helseutfordringer. Utenriksministrene i Brasil, Frankrike, Indonesia, Norge, Senegal, Sør-Afrika og Thailand formulerte i mars 2007 en felles dagsorden. Tre hovedtema er prioritert:

- å sikre kapasitet for helsesikkerhet ved å utvikle kriseberedskapen, bekjempe smittsomme sykdommer og møte den globale helsepersonellkrisen
- å møte truslene mot global helsesikkerhet i konfliktsituasjoner, i naturkatastrofer, gjennom å møte hiv/aids-epidemien og i truslene mot naturmiljøet
- å sikre at globaliseringen kommer alle til gode i utviklingspolitikken, i handels- og avtalepolitikken og i utviklingen av bedre styresett

Fra flere av initiativlandene legges det stor vekt på å understreke de nære sammenhengene mellom folkehelse og andre mål for utvikling. I felleserklæringen fra 2007 tar utenriksministrene til orde for å:

- sette globale helsespørsmål øverst på den internasjonale utviklingspolitiske dagsordenen, med vekt på målsetninger i mottakerlandene og behovene hos menneskene som trenger hjelp
- styrke effektiviteten i de globale helseinitiativene gjennom bedre styring og koordinering mellom de mange givere, organisasjoner og mekanismer på området
- bedre forskningskapasiteten nasjonalt og regionalt og styringskapasiteten i offentlige helsesystemer, med særlig vekt på behovene i utviklingsland
- styrke kapasiteten for produksjon av medikamenter og medisinsk utstyr og for regulerings- og kontrollsystemer for medisiner og leveransesystemer
- oppfylle eksisterende finansieringsforpliktelser og utvikle mekanismer som kan frambringe tilleggsressurser til globale helseinvesteringer, slik som Den internasjonale innkjøpsordningen for medisiner til utviklingsland (UNITAID)
- arbeide sammen med Valutafondet og Verdensbanken for å overvinne makroøkonomiske begrensninger for effektive helseinvesteringer på landnivå

Den internasjonale innsatsen for å begrense smittsomme sykdommer er knyttet opp til arbeidet med å nå tusenårsmål nummer 6, *Stoppe spredning av hiv/aids, malaria og andre dødelige sykdommer*. Malaria og tuberkulose kan bli kontrollert innen 2015 dersom framgangen fortsetter og ikke blir hindret av klimaendringene. Nedgangen i antall barn som dør av malaria har vært oppsiktsvekkende i enkelte land. En seksdobling av finansieringen til hiv-programmer har begynt å gi resultater, særlig i form av tilgang på aidsmedisiner og forebygging av mor-barn-smitte. Over tre millioner mennesker får nå aidsbehandling, men dessverre er det slik at for hver ny person som får tilgang til behandling, smittes mellom to til tre personer av hiv. Noen land har nå en nedgang i antall nysmittede, mens i andre land er det økende. Et bredt spekter av forebyggende tiltak er nødvendig og knyttes til underliggende årsaker til smittespred-

ning, slik som mangel på likestilling, dårlig ernæring, diskriminering og manglende tilgang til utdanning og helsetjenester.

De helserelaterte tusenårsmålene skapte grunnlaget for ekstra mobilisering av innsats gjennom nye partnerskap av multilaterale og bilaterale, frivillige og ikke minst private krefter. Vaksinealliansen GAVI og Det globale fondet for aids, tuberkulose og malaria, GFATM, er slike eksempler.

*Kunnskap som globalt fellesgode*

Kunnskap kan være et globalt fellesgode. Uten forskning og nyskaping hadde vi ikke hatt produkter som antibiotika og kunstgjødsel, som har vist seg uvurderlige for global helse og matsikkerhet. Ny teknologi kan løse deler av klimautfordringene. Kunnskap kan bidra til god statsbygging og økonomisk vekst. Informasjonsteknologi, handel og

migrasjon har ført til at kunnskapsspredningen nå går raskere enn før. Samtidig har den økonomiske betydningen av kunnskap økt. Utdanning, forskning og teknologi er grunnleggende for sosial og økonomisk utvikling. Økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon i Vesten i forrige århundre skjedde i stor grad takket være utvikling av ny kunnskap og teknologi.

Nasjonale og regionale myndigheter kappes i dag om å være verdensledende innen forskning og innovasjon for å sikre framtidig økonomisk vekst. Private bedrifter står for en stadig større del av forskningsinnsatsen. At kunnskap er blitt en strategisk økonomisk ressurs for bedrifter og nasjonale myndigheter, har medført at kunnskap i stadig større grad privatiseres og kommersialiseres og dermed ikke kan karakteriseres som et fellesgode. Ofte vil utvikling av ny kunnskap være en kommersiell vare, for så etter en tid bli allment tilgjengelig.

Den økonomiske framgangen enkelte utviklingsland har hatt kan blant annet forklares med den vekt de har lagt på forskning. Ikke minst gjelder dette flere av de asiatiske land, som har en langt sterkere forskningsvekst enn både Europa og USA. Mellom 1999 og 2004 gikk Kina forbi USA som verdens største tertiære utdanningssystem. Tall fra FNs organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur viser at Kina hadde 19 millioner studenter mot USAs 17 millioner. Asia har nå 31,5 prosent av globale forskningsressurser, mot 14,5 prosent i 1990. Næringslivet blir stadig mer kunnskapsbasert og mobilt. Dette er parallell utviklingstendenser. Økonomisk virksomhet flytter dit kompetansen finnes. Næringslivets investeringer i forskning øker kraftig i omfang og er i de fleste land langt større enn de offentlige investeringene. Vitenskapelig og teknologisk kunnskap er en del av nye eller forbedrede produkter, prosesser eller tjenester, og kunnskapsinnholdet i internasjonal handel er kraftig økende.

Det er en generell tendens mot økt internasjonalisering av forskningsarbeidet og kvalitetssikringen av høyere utdanning og forskning. Det globale utdanningslandskapet er preget av et voksende antall studenter og høy og udekket etterspørsel. Det er tiltakende internasjonal handel med utdanning. Dette fører til økt behov for internasjonale rammeverk, ikke minst utvikling av systemer for kvalitetssikring og godkjenning av kvalifikasjoner på tvers av landegrensene. Dette skjer blant annet i den europeiske Bologna-prosessen, der målet er å skape ett felles europeisk område for høyere utdanning innen 2010, og i regi av FNs organisa-

### **Boks 3.7 Støtte til høyere utdanning og forskning**

Norsk støtte til høyere utdanning og forskning er et viktig bidrag til å bygge kunnskap i alle verdensdeler. Gjennom ordninger som Norads program for masterstudier (NOMA), Norsk program for utvikling, forskning og utdanning (NUFU) og Støtteordningen for studenter fra utviklingsland, landene på Vest-Balkan og land i Øst-Europa og Sentral-Asia (den såkalte kvoteordningen) bidrar institusjoner for høyere utdanning og forskning i Norge til kapasitetsbygging i offentlig og privat sektor, høyere utdanning og forskning i utviklingsland. NUFU-programmet har åpnet for økonomisk bonus til institusjoner som lykkes med å få kvinneandelen på uteksaminerte doktorander opp på minst 40 prosent.

sjon for utdanning, vitenskap og kultur og Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling.

Til tross for at det er en global økning i investeringene til høyere utdanning og forskning, ser vi at de fattigste utviklingslandene sakter akterut i kunnskapskapløpet. Kunnskapskløften mellom rike og fattige land er dramatisk og økende. I minst utviklede land er det kun 4,5 forskere per million innbyggere, mens det er 3300 forskere per million innbyggere i utviklede land. De minst utviklede landene har bare 0,1 prosent av verdens totale forskningsinvesteringer. Afrikas andel utgjør kun 0,6 prosent. Også når det gjelder internasjonale selskapers investeringer i kunnskapsbasert produksjon er utviklingslandene klare tapere. Studier gjort for FNs konferanse for handel og utvikling (UNCTAD) har vist at halvparten av de minst utviklede landene hadde dårligere nyskapingsevne i 2001 enn i 1995.

Forskning og utvikling er nødvendig for å legge grunnlag for varig og bærekraftig økonomisk vekst og for å bidra til en bred produktionsstruktur. Det er også en forutsetning for å kunne bygge solide demokratier. Nytenkning og ny næringsutvikling skjer ofte i samarbeid mellom academia og miljøer med teknisk-praktiske ferdigheter. Begge deler er like viktige. Et godt utbygd grunnutdanningssystem, inkludert teknisk og faglig yrkesopp-læring, er en forutsetning for et godt rekrutteringsgrunnlag til høyere utdanning og god forskning.

*Regjeringen vil*

- sette søkelys på globale fellesgoder som er av direkte betydning for utvikling, dette gjelder spesielt klima og miljø, sikkerhet, helse, og kunnskap og forskning
- ta initiativ til å utvikle et nytt internasjonalt instrument som kan anspore til økt innsats for å styrke de globale fellesgodene
- legge vekt på effektiv integrering av helsetilbudene rettet mot de helserelevante tusenårsmålene
- bidra til oppbygging av global kunnskap som fellesgode
- styrke høyere utdanning og forskning innenfor prioriterte områder i bistanden
- prioritere norsk forskningssamarbeid med India og Kina, spesielt innen klimaområdet
- bidra til at utdanningstilbudene hos samarbeidspartnerne utformes slik at de fremmer likestilling

### 3.3 Globalt samarbeid for økt matsikkerhet

---

Mat er ikke et globalt fellesgode, men tvert imot et rivaliserende knapphetsgode. Økt matsikkerhet fordrer imidlertid en betydelig grad av globalt samarbeid og internasjonal styring. For selv om matsikkerhet i seg selv er et nasjonalt ansvar, påvirkes den i stor grad av en rekke ulike eksterne faktorer. Handelsvilkår, prisen på olje, internasjonal såvare- og genressurspolitik og klimaendringene er viktige globale rammebetingelser.

Beregninger gjennomført av FN og Verdensbanken viser at antall mennesker uten tilstrekkelig tilgang til mat økte med mer enn hundre millioner i løpet av 2008, fra 850 millioner til rundt en milliard, som følge av de økte matprisene. Hver dag dør rundt 25 000 mennesker av sult eller sultrelaterte sykdommer. Barn og kvinner som er gravide eller ammer er særlig hardt rammet.

Til tross for midlertidige prisfall må man regne med et høyere prisnivå på mat framover. Verdens befolkning er beregnet å ville øke med tre milliarder de neste førti årene. Ifølge FAO må matproduksjonen mer enn dobles i samme periode om behovene skal kunne møtes.

Norge har vært en pådriver internasjonalt for retten til mat som et grunnleggende prinsipp. Vi spilte en aktiv rolle da det innenfor rammen av FAO ble utviklet frivillige retningslinjer for retten til mat, som har fungert som et viktig verktøy for større oppmerksomhet om temaet.

Vann- og matbårne sykdommer, alvorlige dyresykdommer og pest i planteavlinger kan redusere produksjonsvolumet og kvaliteten, og dermed tilgangen på mat, dramatisk. Sykdommene kan ofte ha en epidemisk karakter som kan være svært kostnadskrevede.

Mange land, inkludert Norge, har lagt vekt på at matvarebistand ikke må undergrave lokal produksjon og utviklingen av lokale markeder for matvarer. Problemet med dumping av overskuddsproduksjon fra Vesten er nå langt mindre enn det har vært tidligere. Med lavere overskuddsproduksjon i den rike delen av verden kan man i verste fall oppleve det motsatte, at det ikke finnes tilstrekkelig matvarebistand i en nødssituasjon. Det er derfor viktig å legge vekt på nasjonal matsikkerhet.

Innsatsvarene i landbruksproduksjon er langt dyrere når oljeprisen er høy. Oljeprisen berører særlig prisen på mineralgjødsel og transporttjenester. Samtidig stimulerer høy oljepris til satsing på alternativ jordbruksproduksjon i form av biodrivstoff. De sterke svingningene i oljeprisen i 2008 har svekket småbøndernes forutsigbarhet betraktelig. Sammen med begrenset tilgang til kreditt og dårlig utviklede markeder bidrar dette til at de ofte ikke vil være i stand til å ta den risikoen som ligger i økte investeringer. Faren for mer ekstremvær som følge av klimaendringer minsker risikovilligheten ytterligere. Dette er forhold som ligger utenfor den enkelte stats kontroll og som vanskeliggjør oppgaven med å ta ansvaret for befolkningens matsikkerhet. Norge vil øke sin landbruksbistand som et ledd i en internasjonal satsing for å styrke landbruket i fattige land.

Det må legges større vekt på matsikkerhet internasjonalt i utviklingen av nye klima-, energi- og handelspolitiske tiltak. Norge ønsker å bygge videre på eksisterende mekanismer for samarbeid og koordinering framfor å lage nye strukturer. Komiteen for matsikkerhet, som ble etablert under FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) i 1973, har som mandat å være et forum for diskusjon og politikkutforming innen matsikkerhet. Norge arbeider for at denne komiteen kan få en mer sentral rolle som globalt forum for matsikkerhet.

Genressurser er matforsyningens livsforsikring. I tradisjonell forstand har disse ressursene vært buffere mot trusler som insektangrep og plantesykdommer. FAO anslår at 75 prosent av det genetiske mangfoldet i jordbruksvekster har gått tapt det siste hundreåret. De siste årene har det blitt tydelig at klimaendringer også vil skape økt behov for et bredt tilfang av genressurser i landbruket. Mye tyder på at vekstforholdene for viktige



matvekster kan bli betydelig endret i løpet av relativt få år. I deler av Afrika vil man trolig få problemer på grunn av mer tørke og mer ekstreme temperaturer, men også i andre deler av verden vil man kunne se dramatiske endringer.

Det er behov for mer forskning på områder som kan bidra til mer klima- og miljøvennlig landbruks teknologi. Regjeringen støtter derfor blant annet Den rådgivende gruppen for internasjonal landbruksforskning (CGIAR). Norge er vesentlige bidragsytere i FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) og Det internasjonale fondet for jordbruksutvikling (IFAD). Verdens matvareprogram er en viktig kanal for norsk humanitær bistand. Norge vil fortsette sitt engasjement i disse organisasjonene og arbeide for tettere samarbeid og samkjøring mellom disse tre Roma-baserte FN-organisasjonene, ikke minst i lys av reformarbeidet i verdensorganisasjonen.

#### *Muligheter og utfordringer ved biodrivstoff*

Sammen med EU, USA og andre land har Norge mål om økt bruk av biodrivstoff. For USA og flere andre land er energisikkerhet et sterkt insentiv. For Norge er hovedformålet at det skal være ett av flere tiltak for å redusere klimagassutslipp.

Samlet sett vil en satsing på biodrivstoff måtte innebære betydelig import av biodrivstoff eller råvarer til biodrivstoff fra utviklingsland. Økt etterspørsel antas å kunne sette fart i sysselsetting og verdiskaping i jordbruket i utviklingsland, der produksjonsforholdene er bedre. Potensialet for økte eksportinntekter er viktig for utviklingsland som vurderer å legge om deler av jordbruksarealet sitt til energiproduksjon. For enkelte utviklingsland vil biodrivstoff kunne bli en stor eksportvare. Andre land står overfor store utfordringer med å møte ulike krav som vil bli stilt til biodrivstoff, for eksempel i det europeiske markedet, slik at biodrivstoff i første rekke vil kunne øke landets egen energisikkerhet og minske nåværende oljeavhengighet.

Men utfordringene er tallrike for å sikre et positivt netto klimaregnskap av biodrivstoff. Vesentlig økning i produksjonen av råvarer til dagens biodrivstoff vil komme enten gjennom å ta i bruk områder som ligger brakk, erstatte matproduksjon eller ved å ta i bruk nye landområder og rydde dem for vegetasjon. Ved oppdyrking av områder med høy karbonbinding vil det frigjøres betydelige mengder klimagasser fra vegetasjon og jordsmonn. Netto klimaregnskap for det enkelte biodrivstoff kan variere sterkt, avhengig av blant



Figur 3.5 Matkrisen har ført til økt fokus på nasjonal matproduksjon.

Foto: UN Photo/Fred Noy

**Boks 3.8 Frøhvelvet på Svalbard**

Svalbard globale frøhvelv åpnet i 2008. Den internasjonale oppmerksomheten var stor. I frøhvelvet skal det lagres kopier av såfrø fra de viktigste matvekstene i verden. Det er snakk om såfrø som i utgangspunktet allerede finnes i eksisterende genbanker i andre deler av verden. Erfaring viser at slike genbanker kan bli utsatt for ødeleggelser og forfall av ulike årsaker. Frøhvelvet i Longyearbyen skal fungere som et ekstra sikkerhetsnett for disse genressursene, som er av stor betydning for den globale matvaresikkerheten.

Etableringen av frøhvelvet kommer i kjølvannet av en betydelig norsk satsning i Kommisjonen for genetiske ressurser for mat og landbruk (CGRFA) siden tidlig på 1990-tallet. Et viktig prinsipp for kommisjonens arbeid er erkjennelsen av de ulikheter biologisk, økologisk, kulturelt,

sosialt og politisk som eksisterer mellom planter, dyr og fisk som matressurser.

I tillegg til aktiv deltakelse i forhandlingene av FAO-traktaten for plantegenetiske ressurser for mat og landbruk har Norge også støttet deltakelse fra utviklingsland og gjennomføring av uformelle møter for å skape framdrift i forhandlingene. Tilsvarende støtte har vært kanalisert gjennom FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) og sentrene til Den rådgivende gruppen for internasjonal landbruksforskning (CGIAR). I andre fora som FNs konvensjon om biologisk mangfold, Verdensorganisasjonen for immaterialrett (WIPO) og Verdens handelsorganisasjon (WTO) har Norge tilstrebet en brobyggerrolle på det politikkområdet som ligger i koplingen mellom immaterialrett (patenter og annet) og genressurser.

annet type råstoff, arealbruksendringer, dyrkingsmetoder og prosessering.

Også det endelige bærekraftsregnskap avhenger av mange forhold. Myndigheter og næringslivsaktører bør vurdere nøye – ligger jorden brakk, eller mangler tradisjonelle brukere av områdene papirer på sine hevdvunne rettigheter? Vil produksjonen fortrenge dyrking av mat, og vil dette forverre lokal eller nasjonal matsikkerhet? Blir et eventuelt overskudd fra virksomheten reinvestert eller sendt ut av landet? Er det verdifull teknologi-overføring inne i bildet? Kan biologisk mangfold bli skadelidende?

Regjeringen mener det er avgjørende å få på plass gode internasjonale bærekraftskriterier for biodrivstoff. EU har en ledende rolle i arbeidet med utvikling av et system for bærekraftig biodrivstoff, og har fastsatt både bærekraftskriterier og rapporteringskrav i de kommende direktivene om fornybar energi og om drivstoffkvalitet. Regjeringen ser det som viktig å støtte opp under FNs parallelle arbeid med kriterier for at kravene skal få maksimal legitimitet globalt, og omfatte en så stor del av den internasjonale omsetningen som mulig. EU og Norge ønsker også å fokusere på utvikling av andregenerasjons biodrivstoff, eller syntetisk biodrivstoff, som kan produseres av blant annet avfall og cellulose fra trevirke. Disse vil reise nye spørsmål i forhold til innvirkning på naturgrunnet, men vil i mindre grad konkurrere med vanlig matproduksjon. Kunnskapsutfordringene er tall-

rike. Disse må takles, og de ulike hensynene balanseres, om vi skal kunne utløse biodrivstoffets potensial som klimatilskudd og kilde til inntekt og energisikkerhet.

*Regjeringen vil*

- øke landbruksbistanden som et ledd i en bred internasjonal innsats for å styrke landbrukssektoren i utviklingsland
- støtte opp om regionale og internasjonale prosesser for landbruksutvikling og matsikkerhet særlig i Afrika, med vekt på å styrke klimatilpasninger i landbruket
- bidra til bedre samordning og effektivitet i relevante internasjonale fora for en bedre forvaltning av hav og marine ressurser
- legge vekt på å styrke kvinners tilgang til inntekt og sysselsetting i matsikkerhetssammenheng
- gjennom arbeidet med landreform og jordrettigheter, bidra til at småbønder får klarere rettigheter til den jorda de bor på og dyrker
- arbeide for internasjonale retningslinjer for biodrivstoff basert på bærekraftskriterier og uavhengige vitenskapelige vurderinger
- arbeide for økt oppmerksomhet omkring sammenhengen mellom klima, biodrivstoff, landbruk og matsikkerhet
- støtte opp om internasjonal forskning for klimatilpasset landbruk

### 3.4 Migrasjon og utvikling

Sammenhengen mellom migrasjon og utvikling får stadig større oppmerksomhet. Stortinget drøftet spørsmålet om arbeidsmigrasjon i stor bredde under behandlingen av St.meld. nr. 18 (2007–2008) *Arbeidsinnvandring*, jmfør Innst. S. nr. 292 (2007–2008). Noe av diskusjonen og analysen derfra er inkludert her, for å belyse sammenhengen med en bredere utviklingspolitikk.

Årsakene til migrasjon fra fattige land er mange og sammensatte. For mange fortoner et opphold i et annet land seg som en mulighet til å forbedre egne og familiens levekår, slik det også var for norske emigranter til Amerika på 1800- og 1900-tallet. Det kan være ønsket om å skaffe seg utdanning eller arbeid, eller være flukt fra krig, forfølgelse og katastrofer. En stor andel av migrasjonen skyldes dessuten ønsket om å leve sammen med familie-medlemmer i andre land. Av verdens 200 millioner migranter har to tredjedeler sin opprinnelse i utviklingsland, hvorav 22 millioner fra de aller fattigste landene. Over 90 prosent av verdens migrasjon er knyttet til arbeid.

På et stadig mer internasjonalsert arbeidsmarked, har høyt kvalifisert arbeidskraft flere valgmuligheter enn lavt kvalifisert. Enkelte land, eksempelvis Filippinene, har en bevisst politikk for å utdanne et større antall helsepersonell enn landet selv trenger, for å kunne eksportere dem til land med høyere lønninger. Man regner da med at de vil sende penger hjem og dermed øke inntekten i familien som blir igjen. Tilsvarende gjelder for sjøfolk. Norske rederier har i en årrekke benyttet seg av filippinske sjøfolk utdannet spesielt med tanke på tjenestegjøring på norske skip.

Fra dette ståstedet, er det mangelen på utvikling som kan være *årsak til migrasjon*, men samtidig kan migrasjon også være medvirkende til mangel på utvikling, gjennom at verdifull kompetanse går tapt med de migrerende. Migrasjon kan også brukes som et *aktivt virkemiddel for å skape utvikling*. Ettersom de høyest utdannede reiser mest, kan migrasjon også være en *konsekvens av utvikling*.

Migrasjonen vil fortsette å øke i takt med globaliseringen. Det er derfor et tankekors at globaliseringen har bidratt til at penger, varer og tjenester kan bevege seg svært fritt over landegrensene, mens det fortsatt er betydelige restriksjoner på menneskers mulighet til å flytte til andre land.

Norge er med i styringsgruppen for Globalt forum for migrasjon og utvikling (GFMD). Forumet arbeider spesielt med tre temaer: 1) migranternes menneskerettigheter og utvikling, 2) former for lovlig migrasjon som fremmer utvikling, 3) poli-

tisk og institusjonell samstemthet. I dette arbeidet legger Norge særlig vekt på de utviklingsfremmende effektene av internasjonal migrasjon og hvordan disse kan styrkes for eksempel i forhold til private pengeoverføringer og investering i utvikling lokalt. Andre viktige tema er utfordringene knyttet til hjerneflukt av helsearbeidere, hiv/aidsrelaterte reiserestriksjoner og bekjempelse av menneskehandel. Norge legger stor vekt på kjønnsperspektivet i migrasjonspolitikken.

På migrasjonsområdet er Norges politikk knyttet nært opp til samarbeidet med EU. Våre tilkynningsavtaler (avtalene om Schengen- og Dublin-samarbeidet) gjør at Norge både direkte og indirekte blir berørt av den politikk som føres i Europa.

De senere årene har man sett en økende internasjonalisering av EUs migrasjonspolitik. EU ønsker at migrasjonspolitikken skal bygges opp gjennom samarbeid og partnerskap med tredjeland. EU er i ferd med å inngå ulike former for migrasjonssamarbeid med opprinnelses- og transitland. Disse ses som instrument for å formulere gjensidige interesser og utfordringer, sette rammer for samarbeid og mobilitet, samt å koordinere migrasjonsrelatert bistand fra EU-landene.

Det tette forholdet som nå utvikler seg mellom migrasjonspolitikken og utviklingspolitikken i EU, vil over tid føre til vesentlige endringer i unionens politikk overfor Afrika og landene øst for EU, som representerer et stort potensial for migrasjon til EU. Norge er invitert til å delta i utviklingen av det konkrete samarbeidet mellom EU og aktuelle tredjeland om migrasjon og utvikling. Målet er å finne fram til samarbeidsprosjekter med aktuelle utvandrings- og transitland som kan bidra til bedre levekår og sysselsettingsmuligheter, og som kan forebygge uønsket migrasjon. Afrikas Horn og Øst-Afrika har vært nevnt som områder hvor det er ønskelig at Norge bidrar i utviklingen av ny politikk. Dette baserer seg på vår lange bistandserfaring i disse områdene. Regjeringen vil vurdere et videre samarbeid med EU og aktuelle tredjeland om migrasjon og utvikling. I første omgang er det snakk om å utvikle og delta i pilotprosjekter i ett eller noen få land for å vinne erfaringer før man eventuelt utvider samarbeidet.

#### Hjerneflukt

Forskning viser at migrasjonen øker med utdanningsnivå. Jo bedre kvalifisert en person er, jo mer ettertraktet er hun på det internasjonale arbeidsmarkedet. Enkelte yrkesgrupper er mer attraktive enn andre. For eksempel er ingeniører og realister

mangelvare i mange europeiske land. Dette er gunstig for enkeltmennesket, men kan innebære store tap, såkalt *hjerneflukt*, for et avsenderland med stort behov for den samme arbeidskraften.

Størst konsekvenser får slik hjerneflukt for helsesektoren. På verdensbasis er det i dag en dramatisk mangel på helsepersonell. Verdens helseorganisasjon har anslått at det er behov for 4,3 millioner flere mennesker i helsesektoren enn det vi har i dag. Over halvparten av disse må være høyt kvalifiserte, som leger, sykepleiere og jordmødre.

Den alvorligste mangelen er i de fattigste landene, der helseutfordringene er størst. Mens sykdomsbildet i den rikere verden er preget av livsstilsrelaterte sykdommer som kreft, diabetes og hjerte- og karsykdommer, har mange land i Afrika fortsatt de største utfordringene knyttet til infeksjonssykdommer som malaria, meslinger og tuberkulose. Det viser seg imidlertid at en stadig økende gruppe også i disse landene pådrar seg sykdommer som er relatert til livsførsel, som dårlig kosthold, inaktivitet og økt forbruk av tobakk og alkohol. På toppen av dette er det Afrika som er hardest rammet av aids-epidemien, som stiller helsevesenet overfor store utfordringer, samtidig som sykdommen også rammer helsepersonellet selv. Samlet gir det en byrde på afrikansk helsevesen som det er vanskelig å håndtere på egen hånd. Mot denne bakgrunnen er det uheldig, og mange vil mene uetisk, når rike land setter inn en aktiv rekrutteringspolitikk overfor afrikansk helsepersonell, for å dekke hjemlige behov.

Problemstillingen er sammensatt og full av dilemmaer. Mange helsearbeidere ønsker å reise til et land der utfordringene er annerledes og inntektene bedre. Å forby slik migrasjon for helsepersonell vil være i strid med menneskerettighetene. Samtidig er det et skrikende behov for deres arbeidskraft i hjemlandet, som i mange tilfelle også har investert betydelige ressurser i deres utdanning. Befolkningene har en nedfelt rett til tilgang til helsetjenester. Migrasjon av faglært personell, og spesielt helsepersonell, er ett eksempel på at det ofte er en motsetning mellom interessene til enkeltmennesker og samfunnet som et hele.

Norge er derfor aktivt med i det internasjonale arbeidet for å mestre globale helsepersonellutfordringer. Hensikten er å sikre at internasjonal rekruttering av helsepersonell skjer på etisk forsvarlig vis, og framfor alt å finne virkemidler for hva som kan gjøres i de landene som har de dårligst utbygde helsetilbudene og størst mangel på personell. Dette arbeidet skjer i første rekke innenfor Den globale helsepersonellalliansen og Verdens helseorganisasjon, som arbeider for felles

### Boks 3.9 Barn og migrasjon

Migrasjon påvirker barn på to måter, ved at de selv migrerer, eller ved at de blir etterlatt i hjemlandet av en eller begge foreldre.

Barn som krysser grenser er særlig utsatt for menneskehandel, misbruk og utnyttning. I sine nye land blir de lett offer for diskriminering, sosial marginalisering og fattigdom. De lever ofte i frykt for arrestasjon og hjemsendelse. Selv om vi ikke har tall for hvor mange barn som migrerer, vet vi at andelen barn blant dem som migrerer fra ett utviklingsland til et annet er vesentlig høyere enn andelen barn blant migranter til industriland.

I land som Moldova og Filippinene er så mange som opp mot 30 prosent av mindreårige etterlatt av en eller begge foreldre. Undersøkelser tyder på at det er de eldre barna som lider mest. Disse er også mer utsatt enn andre for rusproblemer, tidlige svangerskap, psykiske problemer og kriminell atferd.

FNs Barnefond arbeider med å kartlegge omfanget av barn som er berørt av migrasjon, hvilke effekter dette har på dem, og hvilke tiltak som kan iverksettes for å ivareta deres interesser. Barnefondet bistår også nasjonale myndigheter med å utforme politikk på området.

referanseramme for etisk rekruttering, finansiering, utdanning og partnerskap. Utviklingsministeren representerer Norge i en høynivågruppe i dette arbeidet. Temaet er også et av agendapunktene i Utenriksministernettnettverket for global helse og utenrikspolitikk.

Å redusere migrasjon av helsepersonell fra de minst utviklede landene og regionene vil ikke alene kunne løse underskuddet på helsepersonell i disse områdene. OECD anslår at afrikanskfødte leger og sykepleiere som arbeider i OECD-landene tilsvarer 12 prosent av det totalt beregnede underskuddet i regionen. I regionen med størst underskudd på helsepersonell, Sørøst-Asia, er andelen ni prosent. Tallene viser at initiativ for å sørge for etisk forsvarlig rekruttering må følges av andre tiltak for å sikre en dekning av nødvendig helsepersonell i disse landene og regionene.

Utgangspunktet for Norges prinsipielle holdning om ikke å rekruttere aktivt fra land som selv mangler helsepersonell er nedfelt i St.prp. nr. 1

(2006–2007) og i St.meld. nr. 18 (2007–2008) *Arbeidsinnvandring*. I tillegg er det satt ned to arbeidsgrupper, som vil avlegge rapport til Helse- og omsorgsdepartementet og Utenriksdepartementet i løpet av våren 2009.

*Regjeringen vil*

- fokusere på de utviklingsfremmende effektene ved internasjonal migrasjon og hvordan disse kan styrkes
- delta i global, regional og bilateral dialog om politikkutvikling om migrasjon og utvikling
- være en aktiv pådriver for et internasjonalt rammeverk for etisk forsvarlig rekruttering av helsepersonell i utviklingsland
- vurdere samarbeid med EU og aktuelle tredjeland om migrasjon og utvikling

## 4 Klima

Globale klimaendringer og tap av biologisk mangfold er blant de største truslene menneskeheten har stått overfor. Klimaendringene gir redusert menneskelig sikkerhet på grunn av tørke, flom, stormer, sykdommer, mat- og vannmangel, og på grunn av svak politisk evne til å håndtere disse virkningene. De raske endringene kan føre til sammenbrudd i økosystemer.

Klimaendringer kan også medføre større sosiale forskjeller, mellom sosiale lag, mellom regioner og land. FN's klimapanel anslår at verdens totale klimagassutslipp sannsynligvis må reduseres med 50–85 prosent fra 1990-nivå innen 2050 om vi skal unngå en oppvarming over to grader celsius fra før-industrielt nivå. Det er beregnet at utslippene dermed må begynne å vise nedadgående tendens globalt i løpet av det neste tiåret. Men også en oppvarming

med to grader celsius vil føre til store forandringer. Disse forandringene synes i dag uunngåelige.

De globale klima- og miljøproblemene berører alle, men det er fattige mennesker i land med høy sårbarhet for endringer som vil rammes hardest av klimaendringene. Om ikke klima- og miljøutfordringene takles, vil årelang innsats for utvikling være truet.

Utviklingspolitikken skal legge vekt på reduksjon av de fattigste landenes sårbarhet overfor klimaendringene, og medvirke til utviklingsstrategier som er framtidsrettede og klimarobuste. For de fleste utviklingslandene vil økonomisk vekst og reduksjon av fattigdom være første prioritet i lang tid framover. Norge vil i internasjonalt samarbeid bidra til å utløse og synliggjøre de store positive mulighetene som ligger i en mer miljøvennlig utvik-



Figur 4.1 Klimaendringer øker hyppigheten av ekstremvær.

Foto: Abdir Abdullah/Scanpix



ning og helse for kommende generasjoner. Miljøgifter hopper seg opp i naturen og transporteres med luft- og havstrømmer langt fra utslippenes opprinnelsessted. Disse giftstoffene er nesten umulig å bli kvitt når de først er sluppet ut i naturen, ettersom de i liten grad brytes ned. Miljøgifter er et økende miljøproblem i utviklingslandene. Der er systemene for kontroll og forvaltning av kjemikalier ofte svakt utbygd samtidig som kjemikalieindustrien i utviklingsland er i sterk vekst. I Kina og India forventes for eksempel en økning på henholdsvis 10,5 prosent og åtte prosent årlig over de neste ti årene. Samtidig er det en tendens til at skitten industri flytter til utviklingsland og at industrialiserte land sender store mengder farlig avfall til utviklingsland.

I regjeringens arbeid med å trygge felles miljø og livsgrunnlag står samarbeidet under de internasjonale miljøkonvensjonene helt sentralt. Handlingsplanen for miljørettet utviklingssamarbeid retleder Norges konkrete miljøinnsats i fattige land. Den norske skogsatsningen er et særskilt løft for å bidra til at utslipp fra skog omfattes av et nytt klimaregime og for å trygge andre miljøverdier. Videre arbeider regjeringen med å styrke FNs miljøprogram UNEP, spesielt i deres kjernefunksjon, som er å overvåke den globale miljøtilstanden og gi anbefalinger om forvaltning av naturressurser.

Ettersom utviklingslandene besitter mesteparten av klodens genetiske mangfold er deres politikk viktig for å sikre økosystemene og de genetiske ressursene. Ethvert land står overfor vanskelige avveininger mellom vekst, bruk og vern, men fattige land flest vil oppleve utviklingsutfordringene som mer akutte og viktigere enn naturforvaltning. De mangler også ofte ressurser til å prioritere spesielle beskyttelsestiltak. Forhandlinger som pågår under Biomangfold-konvensjonen, om rettferdig fordeling av inntektene fra genressurser, vil ha betydning for fattige lands evne og vilje til å beskytte mangfoldet. Det internasjonale samfunnet må også ta et større ansvar for å sikre nødvendig finansiering av naturbeskyttelse. En mulighet, som regjeringen utreder nærmere, er å gi direkte kompensasjon for bevaring av økosystemtjenester.

#### *Regjeringen vil*

- støtte vern og bærekraftig forvaltning av globalt viktige naturområder og økosystemer
- bidra til åpne prosesser i forvaltningen av naturressurser og til at lokalbefolkning, inkludert urfolksgrupper, får tilgang og rettigheter til land og ressurser
- støtte gjennomføring av internasjonale miljøavtaler og -konvensjoner om kjemikalier, om naturressurser og biologisk mangfold, om havmiljø og marine ressurser
- støtte opprettelsen av et FN-panel for naturressurser, biomangfold og økosystemtjenester under FNs miljøprogram
- arbeide for en internasjonal avtale for rettferdig fordeling av økonomisk utbytte fra bruk av genetiske ressurser, under FNs konvensjon om biologisk mangfold
- bidra til å videreutvikle metoder for å gi kompensasjon for bevaring av økosystemtjenester

## 4.2 Klimaendringene forsterker utviklingsutfordringene

Klimaendringer observeres over hele verden, som større eller mindre forskyvninger av kjente fenomener knyttet til naturen. Men blant de alvorligste endringene som først vil berøre store befolkningsgrupper, er endringer knyttet til vann – for mye og for lite vann.

I Afrika vil det bli mer tørke og vanskeligere dyrkingsforhold. Enkelte land står i fare for få halvert avlinger som er avhengige av regnvann. I Sentral- og Sør-Asia vil avlingene kunne reduseres med inntil 30 prosent fram mot 2050, mens tempererte strøk kan oppleve større avlinger i en periode som følge av høyere temperatur. Når Himalayas isbreer smelter berøres store befolkningsgrupper. De store lavtliggende elvedeltaene vil oppleve både hyppigere og kraftigere oversvømmelser.

Omtrent halvparten av jordas befolkning lever i kystnære områder hvor økende havnivå og ekstremvær vil være negativt for fiskerier, turisme, infrastruktur, jordbruk og tilgang på ferskvann. Flere av de små øystatene vil allerede ved en global oppvarming på to grader være ubeboelige på grunn av økt havnivå.

En OECD-studie fra 2007 viser at byer som Shanghai, Miami, New York, Alexandria og New Orleans vil være blant de første som utsettes for flom når havet stiger. Mange andre storbyer vil stå for tur dersom klimaendringene ikke bremses.

FNs klimapanel forventer at klimaendringene også vil påvirke millioner av menneskers helse. Blant annet ventes det flere sykdomstilfeller og dødsfall ved hetebølger, stormer, branner og tørke, samt infeksjonssykdommer etter oversvømmelser. Den største helsefaren regnes å være økt utbredelse av sykdommer som overføres av bærere som for eksempel mygg eller flått. Økningen i slike bærere vil ifølge Verdens helseorganisasjon gi



### Boks 4.1 Klimaendringer i Himalaya

Is og snø i Hindu Kush og Himalaya – et sammenhengende fjellområde på nesten 3,5 millioner kvadratkilometer som strekker seg gjennom åtte land – forsyner en femtedel av jordas befolkning med vann til drikke, husholdning, irrigasjon og kraftproduksjon. Men økosystemet er i ubalanse, noe som påvirker både de menneskene som bor i selve fjellområdene, og de i det fruktbare slettelandet nedenfor. FNs klimapanel (IPCC) har påvist at global oppvarming fører til at *Asias hvite vanntårn* krymper. De store isbreene trekker seg tilbake, mindre breer forsvinner helt. Beiteland omgjøres til ørken. Flommer forekommer hyppigere enn før, og antar større dimensjoner. I andre områder tørker livgivende elveløp gradvis ut. Breen som står for over to tredeler av vannet i hinduenes hellige elv, Ganges, smelter i dag tre ganger så raskt som den gjorde for 100 år siden. Mange

frykter at Ganges i løpet av få tiår kan bli tilnærmet tørrlagt utenom regntiden. Samtidig synker grunnvannet gradvis. Hvis utviklingen fortsetter, vil de rike jordområdene som takket være elvene Ganges, Yangtze og Den gule elv i dag gjør India og Kina til verdens ledende produsenter av hvete og ris, bli hardt rammet. FNs miljøprogram, UNEP, anslår at økende smelting fra Hindu Kush og Himalaya vil kunne påvirke rundt 40 prosent av jordas befolkning.

Norge støtter et regionalt initiativ for å informere om utviklingen på dette feltet i Hindu Kush og Himalaya. En femårsavtale for perioden 2008–2013 er inngått. Gjennom Senter for klimaforskning (Cicero) og UNEP/GRID-Arendal støtter Norge dessuten et forskningsprosjekt om konsekvensene av klimaendring i Himalaya-regionen.

økning av sykdommer som malaria og denguefeber.

Klimapanelet anslår at antall klimaflyktninger framover vil øke vesentlig, men uten å tallfeste dette. I det som kalles et konservativt anslag, sier Stern-rapporten om økonomi og klima, utarbeidet for den britiske regjering i 2006, at 150–200 millioner mennesker må flytte på permanent basis innen 2050 som følge av høyere havnivå, hyppigere stormer og mer intense tørkeperioder. Andre forskere peker på at klimaendringer i første rekke vil føre til forflytning og konflikter forholdsvis lokalt, og ikke først og fremst mellom land. Størrelsen på temperaturøkningen, og hvorvidt endringer kommer sakte og gradvis eller medfører terskeeffekter, vil ha avgjørende betydning for omfanget av flyktningsproblemet og konfliktpotensialet knyttet til klimaendringer.

*Regjeringen vil*

- bidra til å kartlegge direkte og indirekte konsekvenser av klimaendringer for land og regioner

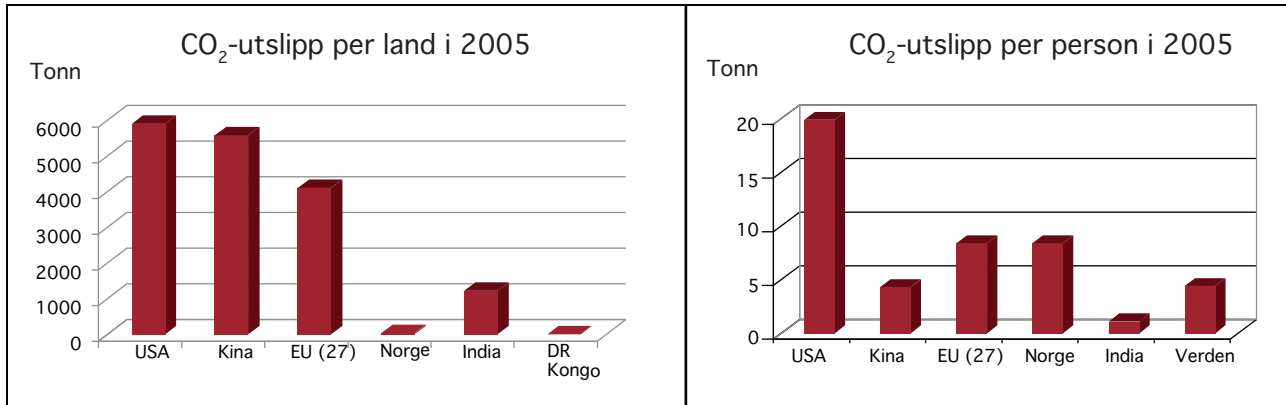
### 4.3 Felles, men ulikt ansvar i klimapolitikken

Kampen mot klimaendringene er et globalt felles ansvar. Den vil ikke kunne vinnes om ikke industri-

landene går foran og demonstrerer at miljøvennlig økonomisk utvikling er mulig. Fram til nå er det industrilandene som har ansvaret for det meste av de menneskeskapt klimagassutslippene. Det er også OECD-landene som rår over de største finansielle og teknologiske ressursene. FNs Klimakonvensjon understreker dette gjennom prinsippet om *felles, men differensiert ansvar og evne*.

Landene som har reduksjonsforpliktelser under Kyoto-protokollen står i dag for om lag 30 prosent av de globale utslippene av klimagasser. Andelen er fallende. Dette innebærer at det ikke vil være mulig å oppnå nødvendige utslippskutt uten at utviklingsland, særlig utviklingsland med store og raskt voksende utslipp, også bidrar så det monner. Energirelaterte årlige klimagassutslipp i mellominntektsland vokser raskt, og overgår i dag tilsvarende utslipp i industrilandene. Det er likevel svært viktig at USA blir med i et politisk lederskap i den globale klimapolitikken. Uten USA i front som leder gjennom eget eksempel, vil det bli vanskelig å få store utviklingsland til å bidra med nødvendige utslippsbegrensninger. Signalene fra Obama-administrasjonen tyder på at USA vil ta dette ansvaret.

Det er en stor utfordring å sikre at økonomisk og sosial utvikling i fattige land skjer uten for stor økning i klimagassutslippene. Eneste farbare vei er å legge til rette for en utvikling basert på nyere kunnskap og teknologi, som kan gjøre det mulig å

Figur 4.3 Utslipp av CO<sub>2</sub>

Diagrammene viser at Kina i 2005 lå rett under USA som verdens største utslipper av CO<sub>2</sub> målt per land. Kinas utslipp vokser svært fort og anslås i løpet av 2007–08 å ha passert USA slik at Kina i dag er den største utslipperen av CO<sub>2</sub>. Men målt per innbygger er utslippene fortsatt langt lavere i Kina og India.

Kilde: World Resources Institute og Cicero

hoppe over enkelte av de faser med miljøskadelig teknologi som har preget utviklingen i den industrialiserte verden – såkalte teknologisprang.

Et sentralt element for å oppnå dette er at utviklingslandene får innfridd tidligere avgitte løfter i klimapolitikken for finansiering og teknologisamarbeid. De internasjonale klimaforhandlingene under Klimakonvensjonen og Kyoto-protokollen preges blant annet av en dragkamp om fordeling av byrder og rettigheter mellom land, herunder spørsmålet om hvor langt de rike landenes ansvar strekker seg for å finansiere klimatiltak og overføre teknologi til utviklingsland som selv opplever stor vekst.

Grunnlaget for regjeringens samlede klimastrategi hjemme og ute ble lagt i St.meld. nr. 34 (2006–2007) *Norsk klimapolitikk* og i klimaforliket fra februar 2008. Regjeringens utviklings- og klimapolitiske satsing er blitt styrket budsjettmessig i 2008 og 2009. De største løftene tar Norge på feltene skog, ren energi og utvikling av teknologi for karbonfangst og lagring. Målet er å kutte utslipp og samtidig skape rom for den nødvendige økning i utviklingslandenes energibruk.

Norge skal bidra til å stimulere samarbeidslandenes egeninteresse for bærekraftig naturressursforvaltning, lavkarbon energiutvikling, stans i avskoging, tilpasning til klimaendringer og forebygging av miljøskader. Politikktutviklingen er imidlertid det enkelte lands ansvar. Andre stater kan ikke overta politikktutforming for fattige land, men det internasjonale samfunnet, og aktører som Norge, kan og er rede til å bidra med kompetanse og finansiering.

Massiv støtte til klimatiltak er også viktig for å stimulere utviklingslandenes vilje og evne til å påta seg forpliktelser i et framtidig, globalt klimaregime. Norge samarbeider tett med viktige land i de internasjonale klimaforhandlingene. Afrikas perspektiver er foreløpig ikke blitt ivaretatt tilstrekkelig i klimaforhandlingene. Tilpasning og forebygging er hovedutfordringen for Afrika, men mye tyder på at også Afrika kan kombinere bærekraftig utvikling for egen befolkning med utslippsreduksjoner av vesentlig betydning for det globale klimaet. Flere av de minst utviklede landene har et stort reduksjonspotensial innen arealbruksendringer og avskoging.

Afrikanske regjeringer har startet en viktig politisk prosess med sikte på å definere en felles plattform i forhold til den internasjonale klimadiologen. De har samlet seg om *Afrikas klimaveikart*, som i første omgang trekker opp dialogprosessen fram til klimatoppmøtet i København i 2009. Klimaveikartet setter miljø og skoglandbruk i sentrum av klimaforhandlingene samtidig som det reduserer fattigdom, fremmer energisikkerhet og tar vare på afrikanske økosystemer, landskap og levekår.

#### Boks 4.2 Ikke mer CO<sub>2</sub> enn i Vesten

«Jeg kan love at India aldri vil slippe ut mer CO<sub>2</sub> per innbygger enn det dere gjør i Vesten.»

Kilde: Den indiske finansministeren Chidambaram i samtale med miljø- og utviklingsminister Erik Solheim under klimatoppmøte på Bali i 2007

Norge ønsker å støtte opp om denne afrikanske klimaprosessen.

#### Regjeringen vil

- arbeide for en klimaavtale som sikrer at den globale temperaturøkningen ikke overstiger to grader
- fremme de fattigste og mest sårbare landenes interesser i klimaforhandlingene
- støtte gjennomføringen av det afrikanske klimaveikartet

## 4.4 Ren energi

Økt energibruk er både et resultat av og en nøkkel-faktor i utvikling. Det internasjonale energibyrået (IEA) mener at fossilt brensel vil være den dominerende energikilden i verden fram til 2030. Et sterkt økt forbruk av fossilt brensel er ikke forenlig med å begrense klimaendringene. Det betyr at utvikling med lave karbonutslipp og med energi fra fornybare energikilder må stå sentralt.

Om lag 1,6 milliarder mennesker har i dag ikke tilgang til elektrisitet eller andre moderne energitjenester. Energimangel er en av de grunnleggende hindringer for bekjempelse av fattigdom. Energi er mer nødvendig enn før, fordi energi er en nøkkel til å kunne delta i det globaliserte næringsliv, ta del i global kunnskap gjennom internett og medier og til beskyttelse og klimatilpasning.

Til tross for at verdens energiproduksjon aldri har vært større, er det en stor utfordring å holde tritt med den store økonomiske veksten i en del av utviklingslandene og med befolkningsøkningen. Allerede nå legger Kina ifølge Verdensbanken mer energi til sin forsyning hver fjortende dag enn de 47 landene sør for Sahara (unntatt Sør-Afrika) gjør til sammen per år. Hvilken type infrastruktur som velges vil langt på vei avgjøre klimakampen.

Ulike land har naturligvis ulike forutsetninger for valg av infrastruktur for energi. I India forventes energiforbruket per innbygger å holde seg på et lavere nivå, og utslippsbildet er også gunstigere dersom landet lykkes med å realisere sine planer om satsing på energieffektivisering og desentralisert fornybar energi. De vil også kunne utnytte mulighetene for miljøvennlig vannkraft i Himalaya, selv om issmeltingen skaper usikkerhet om utviklingen i elvenes vannføring.

Et generelt trekk er at prisen på rene energiformer er for høy og tilgjengeligheten for dårlig sammenliknet med biomasse, kull eller parafin. En krafttilgang basert på olje og kull fortoner seg for



Figur 4.4 Solen vil være en sentral energikilde i årene som kommer. Her fra Afghanistan.

Foto: Kirkens Nødhjelp

mange fattige land og mellominntektsland som enklere, raskere og til dels billigere enn energieffektivisering eller å utnytte fornybare energikilder som vannkraft, sol eller vind. I mange utviklingsland er bioenergi fortsatt den dominerende energikilden. Storparten av befolkningen sør for Sahara kommer til å bruke ved og trekull til matlaging også i tida framover. Men dagens bruk av energiformen kan bidra til å ødelegge lokale økosystemer og utnytte brensel dårlig.

Afrika har et betydelig uutnyttet vannkraftpotensial som vil kunne dekke en stor del av kontinentets kraftbehov. Store infrastrukturprosjekter vil kreve styrket regionalt samarbeid, som også må omfatte systemene for distribusjon av kraften. Vannkraft med reservoar gir mulighet for vanning til landbruket, demping av flom og vannregulering når klimatilpasning krever det. Vannkraft er imidlertid sårbart ved redusert nedbør, og for mulige negative virkninger knyttet til biologisk mangfold og sosiale forhold. Forutsetningene for solenergi er også svært gode i store deler av Afrika. Etter hvert som kostnadene knyttet til solenergi går ned er potensialet stort særlig for landsbyelektrifisering og strøm til områder uten nett. Noen afrikanske land har også gode vilkår for geotermisk energi, som utnytter varme fra jordas indre.

Afrika som region har i dag anledning til å velge en planlagt, bærekraftig og robust lavkarbonutvikling. Det internasjonale energibyrået framholder at satsing på fornybare energikilder og energieffektivitet er blant de mest kostnadseffektive tiltakene for å øke tilgangen på energi samtidig som klimagassutslippene reduseres. Hovedutfordringen for



Figur 4.5 Vannkraft er en viktig kilde til energi i Nepal. Norsk vannkraftkompetanse er etterspurt.

Foto: Ken Opprann

Afrikas samarbeidspartnere blir å yte støtte til og utvikle rammebetingelser som kan stimulere til bærekraftig og mindre sårbar utvikling basert på ren energi.

Miljøvennlige løsninger må også være kostnadseffektive. God og energieffektiv teknologi kan innebære høyere investeringer i første omgang, men investeringene vil oftest være samfunnsøkonomisk gode og bedriftsøkonomisk lønnsomme på sikt. Utviklingsland betaler allerede i dag en relativt sett høy pris per energienhet. Utfordringen blir derfor å konvertere energietterspørselen til å gjelde billigere, fornybar eller mer energieffektiv teknologi. Det er viktig å få fram alle fordelene som er knyttet til å bruke egne fornybare energiressurser; i forhold til folkehelse, nasjonal energisikkerhet og redusert økonomisk avhengighet av den skiftende internasjonale oljeprisen.

Tilpasset bruk av det beste av teknologi, produkter, tjenester og organisasjonsmodeller fra de industrialiserte landene kan bidra til en bærekraftig utvikling.

#### Norsk innsats

Energinasjonen Norge har gode forutsetninger for å bidra til utviklingslandenes bestrebelser for å møte energirelaterte utfordringer. Regjeringen har derfor lansert et *Ren energi for utvikling*-initiativ, som samler og målretter all norsk bistand på dette området. Initiativet omfatter både fattigdomsrettede tiltak som landsbygdelektrifisering med sol, mer effektive vedovner og bedre trekullproduksjon og større tiltak som utbygging av vannkraft, vindparker og solparker for produksjon av kraft til

nett. Initiativet vil oppprioritere innsats for energieffektivisering, som frigjør energi raskt på en måte som er uten de bivirkninger som er forbundet med alle andre typer ny energikapasitet. Det motvirker også en utvikling med unødig høyt energiforbruk.

Det bilaterale energisamarbeidet er i utgangspunktet nøytralt i forhold til valg av teknologier. Våre bidrag skal være etterspørselsbasert, og bygge på landenes egne planer og prioriteringer. Etterspørsel retter seg ofte mot vannkraft, som er den sektoren hvor Norge har den tyngste industrien, de mest etablerte fagmiljøene og en industri som viser interesse for å delta i prosjekter i utviklingsland. I de land som etterspør vannkraft som energiløsning, vil Norge kunne være aktuell partner. Men også på solceller er Norge i ferd med å opparbeide seg anerkjent kompetanse som man bruker aktivt i bistanden. Bidrag på disse områdene fra Norges side utgjør verdifull teknologi-overføring. Næringslivet bringer teknologien med seg inn i prosjektet – både utstyr, kunnskap og opplæring. Strategisk bruk av bistandsmidler i kombinasjon med næringslivets kompetanse vil gi stor gevinst.

I den multilaterale energistøtten legger Norge vekt på å utnytte de ulike organisasjonenes fortrinn, slik at tiltak utfyller hverandre, og oppfordrer til tettest mulig samarbeid mellom dem. Utviklingsbankene er en viktig kanal for utvikling av tilgang

#### Boks 4.3 Erfaringsoppbygging i SNPpower

Gjennom Norfund og Statkrafts samarbeid om utviklingen av SNPpower, har Norge vært tidlig ute med å investere i energiproduksjon i utviklingsland. SNPpower har hatt en god verdiutvikling på sine engasjement, og har bygget opp vesentlig erfaring som vil være viktig å nyttiggjøre seg når økte investeringer i ren energi skal mobiliseres. Andre kraftselskap og ulike typer investorer viser interesse for dette markedet.

For å øke energiinnsatsen i fattige land, som er høyt prioritert, men som krever spesiell planlegging og oppfølging, ble det i januar 2009 etablert et datterselskap av SNPpower. SNPpower AfriCA skal ha fokus på energiinvesteringer i Afrika og Mellom-Amerika. Det arbeides for et bredere eierskap i dette selskapet ut over Norfund og Statkraft, noe som innebærer en mobilisering av privat kapital fra norske energiselskaper.

#### Boks 4.4 Fond for fornybar energi og energieffektivitet

Regjeringen har forpliktet seg til å bidra med 80 millioner kroner til et innovativt Fond for fornybar energi og energieffektivitet i utviklingsland (GEEREF). Det er EU-kommisjonen som har tatt initiativ til det statlig-private partnerskapet, og sammen med Tyskland er Norge den første statlige investoren i fondet. EU-kommisjonen, Tyskland og Norge har til sammen forpliktet seg til å bidra med 100 millioner euro til fondet de neste fire årene. Formålet er å reise kommersiell kapital for investeringer i klima og ren energi gjennom et statlig-privat partnerskap. Private investorer vil ha prioritet ved tildeling av avkastning. Eventuell avkastning på midler fra statlige bidragsytere vil bli reinvestert i fondet.

til energi og energieffektivisering. Verdensbanken har et spesielt godt utgangspunkt for arbeidet med å øke tilgang til energi og energieffektivisering, fordi den opererer både på landnivå og globalt, er involvert i de fleste sektorer, og har mange virkemidler til rådighet – gavebistand, lån og investeringer. Banken kan stimulere privat sektor til å investere i klimavennlig energi og teknologi, og kan gjøre det lettere å gå inn i land med vanskelige rammevilkår og høy risiko.

Vilkårene for energiinvesteringer er blitt betydelig bedre i flere fattige land de siste årene, og mange utviklingsland kan i dag tilby politisk stabile forutsetninger for investorer. Lønnsomheten er dessuten bedre på grunn av en utvikling med økonomisk vekst som etterspør mer energi, og fordi utviklingsarbeid for sektorreform, styrking av lovverk og institusjonsutvikling har gitt resultater i flere land. Men energiprojekter i utviklingsland er komplekse og risikoen fortsatt større enn i rikere land. Det er nødvendig med et betydelig offentlig engasjement for å legge til rette for private investeringer. Offentlige bidrag reduserer noen av risikofaktorene de private aktørene opplever. Finanskrisen har brakt inn en usikkerhet rundt omfanget av private investeringer, særlig i fattige land, som understøtter behovet for offentlige bidrag.

Under høringen av NOU 2008:14 har mange tatt til orde for å skille ut en liten del av Statens pensjonsfond – Utland til nye investeringer innenfor for eksempel miljøteknologi eller i utviklingsland. Dette og andre forslag relatert til fondet vil bli vur-

dert innenfor rammen av regjeringens arbeid med evaluering og revisjon av de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland.

#### Regjeringen vil

- bruke bistandsmidler strategisk for å oppnå teknologispang på energiområdet i utviklingsland
- oppprioritere energieffektivisering og arbeide for strategisk energiplanlegging i utviklings-samarbeidet
- bruke bistand og andre offentlige bidrag katalytisk for å utløse private investeringer i ren energi

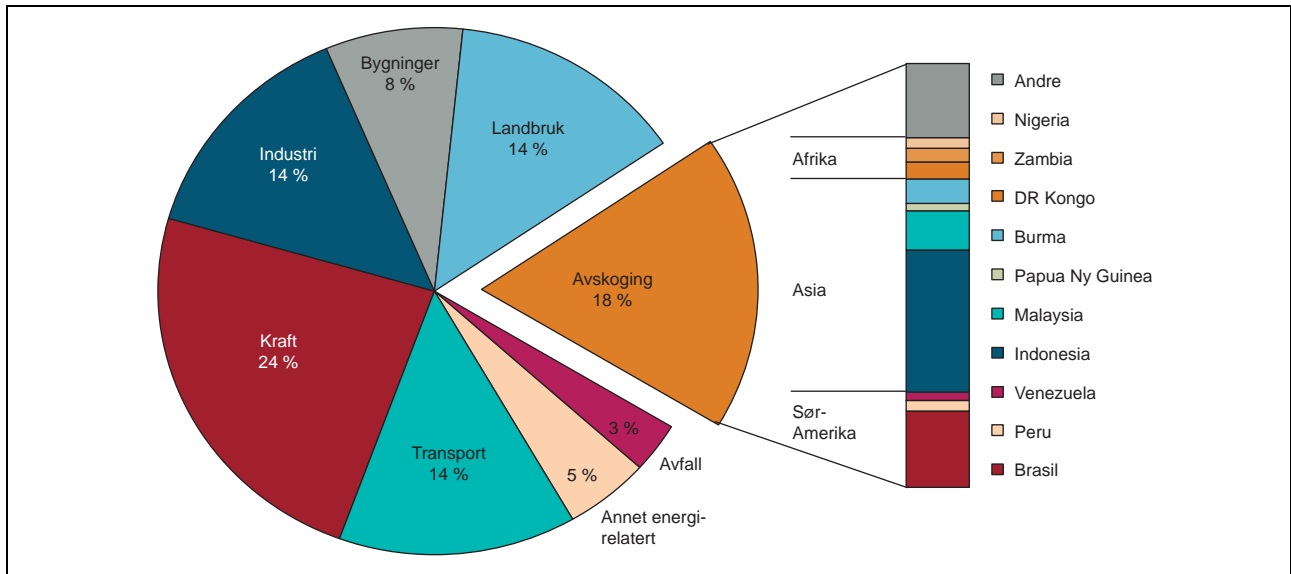
## 4.5 Skog

Skog er en ressurs av stor global, nasjonal og lokal verdi. Millioner av fattige er avhengige av å bruke skogen til sitt livsopphold. Skogen er vannreservoar, flomdemper, mat- og medisinkammer, og hjem for den biologiske verdensarven. Skog binder også karbon og vil være en del av løsningen på klimautfordringen.

Utslipp av klimagasser fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland står i dag for om lag 20 prosent av de globale klimagassutslippene. Bevaring av naturskog er en kostnadseffektiv måte å unngå utslipp av CO<sub>2</sub> på. Også skogreising og nyplanting på tidligere skogdekkede områder reduserer CO<sub>2</sub>-utslipp, og er de eneste skogrelaterte tiltak som omfattes av Den grønne utviklingsmekanismen (CDM) under Kyoto-protokollen. Avskoging og skogforringelse i utviklingsland er *ikke* omfattet av Klimakonvensjonen eller Kyoto-protokollen. Norge går inn for at forpliktelser og mekanismer som stimulerer reduksjoner i utslipp fra skog kommer med i et globalt klimaregime etter 2012. Utslippenes størrelse gjør det imidlertid viktig å komme i gang med skogtiltak også før en slik avtale kan tre i kraft.

#### Drivkrefter bak avskoging

Avskogingen skyldes ikke bare mangel på insentiver for å bevare skogen, men har kompliserte årsaker knyttet til allianser og interesser som bidrar til fortsatt avskoging. Uten å ta høyde for disse forholdene knyttet til makt og kapital i det enkelte land har vi ingen garantier for at fond eller markedsmekanismer for reduserte utslipp fra avskoging og arealbruksendring vil virke. Politisk vilje i skoglan-



Figur 4.6 Kilder til klimautslipp.

Kilde: IPCC; WRI/CAIT

dene til å ta tak i de grunnleggende årsakene til avskoging blir avgjørende.

Den viktigste drivkraften bak avskoging globalt er behovet for nye jordbruksarealer. Tilskudd til konvertering av skog til plantasjejordbruk for soya- og palmeolje bidrar ytterligere til avskoging. Det samme gjelder en ofte overdimensjonert papir- og celluloseindustri. Ettersom tømmerplantasjer ofte ikke er nok til å sikre råvaretilgangen, anslås det i Indonesia at mer enn halvparten kommer fra naturskog og verneområder. Organisert kriminalitet og korrupsjon spiller en viktig rolle i avskogingen. Skogbranner står hvert år for store utslipp av klimagasser. Påsetting av branner er den enkleste måten å rydde skog til andre formål.

I Sentral-Afrika har mange år med krig holdt avskogingen på et lavt nivå. Det kan fort forandre seg, ettersom det er gitt tallrike konsesjoner for industriell tømmerhogst.

I Brasil er det et uavklart forhold mellom verneinteressene og utbyggingsinteressene. Det antas at minst 60 prosent av hogsten i Amazonas er ulovlig, i Indonesia kan det dreie seg om mer enn 70 prosent. Verdensbanken anslår at dette koster tropiske skogland 15 milliarder dollar i tapte inntekter og økonomisk vekst, eller mer enn åtte ganger bistanden som ytes til mer forsvarlig skogforvaltning. Mangel på åpenhet i kompliserte og ofte korrupte systemer for tildelinger av konsesjoner og manglende overvåking av konsesjonsvilkår bidrar til denne situasjonen.

Prosesser i regi av EU og Verdensbanken i aktuelle skogregioner er innrettet på å redusere

ulovlig hogst og handel med tropisk tømmer. De kan bli av avgjørende betydning for å sikre bedre håndhevelse av lovverk og legge forholdene til rette for bedre styresett i skogsektoren. Lovlig hogst er imidlertid ikke uten videre det samme som sosialt, økologisk eller økonomisk bærekraftig hogst. De ulike sertifiseringsordningene som finnes gir ikke fullgod garanti for at tømmer og produkter fra tropisk skog er produsert på bærekraftig vis. For å oppnå bærekraftig skogsdrift og sikre skogens evne til å ta opp karbon vil det være viktig å legge prinsippene for bærekraftig skogforvaltning til grunn.

#### Den norske klima- og skogsatsingen

Den norske satsingen for bevaring av skog i utviklingsland er strategisk innsats for å takle klimaendringene. Den har som mål å bidra til vesentlige og målbare utslippsreduksjoner fra redusert avskoging og skogferringelse i utviklingsland. Tiltakene vil bli valgt med tanke på at erfaringene kommer til nytte i utformingen av et globalt avtaleverk. Siktemålet er å regulere også disse utslippene i et nytt internasjonalt klimaregime.

I tråd med vedtaket som ble fattet under Klimakonvensjonens partsmøte på Bali i 2007 har skogprosjektets tiltak i den innledende fasen mest form av demonstrasjons- og pilotprosjekter, kapasitetsbygging og støtte til utvikling av nasjonale strategier. Under et potensielt nytt og mer omfattende internasjonalt klimaregime etter 2012 vil tiltak i stor skala for reduserte utslipp av klimagasser

gjennom redusert avskoging og degradering av skog i utviklingsland kunne bli en realitet.

Troverdig overvåkning og rapportering av utslipp er en forutsetning for at tiltak mot avskoging kommer med i et nytt klimaregime. Gjennom klima- og skoginitiativet vil regjeringen bidra til å utvikle internasjonal og nasjonal kapasitet for å måle og verifisere utslipp fra skog. Rapporteringen må finne sted på nasjonalt nivå for å unngå at redusert hogst ett sted fører til økt hogst et annet sted, såkalt *karbonlekkasje*. Det er også viktig å hindre slik lekkasje internasjonalt, mellom land og regioner.

Et viktig rammevilkår for satsingen er erkjennelsen av at kampen mot klimagassutslipp fra avskoging er uløselig knyttet til fattigdomsbekjempelse og bærekraftig økonomisk utvikling. Det vil på lang sikt være umulig å oppnå varige globale reduksjoner i utslipp fra avskoging uten å sørge for bærekraftig økonomisk utvikling for dem som bor i og rundt skogen. Av stor betydning for langsiktige resultater av skogsatsingen, og for utviklingslandenes eventuelle støtte til å inkludere skog i et nytt klimaregime, er eksistensen av finansieringsmekanismer, kompensasjon for bevaring av økosystemtjenester, avklaring av bruks- og eiendoms-

rettigheter og retten til skogens karbon, samt produktiviteten i omkringliggende landbruk.

I skogsatsingen gjennomføres det tiltak i alle de tre viktigste tropiske regnskogområdene. Det skjer blant annet i form av direkte bidrag til Amazonas-fondet i Brasil og samarbeid med flere andre givere, blant andre Storbritannia via Den afrikanske utviklingsbanken, i Kongo-bassengets skogområder. Norge yter videre støtte gjennom FN til utarbeiding av nasjonale strategier for reduserte utslipp fra avskoging og skogforringelse i Papua Ny-Guinea og Indonesia. I tillegg kommer områder med tørr tropeskog og savanne. Samarbeid med Tanzania om reduserte utslipp fra avskoging og skogforringelse samt restaurering av tidligere avskogede områder er eksempel på det siste.

En betydelig del av den norske innsatsen finner sted gjennom multilaterale kanaler, og Norge bidrar med støtte gjennom både FN og Verdensbanken. Norge bidrar også vesentlig til at relevante FN-organisasjoner samarbeider om ett felles skogprogram. I den innledende fasen går midlene i hovedsak til kapasitets- og kompetanseoppbygging, mens det etter hvert vil gå større midler til



Figur 4.7 Amazonas rommer halvparten av verdens regnskog. Brasil er derfor en viktig samarbeidspartner i klimapolitikken.

Foto: Espen Røst

### Boks 4.5 Urfolks rolle i en mer forsvarlig skogforvaltning

En milliard mennesker lever i eller nær skog de er avhengige av for sitt livsopphold. Svært mange av verdens cirka 350 millioner urfolk har sterk tilknytning til og tradisjonelle rettigheter til skog. Disse gruppene mangler ofte mulighet til å hevde eller formalisere sine rettigheter til å sikre sitt utkomme fra skogen eller bidra til en mer forsvarlig skogforvaltning. Det er ikke noen automatikk i at urfolk verner skog, men under bestemte omstendigheter og lovfestede rettigheter vil mange urfolk se seg tjent med å bidra til å opprettholde skogene og det biologiske mangfoldet de er avhengige av for sitt livsopphold.

Norge har ratifisert FNs arbeidsorganisasjons (ILO) konvensjon 169 (1989) om urfolks rettigheter og gitt tilslutning med visse forbehold til FNs urfolkserklæring (2007). Det er imidlertid bare et fåtall av de viktigste tropiske skoglandene som har gjort det samme. I mange av skoglandene har ikke urfolk blitt gitt noen spesielle rettigheter overhodet. I andre land blir deres hevdvunne rettigheter til bestemte skog-

områder ignorert ved utbygging av infrastruktur, mineralletting, tømmerhogst eller konvertering til landbruksformål. Det er dermed en spenning mellom rettighetene urfolk er tilkjent i Folkeretten, og hva slags rolle urfolk i praksis får spille i forvaltningen av skogen de er avhengige av.

Der urfolk tilkjennes slike rettigheter, som i urfolksterritorier i Brasil, ser vi at disse utøver mer effektivt skogvern i verneområder enn det nasjonale miljømyndigheter klarer. Dersom urfolk og lokalsamfunn ikke tilkjennes en større rolle i skogforvaltningen, kan det i områder som Sentral-Afrika og Sørøst-Asia være stor risiko for at mer omfattende båndlegging av tropisk skog for klimaformål vil representere ytterligere begrensninger på deres ressursbruk. Det kan redusere deres egeninteresse i å ta vare på skogen og tvinge flere over i ulovlig hogst. Det vil i sin tur redusere mulighetene for at utslippsreduksjoner oppnådd gjennom en internasjonal mekanisme kan bli permanente.

gjennomføring av nasjonale planer for redusert avskoging og forsvarlig skogforvaltning.

En ny klimaavtale forutsetter at fattige land ikke blir sittende alene med regningen for å redusere utslippene fra avskoging. Internasjonale kapitaloverføringer i stor skala må til. Kompensasjon for avstått avskoging må være konkurransedyktig med fortjenesten som ligger i eksisterende utnyttelse av skogen.

#### Regjeringen vil

- bidra til kostnadseffektive, tidlige og målbare reduksjoner i utslipp av klimagasser fra skogområder
- bidra til å bevare naturskog for å binde karbon, beskytte fattige og urfolk, og bevare biologisk mangfold
- arbeide for at utslipp fra avskoging i utviklingsland omfattes av et nytt internasjonalt klimaregime

### 4.6 Tilpasning til klimaendringer

Menneskene har til alle tider utviklet strategier for å tilpasse seg tilbakevendende klimavariasjoner. Omfanget, tempoet og uforutsigbarheten som karakteriserer de pågående klimaendringene gjør det tvilsomt om tradisjonelle tilpasningsstrategier vil være tilstrekkelige i framtiden. Raske endringer i klimaet vil særlig gå ut over helse, næringsstruktur og bosetting. Omfattende endringer når det gjelder vanntilgang og nedbør vil påvirke matsikkerhet og infrastruktur. Men også mindre merkbare og langsomme endringer kan få store konsekvenser for menneskers helse og økonomi, spesielt i samfunn der tilpasningskapasiteten er lav. Sosiale og politiske dimensjoner ved klimaendringene er ofte undervurdert.

Hvor store konsekvenser klimaendringene får, er avhengig av samfunnets og menneskers sårbarhet og tilpasningskapasitet. Evnen til å tilpasse seg vil henge sammen med tilgang på kapital, arbeidskraft, kunnskap, helsetjenester, transport og kommunikasjoner, sosiale relasjoner og nettverk. Faktorer som styresett, tilgang på ressurser og et aktivt sivilt samfunn er viktige. Tiltak som styrker



samfunns evne til felles handling vil ha stor betydning for hvordan samfunn takler klimaendringer og naturkatastrofer.

Kvinnens kunnskap om lokale naturressurser, matvaresikkerhet og forebygging av ulike former for sårbarhet, bør utnyttes i arbeidet med tilpasning.

I 2007 bodde det for første gang på verdensbasis flere mennesker i byer enn på landsbygda. Selv om Verdensbanken slår fast at 75 prosent av verdens aller fattigste fortsatt bor på landsbygda, vil utviklingsland i 2030 ha 80 prosent av verdens urbane befolkning. Sju av hver tiende byinnbygger i verden vil da bo i Afrika og Asia. Ifølge FN vil veksten i bybefolkningen i dette århundret for en stor del bestå av fattige mennesker som vil leve i stor sårbarhet når det gjelder tilgang på mat, energi, klimabeskyttelse og liknende. Det er viktig at voksende byer planlegger for å minske sårbarheten, bidrar til en lavkarbonframtid og treffer klimansvarlige valg med hensyn til infrastruktur, tjenester og markeder.



Figur 4.8 Rent vann er et knapphetsgode i mange utviklingsland.

Foto: Fredrik Schjander

Konsekvensene av klimaendringer kan ikke ses løst fra andre utviklingsprosesser. Strategier for tilpasning må forankres i landenes egne utviklingsstrategier. Klimahensyn må tas inn i utviklingen av planer og strategier innen jordbruk, vannforvaltning, skogforvaltning, energi, helse, utdanning og kunnskap. Integrasjon av hensyn til klimaendringer i samfunnsplanlegging på lokalt og nasjonalt nivå er en nøkkel til vellykket tilpasning. Klimatilpasning må også redusere sårbarheten til fattige i urbane områder.

Det er en felles internasjonal utfordring å bygge inn både utslippsreducerende tiltak og tiltak rettet mot tilpasning til klimaendringer i utviklingspolitikken. Mange bistandstiltak vil ha som virkning å bidra til å redusere sårbarhet og styrke tilpasningsevnen. Lokal sårbarhetsreduksjon, kapasitetsbygging for å mestre utfordringene og deltakelse må gis større oppmerksomhet. Dette har Stortinget nedfelt i sin Innst. S. nr. 173 (2007–2008) jamfør St.meld. nr. 9 *Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer*. Ikke minst i den fasen vi er i nå, med framforhandling av et nytt globalt klimaregime, er det viktig å arbeide for en bred tilnærming i klimatilpasnings- og forebyggingsarbeidet. Vi må investere i bredden av tilpasningstiltak – fra kriseberedskap og -håndtering til gjenoppbygging og langsiktige, forebyggende utviklingstiltak.

#### Regjeringen vil

- bidra til at samarbeidsland inkluderer klimatilpasning i samfunnsplanlegging og nasjonale utviklingsstrategier, som kan gi økt motstanddyktighet mot endringene
- arbeide for integrering av arbeidet med klimatilpasning og forebygging av humanitære katastrofer i utviklingsarbeidet
- styrke kvinnens innflytelse over naturressursforvaltning

## 4.7 Klimaregningen

Kostnadene forbundet med en løsning av klima-problemene vil være formidable. Det byr på store utfordringer å mobilisere de ressurser som vil kreves for å sikre fellesgodet klima. Det er ikke bare snakk om vilje og om evne. Utfordringen krever også politisk og økonomisk kreativitet og innovasjon. Det er i utgangspunktet nødvendig og nyttig å skille mellom kostnader relatert til nødvendige tiltak for å redusere utslipp av klimagasser og kostnader forbundet med nødvendig tilpasning til kli-

#### Boks 4.6 Bangladesh og klimatilpasning

Som et lavlands-delta beliggende mellom den syklonherjede Bengal-bukta og de smeltende isbreer i Himalaya, med stor avhengighet av landbruk og høy befolkningstetthet, er Bangladesh spesielt sårbart for endringer i klimaet. Endringene er allerede høyst synlige og merkbare. Flommene er blitt større og syklonene kraftigere og mer uforutsigbare. Ødeleggelsene har økt i omfang. Store områder som tidligere var fruktbare rismarker oversvømmes av sjøvann slik at risproduksjon ikke lenger er mulig. Erosjon av land langs elvene har økt. Derfor må hus flyttes stadig lenger unna.

Bangladeshiske myndigheter har i de senere år arbeidet målrettet for å forebygge katastrofer, innføre bedre varslingsystemer, etablere tilstrekkelig med tilfluktsrom, samt på ulike måter tilpasse seg de allerede inntrufne og kommende klimaendringer. Problemene er overveldende, men mye er likevel oppnådd. Nye rissorter er utviklet, som har høyere toleranse for saltvann. Mange steder har bøndene gått over fra risdyrking til krabbeoppdrett. Nye husbyggingsteknikker er introdusert slik at husene

bygges mer solid enn tidligere, gjerne også på kunstige forhøyninger i landskapet slik at faren for at de skal bli ødelagt av flom blir redusert. Sikringstiltak er innført for å hindre utrasing av jordmasser langs elvebreddene. Hønsehold erstattes av andehold. Det er utviklet systemer for flytende jordbruk, ved at det lages flåtelignende strukturer der det kan dyrkes mange slags planter, blant annet tomater og løk. Dermed forhindres tap av avlingene ved flom.

Også på varslings- og evakueringssiden er det oppnådd gode resultater. Varslingssystemene er blitt bedre og tilfluktsrommene flere. Mange steder rommer tilfluktsrommene også husdyr, hvilket gjør det lettere for bøndene å gå med på å evakuere sine hus.

Bangladesh har tatt klimaendringene på alvor. Det er mye å lære av Bangladesh. Erfaringene viser at det nytter. Syklonen Sidr som rammet landet i november 2007 var blant de kraftigste på mange år, men antall liv som gikk tapt var vesentlig lavere enn ved tidligere tilsvarende sykkloner, eller ved sykkloner som rammer nabolandet Burma.

maendringene. Det må etableres rammebetingelser som motiverer det globale næringslivet til å spille en helt sentral rolle når det gjelder utslippsreducerende teknologi, mens statene må ta en mer direkte rolle når det gjelder finansiering og gjennomføring av tilpasning.

Tilpasningsutfordringene er svært forskjellige fra land til land. Land som ikke har bidratt nevneverdig til utslippene og som heller ikke har ressurser til selv å finansiere nødvendige tiltak, må gjennomføre omfattende forebygging. Under klimaforhandlingene er størrelsen på, og styringen av, ressurser til tilpasning et sentralt forhandlings tema. Tilpasningsfond er opprettet under Klimakonvensjonen/Kyoto-protokollen, og regjeringen vurderer løpende behovet for å øke bidragene til klimafondene. Det er viktig at Tilpasningsfondet under Kyoto-protokollen kommer i gang med konkrete investeringer som kan bidra konstruktivt i det internasjonale klimaarbeidet framover. Norge er blant de største frivillige bidragsyterne til Klimasekretariatets aktiviteter for blant annet å bygge kompetanse på klimaforhandlinger i utviklingsland og bistå de fattigste landene i å utvikle og raffinere sine posisjoner i klimaforhandlingene.

Gjennom støtte til blant annet FNs miljøprogram (UNEP), FNs utviklingsprogram (UNDP) og Verdensbanken bidrar Norge til kapasitetsbygging i utviklingsland på klima og miljø. Disse organisasjonene drar sammen for å sette afrikanske land bedre i stand til å nyttiggjøre seg de finansieringsmuligheter som ligger i Den grønne utviklingsmekanismen. Det globale miljøfondet, GEF, som er finansieringsmekanisme for de store globale miljøavtalene, fordeler midler til de organisasjonene som egner seg best til å gjennomføre tiltak. Det globale miljøfondet støtter alle aspekter av klimaarbeidet og etterprøver resultatene ut fra de prioriteringer som settes av konvensjonenes partsmøte.

Men det er åpenbart at tilpasning vil kreve ressurser langt ut over disse fondene. Bistanden vil heller ikke kunne strekke til. Norge samarbeider blant annet med EU for å få på plass statlig-privat partnerskap for kapitalmobilisering. Tilpasning krever en langsiktighet som er avhengig av forutsigbar finansiering, ut over det eksisterende finansieringsmekanismer kan mobilisere i dag. Finansieringen for tilpasning i sårbare land må være forutsigbar og av tilstrekkelig størrelse. I forhandlingene om en ny

klimaavtale i København i 2009 er spørsmålet om framtidig finansiering sentralt.

Næringslivets fokus på lønnsomhet og nye markedsmuligheter må understøttes gjennom rammevilkår som gjør den til primær drivkraft for en lavkarbonutvikling. Dette forutsetter en pris på karbon, og det er derfor regjeringens politikk å arbeide for at det etableres en global pris på karbon. En høy pris på karbon vil også stimulere til utvikling av alternative energiformer. Klimautfordringen krever en bred offentlig innsats som inkluderer strategisk bruk av bistand for å sikre at fornybar teknologi utvikles og blir kommersielt tilgjengelig i alle land.

I dag er kostnadene ved å slippe ut karbon foreløpig for lave til at teknologisk nyvinning skjer i det tempo som må til. Til tross for at det er utviklet regionale markeder for handel med CO<sub>2</sub>-kvoter (for eksempel EU), og til tross for at både Kyoto-protokollen og nasjonale virkemidler mot klimautslipp danner prissignaler i retning av endring og innovasjon, er det fortsatt stor usikkerhet om hvordan disse systemene vil utvikle seg i framtiden. Den langsiktige signaleffekten må derfor styrkes.

Verdensbanken har opprettet et innovativt karbonfond, Carbon Partnership Facility, for å gi signaler om at karbonmarkedet vil fortsette etter

2012, selv om en klimaavtale ennå ikke er oppnådd. Fondet garanterer kjøp av kvoter etter 2012 gjennom et partnerskap mellom framtidige kjøpere og selgere, og gir insentiver til at store infrastrukturprosjekter som er under utvikling i dag, planlegges med bruk av ren teknologi. Dette vil bidra til å etablere det videre karbonmarkedet og er et initiativ Norge støtter.

Regjeringens satsing på å utvikle teknologi for karbonfangst og -lagring (CCS) er relevant for både klima og utvikling. Målet er at slik teknologi skal være kommersielt tilgjengelig globalt, for å bidra til å kutte klimautslipp så det monner og dermed gi rom for energibruk, ikke minst i utviklingsland. Gitt dagens alternativer framstår karbonfangst og -lagring som et nødvendig supplement til fornybar energi og energieffektivisering. Teknologien har størst potensial i forbindelse med store punktutslipp og i land med stor vekst i utslipp. Spredning av CCS-teknologi til utviklingsland er en del av regjeringens langsiktige strategi, men nå er hovedfokus på tiltak nasjonalt og internasjonalt som kan bidra til å utvikle selve teknologien. Det vil kunne være aktuelt med faglig bistand, støtte til prosjektplanlegging og risikoavlastning i utviklingsland for fangst, transport og lagring. Visse aktiviteter, med klare utviklingsfremmende effekter, er aktuelle for bistandsfinansiering.

Den grønne utviklingsmekanismen åpner for at industriland kan gjennomføre utslippsreducerende prosjekter i utviklingsland, som dermed genererer kvoter som overføres til bruk mot industrilands utslippsforpliktelser. Slike prosjekter skal også bidra til bærekraftig utvikling i mottakerlandet. Det er mottakerlandet selv som avgjør hvorvidt prosjektene bidrar til bærekraftig utvikling. Ved utgangen av 2008 var i underkant av 1300 prosjekter godkjent av FN, noe som forventes å generere kvoter tilsvarende i underkant av 1,4 milliarder tonn CO<sub>2</sub>.

Norske bedrifter kan anvende kvoter fra Den grønne utviklingsmekanismen i oppfyllelse av sin kvoteplikt under det norske kvotesystemet. I tillegg har den norske stat en målsetting om å kjøpe et betydelig antall kvoter som en del av oppfyllelsen – og overoppfyllelsen – av den norske Kyotoforpliktelsen. Det er per i dag avsatt nærmere sju milliarder kroner til slikt kvotekjøp. Regjeringen vurderer ulike tilnærminger til hvordan den grønne utviklingsmekanismen kan få større betydning som kilde til finansiering av nødvendige investeringer også i Afrika.

#### **Boks 4.7 Norsk forslag om finansiering av tilpasning – auksjonering av kvoter**

Norge arbeider for at en internasjonal klimaavtale som etterfølger Kyoto-avtalen, skal undertegnes i København i desember i år. Et viktig spørsmål vil være finansiering av tilpasningstiltak i fattige land. Fra norsk side er det lagt fram et forslag som kan skaffe omfattende finansiering av tilpasningstiltak i fattige og sårbare land. Forslaget går i korte trekk ut på at det i en klimaavtale basert på handel med utslippskvoter, slik som under Kyoto-protokollen, avsettes en viss andel av den samlede felles kvotemengden til auksjonering internasjonalt. Inntektene herfra vil deretter kanaliseres til finansiering av tilpasningstiltak i de mest sårbare land og områder. Inntektspotensialet vil variere med blant annet størrelsen på kvotemarkedet (utslippsforpliktelsenes omfang) og hvilken prosentandel som auksjoneres. Men modellen vil gi en forutsigbar og potensielt tilstrekkelig inntektsstrøm.

*Regjeringen vil*

- arbeide for internasjonale mekanismer som kan mobilisere ressurser for langsiktig trygg finansiering av klimatilpasning i utviklingslandene
- tilby partnerskap med næringslivet for å stimulere til teknologisamarbeid og -overføring til utviklingslandene
- videreutvikle internasjonale rammebetingelser som gjør næringslivet til drivkraft i utviklingen av lavkarbonsamfunnet
- bidra til at Norges kjøp av kvoter gjennom den grønne utviklingsmekanismen bygger opp under våre utviklingspolitiske mål
- støtte tiltak som kan bidra til utvikling og bruk av teknologier for karbonfangst og -lagring for å redusere klimagassutslipp og skape rom for nødvendig energivekst i utviklingsland

## 5 Konflikt

Etter den kalde krigen har antallet væpnede konflikter sunket jevnt. Antallet drepte i krig er kraftig redusert. Likevel er krig og væpnet konflikt blant hovedutfordringene for utviklingspolitikken. Væpnet konflikt er et hinder for utvikling. Fattige land har dobbelt så høy risiko for å rammes av væpnet konflikt som andre land.

Dagens konfliktbilde er annerledes enn for få tiår siden. I dag er mer enn ni av ti væpnede konflikter borgerkriger. I disse interne konfliktene slåss grupper for løsrivelse og selvstendighet, eller om makt og ressurser. En stadig større andel av verdens konflikter er i land med oljeressurser.

Ringvirkningene av ustabilitet og krig skaper utfordringer langt utenfor konfliktenes geografiske kjerneområder. Konflikter har regionale konsekvenser. Opprørere krysser landegrensene og henter våpen, ammunisjon og støtte i nabolandene. Diamanter, tropisk tømmer, olje, narkotiske stoffer og andre råvarer skaffer inntekter som gir økonomisk grunnlag for fortsatt konflikt. Varene finner veien ut av konfliktlandene via nabostatene. Befolkninger som drives på flukt fra borgerkrig, finner som regel sin tilflukt i andre deler av landet eller i nabostatene i regionen.

Konflikt kan også ha videre internasjonale konsekvenser. Beskyttelse av flyktninger er et internasjonalt ansvar, slik det er nedfelt i FNs konvensjon om flyktningers stilling. Andre synlige konsekvenser er økt internasjonal kriminalitet og terrorisme. Konflikt i land som Afghanistan, Irak og Somalia har konsekvenser for Norge.

Erkjennelsen av disse sammenhengene har ført til at spørsmål som tidligere hørte til forskjellige sfærer av utenriks-, sikkerhets- og utviklingspolitikken knyttes sammen. Sikkerhet er en forutsetning for politisk, sosial og økonomisk utvikling, som igjen er en forutsetning for varig fred og stabilitet. Innsatsen må settes inn på ulike nivåer og må henge sammen fra det nasjonale til det regionale og globale.

Å bidra til utvikling i land som er rammet av væpnet konflikt er en av utviklingspolitikkenes mest krevende oppgaver. Sikkerhetsperspektivet flyttes fra forhold mellom stater, til et økt fokus på de menneskelige aspekter og rettigheter. Økt vekt må tillegges likestilling og inkludering av alle sam-

funnsgrupper både i løsning av konflikt og i bygging av fredeligere samfunn.

Det politiske svaret på utfordringene er å øke engasjementet for å løse konflikter, bedre bistanden til fredsbygging i sårbare stater, styrke fokuset på menneskelig sikkerhet basert på en rettighets-tilnærming, sikre en mer helhetlig tilnærming i freds- og statsbygging, og styrke regionale aktørers evne til å bidra.

### 5.1 Fattigdom og konflikt

Fattigdom i seg selv er ikke årsak til konflikt, men vi finner flertallet av voldelige konflikter i de fattigste delene av verden. Risikoen for å rammes av væpnet konflikt er minimal i de landene som skårer høyest på FNs utviklingsindeks. Nesten alle nye konflikter vil oppstå i landene som skårer lavest. Store svingninger i mat- og energipriser kan føre til sosial og politisk uro. Sammen med virkningen av klimaendringer øker dette spenningsnivået og kan virke destabiliserende i enkelte land.

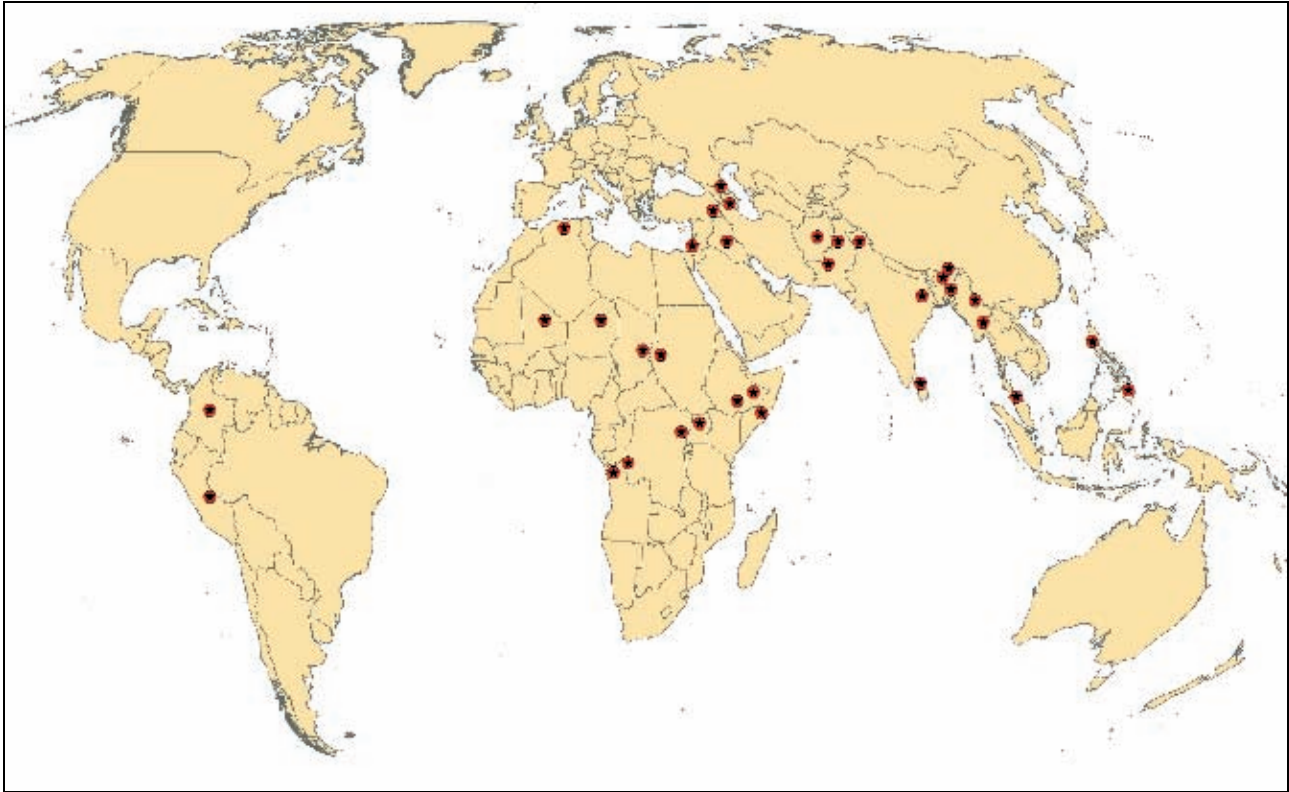
Krig skaper humanitære kriser og forsterker fattigdom, mens økonomisk vekst og utvikling virker krigsforebyggende. Sårbare stater er både særlig utsatt og rammes hardest. De økonomiske

#### Boks 5.1 Risiko for konflikt

Statistiske analyser peker ut noen faktorer som særlig øker risikoen for at konflikter skal bli voldelige:

- Stor andel av bruttonasjonalprodukt kommer fra eksport av råvarer
- Spredt bosetting
- Historie av tidligere konflikter, gjerne kombinert med at en stor andel av befolkningen er bosatt utenfor landet
- Lavt utdanningsnivå og høy befolkningsvekst
- Én dominerende etnisk majoritet
- Lav inntekt og lav eller negativ økonomisk vekst

Kilde: The Bottom Billion, Paul Collier, 2007



Figur 5.1 Væpnede konflikter, 2007.

Kilde: Prio, 2008

kostnadene forbundet med krig er store. Den økonomiske utviklingen svekkes.

Svake stater har ikke et maktapparat som kan stanse voldsutøvelse eller skape respekt for loven. I slike land finnes ofte et betydelig rekrutteringspotensial for voldelige grupper. Unge menn uten arbeid og framtidsutsikter er en utsatt gruppe. De har lite å tape, samtidig som de ikke føler lojalitet

overfor det systemet som har marginalisert dem. Opplevelsen av fattigdom og maktesløshet kan skape oppslutning om bevegelser som retter angrep mot institusjoner, personer og grupper de mener har ansvar for ulikheter og urettferdighet, både lokalt og internasjonalt. Uten et fungerende rettsvesen får ikke straffbare handlinger noen konsekvenser. Vold og motvold kan trappes opp uten at noen overordnet samfunnsinstans griper inn.

Det er ingen nødvendighet at fattige og svake stater blir arenaer for voldelig konflikt. I mange land er den politiske striden intens, men uten at noen griper til våpen. Spørsmålet om når politisk strid blir voldelig og hva som er utløsende og bak-enforliggende årsakssammenhenger, drøftes av forskere.

#### *Regjeringen vil*

- arbeide for å bilegge voldelige konflikter gjennom en tett kopling mellom politisk og diplomatisk handling og bruk av både humanitære midler og midler til utvikling

#### **Boks 5.2 Mineraler bidrar til konflikt i DR Kongo**

Utvinning av mineraler er en viktig inntektskilde for væpnede grupper i DR Kongo. I tillegg til diamanter og gull, har det vært særlig oppmerksomhet rundt utvinning av koltan. Dette er et mineral som blant annet benyttes i elektroniske produkter som mobiltelefoner, DVD-spillere og datamaskiner. Deler av utvinningen er ulovlig. Utenriksdepartementet har tatt initiativ til en studie for å få bedre innsikt i hvordan utvinning av koltan og andre mineraler virker inn på konflikten i Øst-Kongo.

## 5.2 Sårbare stater

Land som er sårbare for konflikt eller befinner seg i voldelig konflikt, er krevende land for utviklings-samarbeidet. Ett mål for utviklingspolitikken er å bistå statene i å redusere skadene av konflikt og å legge et fundament for å bygge varig fred. Et konservativt prinsipp for bistanden er ikke å bidra til å øke konfliktpotensialet eller ikke gjøre ytterligere skade. Det er viktig at bistanden ikke bidrar til å øke marginalisering av grupper som er berørt av kamphandlinger, eller til å styrke skjevfordelinger mellom en majoritetsbefolkning og en minoritetsbefolkning.

Sårbare stater kjennetegnes ved at staten er svak, mangler legitimitet i befolkningen og har mangelfull kontroll over eget territorium. De er ofte preget av skjev fordeling og sosioøkonomisk polarisering og av at elitene distribuerer goder på en måte som skaper avhengighet og klientilisme. Motsetningsforhold kan følge etniske skillelinjer. Systemer som skal ansvarliggjøre politiske ledere svikter eller eksisterer ikke.

Å gripe inn i slike situasjoner for å skape varig endring krever ikke bare innsikt i nasjonale forhold, det må legges særlig vekt på å bygge en bedre fungerende stat. Staten må bli i stand til å ta en koordinerende rolle i stabilisering og gjenoppbygging. Dette gir en bred og krevende utviklingspolitisk dagsorden.

Erfaringene fra land som Afghanistan og Sudan viser at det er avgjørende at det internasjonale samfunn samordner seg bedre enn det som er tilfellet i dag. En viktig mekanisme for å høste erfaringer og utvikle samordnende strategier for fredsbygging, er FNs fredsbyggingskommisjon. Norge er en sentral støttespiller for fredsbyggingskommisjonen. Den ble opprettet i 2005 og skal anbefale helhetlige fredsbyggingsstrategier for enkeltland. Slike strategier skal brukes til å samle alle relevante aktører – enkeltland, regionale organisasjo-

### Boks 5.3 OECD og sårbare stater

Utviklingskomiteen for Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD/DAC) vedtok i 2007 ti sentrale prinsipper for engasjement i sårbare stater og under krisesituasjoner. Disse prinsippene fikk tilslutning fra utviklingslandene og multilaterale organisasjoner under Accra-konferansen om bistandseffektivitet i 2008. Prinsippene understreker betydningen av en samlet og samordnet giverpolitikk, konsentrert om politisk diplomati, sikkerhets- og utviklingstiltak. OECD slår fast at målet for all innsats i sårbare stater er statsbygging.

ner, internasjonale finansinstitusjoner, frivillige organisasjoner og FNs fond og programmer – om felles sett av målsettinger med klar arbeids- og rollefordeling. Strategiene omfatter sikkerhet, humanitær innsats, trygging av menneskerettighetene og utviklingsrettede tiltak.

Erfaring viser at mens FN er best på å koordinere bistand under konflikt og umiddelbart etter en fredsslutning, har Verdensbanken etter hvert utviklet sin styrke i å forvalte flergiverfond for samordning av den mer langsiktige gjenoppbyggingen og statsbyggingen. Norge kanaliserte midler gjennom slike fond i flere land, som Afghanistan, Sudan, Burundi og Øst-Timor.

Mens det tidligere var et problem at land mistet internasjonal oppmerksomhet og støtte kort tid etter at en fredsavtale ble inngått, har internasjonal bistand til sårbare stater økt betydelig de siste årene. Tallet på fredsoperasjoner har også økt. FNs utgifter til fredsbevarende operasjoner er nesten tredoblet siden 2000. Også Norge har dreid sin

Tabell 5.1 Flyktninger og internt fordrevne

Land med størst antall flyktninger <sup>1</sup>		Land med størst antall internt fordrevne <sup>2</sup>	
Palestina (de fleste under UNRWAs beskyttelse)	4,9 mill	Sudan	6,0 mill
Afghanistan	3,1 mill	Colombia	2,7 mill <sup>3</sup>
Irak	2,3 mill	Irak	2,8 mill
Colombia	550 000	DRC	1,4 mill
Sudan	523 000	Somalia	1,1 mill

<sup>1</sup> FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR)

<sup>2</sup> Internal Displacement Monitoring Centre, Genève

<sup>3</sup> 2,7 mill er myndighetenes egne anslag, 4,4 mill anslag fra CODHES



Figur 5.2 Krig og konflikt tvinger millioner på flukt.

FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) har anslått antall flyktninger på verdensbasis til ca 16 millioner, inkludert 4,6 millioner palestinske flyktninger som UNRWA har ansvar for. En nedadgående trend er snudd og antallet flyktninger ser igjen dessverre ut til å øke. De største gruppene er palestinere, afghanere, irakere, colombianere og sudanere. Antall internt fordrevne er anslått til 26 millioner, med de største gruppene i Sudan, Colombia, Irak, DR Kongo og Somalia.

Foto: Stephen Morrison/Scanpix

bistand i samme retning. Regjeringen vil fortsette prioriteringen av humanitær bistand, fredsbygging og gjenreisning i krigsrammede og sårbare stater. Den norske innsatsen omfatter også demokratibygging, sikkerhetssektorreform og medvirkning i fredsoperasjoner.

I sårbare stater arbeider Norge stort sett gjennom og i nært samarbeid med FN-systemet, Verdensbanken og NATO, dessuten med regionale organisasjoner som Den afrikanske union og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE). Frivillige organisasjoner – både norske og internasjonale – er også sentrale partnere.

Krig og konflikt rammer kvinner og menn, jenter og gutter, på forskjellig måte. Som regel er kvinner utelukket fra beslutningsprosesser som gjelder fred og forsoning, lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Som oppfølging av FNs Sikkerhetsrådsresolusjon 1325 lanserte regjeringen i 2006 en handlingsplan om kvinner, fred og sikkerhet. Den er nå en ledetråd for norsk innsats i konfliktforebygging og fredsbygging. Den innebærer at kvin-

ners initiativ for å skape fred og forsoning skal anerkjennes og følges opp.

Begge kjønns erfaringer, kunnskap og ressurser er avgjørende når grunnlaget skal legges for fred, demokrati og utvikling på like vilkår. Norge ønsker å bidra til at kvinner i økende grad deltar i fredsbyggingsprosesser både nasjonalt og internasjonalt. Det betyr blant annet å arbeide for økt rekruttering av kvinner til FN, NATO, EU og OSSE sine fredsoperasjoner. Samarbeid med nasjonale og internasjonale frivillige organisasjoner vil være viktig for å nå dette målet.

#### *Regjeringen vil*

- bidra til en samlet og koordinert giverpolitikk overfor sårbare land med statsbygging som formål, i tråd med omforente internasjonale prinsipper
- bidra til en større langsiktighet i det internasjonale samarbeidet med sårbare stater



- opprettholde en fleksibilitet i utviklingspolitikken som gjør det mulig å yte rask og langsiktig bistand til fredsbevaring og fredsbygging
- styrke FNs evne til å drive og lede koordinering av aktiv fredsinnsetning gjennom tiltak som integrerer flere mål – sikkerhet, humanitære behov og fredsbygging
- følge opp Sikkerhetsrådsresolusjon 1325 for å sikre at kjønns- og likestillingsperspektiver ivaretas i konfliktløsning og fredsbygging
- styrke Verdensbankens evne til å håndtere flergiverfond for mer langsiktig gjenoppbygging og statsbygging

### 5.3 Menneskerettigheter og menneskelig sikkerhet

Begrepet *menneskelig sikkerhet* betegner de basisbehov alle mennesker har: Mat, medisiner, husly og beskyttelse mot vold. At disse behovene dekkes, er en grunnleggende forutsetning for utviklingsrettet innsats.

Vi bygger vår innsats i fred og forsoning på respekt for og fremme av menneskerettighetene. Alle verdens stater står bak FNs menneskerettighetserklæring. Dette gir den legitimitet verden over. Ansvarlige myndigheter i nær alle land er opptatt av å unngå internasjonal kritikk av hvordan de praktiserer menneskerettighetene. Derfor framstår respekt for menneskerettighetene, med fokus på menneskelig sikkerhet, som et godt utgangspunkt hvor konfliktparter kan enes om ett felles grunnlag for konfliktløsning og statsbygging.

#### Boks 5.4 Sikkerhetsrådsresolusjon 1325 om kvinner i fredsarbeidet

Kvinner er ofte marginalisert og utestengt fra samfunnets beslutningsprosesser under krig og konflikt. Sikkerhetsrådsresolusjon 1325 tar utgangspunkt i at kvinner må delta på lik linje med menn på alle nivåer og i alle funksjoner for å fremme fred og sikkerhet. Resolusjonen bygger på erkjennelsen av at kvinners aktive medvirkning er en forutsetning for varig fred og behandler alle de elementer som inngår i fredsoperasjoner, i et kjønnsperspektiv. Det gjelder konfliktforebygging, krisehåndtering, gjenoppbygging etter konflikt og etablering av et rettsbasert styresett basert på menneskerettslige og humanitære normer.

Gjenoppbygging etter konflikt må skje på et fundament basert på respekt for loven og menneskerettighetene. Manglende rettsforfølgning gir signaler om at overgrep blir tolerert og at voldelig konflikt kan bryte ut igjen. Men for å skape et slikt fundament nasjonalt, må vi fortsette arbeidet for å styrke den internasjonale rettsordenen.

Begrepet *overgangsrettferdighet* er en betegnelse for prosesser og initiativer som i en overgangsfase mellom væpnet konflikt og fred eller diktatur og demokrati skal sikre ansvarlighet for begåtte overgrep. Slike prosesser er viktige for å etablere tillit og legitimitet til nytt regime – fra befolkningen og i det internasjonale samfunn. Det endelige siktemål vil være å skape grunnlag for forsoning og hindre gjentakelse.

Norge har gjennom flere år aktivt støttet det globale arbeidet for å hindre at ansvarlige for folke mord, forbrytelser mot menneskeheten og krigsforbrytelser går fri. Norge sto sentralt i arbeidet for å få etablert Den internasjonale straffedomstol (ICC). Domstolen har allerede markert seg ved en rekke viktige initiativer, i DR Kongo, Uganda, Sudan og i Den sentralafrikanske republikk.

Økt oppmerksomhet på sårbare stater stiller utviklingsaktørene overfor nye krav. De må ta hensyn til at deres egen innsats kan påvirke politiske styrkeforhold, som igjen kan påvirke grunnlaget for en skjør fred. Begrepet *bærekraftig* har i denne sammenheng en utvidet betydning. Bistand settes inn på områder som tidligere har ligget utenfor utviklingspolitikken arbeidsfelt. Eksempler på dette er sikkerhetssektorreform og reintegrering av tidligere soldater.

#### Nedrustning og utvikling

Temaet nedrustning og utvikling er gjenstand for debatt, blant annet i FNs generalforsamling, der det vedtas en årlig resolusjon om denne saken.

Det er ingen nødvendig eller direkte sammenheng mellom nedrustning og utvikling. Regjeringer, både i nord og sør, kan likevel målbevisst gjennomføre nedrustningstiltak og anvende frigjorte ressurser til for eksempel fattigdomsbekjempelse.

Nedrustningstiltak forutsetter imidlertid at statene ikke oppfatter dette som truende for sin nasjonale sikkerhet. I dag er situasjonen dessverre den motsatte i mange land. Vi opplever tendenser til konvensjonell opprustning som en følge av et skjerpet globalt spenningsnivå. Norge mener at staters sikkerhet kan ivaretas på et betydelig lavere rustningsnivå enn tilfellet er i dag. Vi arbeider derfor for både konvensjonell og kjernefysisk nedrustning. I FN stemmer vi for den årlige resolu-



Figur 5.3 Norge var en aktiv bidragsyter i arbeidet for en konvensjon mot bruk, produksjon og salg av klasevåpen.

Foto: Mohammad Zaatari/Scanpix

sjonsteksten som fastslår at ressurser som brukes til militær opprustning kunne vært bedre anvendt til utviklingsformål.

Masseødeleggelsesvåpen, særlig kjernefysiske våpen, representerer en opplagt og fundamental trussel mot all sosial og økonomisk utvikling. Utgiftssiden ved slike våpen er i denne sammenheng mindre viktig. Det er den mulige *bruken* av masseødeleggelsesvåpen som vil være ødeleggende for alle utviklingsformål. Arbeidet for kjernefysisk nedrustning og ikke-spredning må derfor anses for å være et grunnleggende supplement til vår utviklingspolitikk.

Etter en krig eller en væpnet konflikt ligger det ofte igjen store mengder ueksplodert ammunisjon, som klaseammunisjon og miner. Før blindgjengere blir ryddet og destruert, kan ikke jordbruksområder, veier, skoler og annen infrastruktur tas i bruk. En annen konsekvens er at flyktninger ikke kan vende tilbake til sine hjem. Den nødvendige ryddingen av miner og klaseammunisjon er svært krevende og beslaglegger allerede knappe ressurser. Medisinsk hjelp og reintegrering representerer også store belastninger for rammede samfunn.

Regjeringen legger stor vekt på arbeid mot spredning av våpen og arbeidet for å forby landminer og klasevåpen. Norge har spilt en ledende rolle i det internasjonale arbeidet for å oppnå enighet om en konvensjon mot bruk, produksjon og salg av klasevåpen. Undertegningskonferansen i Oslo sikret deltakelse fra 125 land, hvorav 94 land har sluttet seg til avtalen. Dette er nedrustning med et klart, humanitært fokus. Det samme vil gjelde kontroll med utbredelsen av håndvåpen.

#### Regjeringen vil

- arbeide for en rettighetsbasert tilnærming til konfliktløsning og fredsbygging, basert på menneskelig sikkerhet
- støtte arbeid for overgangsrettferdighet og fremme tiltak som støtter opp under forsoningsprosesser
- fortsette arbeidet med å regulere konvensjonelle våpen som påfører sivilbefolkningen unødvendige lidelser ved å være en pådriver for full implementering av Minekonvensjonen og ved å arbeide for rask ikrafttredelse og full implementering av Konvensjonen om klaseammunisjon
- arbeide for bedre kontroll med produksjon, handel med, spredning og bruk av håndvåpen

## 5.4 Beskyttelse av sivile

De siste tiårene har krigenes karakter endret seg slik at sivilt personell like mye som militært kan bli angrepsmål. Det stiller alle – militære, utviklingsaktører og humanitære hjelpeorganisasjoner – overfor nye dilemmaer. Debatten om *det humanitære rom* og utfordringer knyttet til å sikre et slikt rom i konfliktsituasjoner viser dette tydelig. Begrepet *det humanitære rom* brukes om sivile organisasjoners evne og mulighet til å få tilgang til utsatte befolkningsgrupper i krevende sikkerhetssituasjoner.

Skal humanitære organisasjoner lykkes i sine oppdrag, må de oppfattes som uavhengige. I mange konflikter har dette vist seg vanskelig. De blir tatt til inntekt for den ene part, eller for den politikk som føres i deres respektive hjemland. Dette er særlig tydelig i væpnede konflikter som gjelder religion og etnisitet.

Uansett hvilken karakter en konflikt har, må humanitære organisasjoner ha et minimum av fysisk sikkerhet for å kunne operere – for å nå fram til sivile i nød. Ofte er det bare militære styrker som kan sørge for slik sikkerhet. Dette kan i noen situasjoner stille humanitære aktører overfor dilemmaer. I andre situasjoner – som den i Den demokratiske republikken Kongo høsten 2008 – ba humanitære organisasjoner om et sterkere militært nærvær fra FNs side for å beskytte både sivilbefolkninger som lider og dem som kommer med hjelp.

FNs generalforsamling vedtok i 2005 prinsippet om *Ansvar for å beskytte*. Det internasjonale samfunn – FN – kan påberope seg dette ansvaret og intervensere når sivilbefolkningers grunnleggende

behov for trygghet ikke ivaretas av legale myndigheter. Erklæringen bygger på et utvidet sikkerhetsbegrep der også helse inngår. Frihet fra nød og frihet fra frykt er forutsetninger for et minimum av sikkerhet, som igjen er forutsetningen for at utvikling overhodet kan komme i gang etter krigshandlinger.

Kvinner og barn rammes særlig hardt når sivilbefolkninger blir utsatt for systematiske overgrep som et ledd i krigshandlinger. Kvinner og jenter utsettes for brutal vold. Seksualisert vold som krigsstrategi hever konfliktnivået og hindrer samtidig kvinners deltakelse i forsoningsprosesser. Forestillingsmessig kobling mellom maskulinitet, dominerende atferd og aggresjon gjør unge gutter svært utsatt for rekruttering til væpnede grupper og bidrar i noen tilfeller til å øke brutaliteten i overgrepene mot kvinner og jenter. FNs sikkerhetsråds resolusjon 1820 om voldtekt som våpen i krig erkjenner problemets omfang og alvor. Bedre sikring av jenters og kvinners behov og interesser i væpnet konflikt og humanitære krisesituasjoner er også et viktig element i Sikkerhetsrådets resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet.

Barn og unge utgjør ofte store deler av sivile ofre i voldelig konflikt. Men de er imidlertid ikke bare ofre i konfliktsituasjoner. De er også agenter for fred, sosial endring og forebygging av konflikt. Deres rolle i fredsbygging og til støtte for freds- og forsoningsprosesser må forstås og utnyttes bedre. Det er ikke nødvendigvis en motsetning mellom beskyttelse og deltakelse, snarere tvert imot. FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1612 fra 2005 etablerte en overvåknings- og rapporteringsmekanisme for grove brudd på barns rettigheter. Innsatsen er også styrket gjennom tettere koordinering mellom ulike deler av FN-systemet.

Til tross for økt søkelys på barn, utgjør alvorlige brudd på barns rettigheter i situasjoner med væpnet konflikt en stor utfordring for internasjonal rettsorden. Kontekstene for konfliktene har endret seg. Arbeidet for barns beskyttelse må ta hensyn til et endret trusselbilde. Regjeringen har tatt flere grep for å utarbeide politikk for å styrke barns situasjon. Norge er med i en FN-prosess for å skape en plattform for opptrappet internasjonal innsats. Utenriksdepartementet har også finansiert en studie som dokumenterer og kaster nytt lys på hvorfor, når og hvordan barn og unge skal delta i fredsbygging og fredsprosesser. Kostnadene ved å unnlate å ta barn og unge i betraktning vil være store.

Svært mange aktører – nasjonale og internasjonale – driver fredsbyggings- og utviklingsarbeid. Forskjellige typer innsats drives av forskjellige typer aktører – samtidig. Samordning er nødvendig, men krevende. Det gjelder både i forhold til de grunnleggende situasjonsanalyser og i forhold til mer praktiske samarbeidsforhold. Når samordning ikke finner sted, svekker det ikke bare innsatsens effektivitet, men også hjelpernes legitimitet sett med lokalbefolkningens øyne.

FN er den internasjonale aktør som har kommet lengst med en helhetlig tilnærming til fredsbygging, basert på erfaringene fra integrerte fredsoperasjoner mange steder i verden. Dette setter FN særlig godt i stand til å spille rollen som overordnet koordineringsinstans når det internasjonale samfunn på ulike måter engasjerer seg i land som nylig er kommet ut av væpnet konflikt. Opprettelsen av Fredsbyggingskommisjonen gjør det mulig å planlegge og samordne bistand bedre enn før. Kommisjonen bidrar også til å opprettholde oppmerksomheten rundt og mobilisere støtte til krigsherjede land i fasen etter en konflikt.

FN-operasjonene planlegges med sikte på at mange aktører innretter sin virksomhet i felt mot felles mål og med gjensidig avstemte tiltak. Det ligger i sakens natur at nasjonale prioriteringer og særtrekk kan komme i bakgrunnen dersom samordning lykkes. Likevel er det langt igjen før samordningen blir så god at dette kan sies å være noen relevant problemstilling. Afghanistan er et eksempel på dette. I andre sammenhenger kan det likevel være formålstjenlig å ta raske beslutninger selv om det innebærer brudd med mer omfattende samordningsprosesser, slik noen land, blant dem Norge, gjorde under forsøkene på å få i gang en fredsprosess i Sudan.

#### *Regjeringen vil*

- prioritere beskyttelse av sivile i humanitært arbeid
- støtte arbeid for overgangsrettferdighet og fremme tiltak som støtter opp under forsoningsprosesser
- fremme kvinners deltakelse i fredsprosesser og sikre at kjønns- og likestillingsperspektiver integreres i konfliktløsning og fredsbygging
- arbeide for effektiv beskyttelse av barn i væpnet konflikt og fredsbevarende operasjoner
- skape bredere internasjonal forståelse for å bruke barn og unges evner og roller i konfliktforebygging, freds- og forsoningsprosesser

## 5.5 Ulike tilnærminger til freds- og statsbygging

Dagens komplekse konflikter krever omfattende, langsiktig og flerdimensjonal innsats. Utviklingstiltak kan bidra til å dempe og løse konflikt, men er først og fremst et nødvendig ledd i arbeidet for å sikre varig fred og stabilitet etter en akutt konfliktfase.

Det internasjonale samfunn retter et stadig sterkere fokus mot sammenhengen mellom virkemidler – sikkerhetsrelaterte, politiske, humanitære og utviklingsorienterte – og mot diskusjonen om hvordan de kan samordnes. Erkjennelsen av at bærekraftig vekst og utvikling er en forutsetning for varig fred, står sentralt i norsk utviklingspolitikk. De største mottakerne av norsk utviklingsbistand er for tiden konfliktområder. I konflikt-situasjoner møter Norge og det internasjonale samfunn alle de utfordringer som ligger innebygget i en helhetlig tilnærming til utvikling og til freds- og statsbygging.

### *Afghanistan*

FNs sikkerhetsråd har slått fast at situasjonen i Afghanistan er en trussel mot internasjonal fred og

sikkerhet. Et stabilt Afghanistan er målet for den norske og internasjonale innsatsen og vil være grunnlaget for landets videre utvikling. En sterk og demokratisk stat som har vilje og evne til bekjempe fattigdom i hele Afghanistan vil være den beste forsikring mot at landet igjen blir et fristed for terrorister.

Afghanistan har levd med okkupasjon og borgerkrig i mer enn én generasjon, med enorme humanitære lidelser for folket. Dette kan ikke fortsette. Den eneste farbare vei er en bred politisk forsoning som omfatter de ulike befolkningsgruppene i landet. Afghansk eierskap er en forutsetning. Afghanerne må sitte i førersetet og bestemme alle sider ved landets utvikling og politikk.

Til tross for at mye er oppnådd – en ny grunnlov er vedtatt og demokratiske valg gjennomført, skoler, veier, brønner og sykehus er bygget – er den humanitære situasjonen fortsatt prekær. Fattigdom, korrupsjon og narkotikavirksomhet er utbredt. Situasjonen i Afghanistan er høyst ustabil. Tilbakeslagene er mange. Afghanistan trenger fortsatt både militær og sivil innsats for å bli et trygt og stabilt samfunn som kan utvikle seg både økonomisk og sosialt.



Figur 5.4 Ansvarsfordelingen mellom sivile og militære organisasjoner blir utfordret i krevende sikkerhetssituasjoner, som her i Afghanistan.

Foto: Anders Sømme Hammer

Norge har lenge arbeidet for en bedre samordning av den internasjonale innsatsen, ledet av afghanske myndigheter og støttet av FN. Den afghanske staten er foreløpig svak, og det er derfor avgjørende at koordineringen gjennom FN og UNAMA er sterk. Innsatsen både på statsbygging- og utviklingsområdet er tuftet på den femårige afghanske utviklingsplanen (ANDS) som ble godkjent av den afghanske presidenten i 2008 og støttet av den internasjonale giverkonferansen i Paris samme år.

Til tross for at mange spørsmål om Afghanistans framtid er uavklart, må et langsiktig utviklingsengasjement i Afghanistan ta sikte på å dekke befolkningens grunnleggende behov, skape forutsetninger for et trygt og verdig liv, og styrke demokratiet og statens evne til å levere tjenester folk trenger. Den afghanske befolkningen må få framtidshåpet tilbake. Det internasjonale samfunns vilje og evne til langsiktighet vil bli satt på prøve.

#### *Midt-Østen*

Midt-Østen-regionen står overfor store utfordringer når det gjelder fred og forsoning, fattigdom, og demokratisk og økonomisk utvikling. Det høye konfliktnivået i regionen stiller særlige krav til giversamarbeidet og forutsetter betydelig vilje til fleksibilitet hos alle involverte. Norges ønske om å bidra til en palestinsk statsdannelse side om side med Israel er den historiske og politiske bakgrunn for Norges Midt-Østen-engasjement. Norge arbeider for å videreføre og styrke den internasjonale økonomiske støtten til palestinske myndigheter, med sikte på en framforhandlet tostatsløsning med Israel. Norges engasjementslinje innebærer diplomatisk kontakt med alle parter i konflikten. Den politiske forhandlingsprosessen mellom Israel og de palestinske selvstyremyndighetene etter Annapolis-konferansen høsten 2007 har hatt Norges fulle støtte.

Giverlandsgruppen til den palestinske selvstyremyndigheten (AHLC) står sentralt i arbeidet for en framtidig tostatsløsning. Som leder av AHLC har Norge et særlig ansvar for samordning av den økonomiske innsatsen slik at den støtter opp under den politiske prosessen. Et fungerende treparts-samarbeid mellom de palestinske myndighetene, Israel og giverlandsgruppen er viktig for å bygge opp en bærekraftig palestinsk økonomi og for å etablere et institusjonelt fundament for en palestinsk stat. Dette krever nært samarbeid med palestinske myndigheter om deres utviklingsplaner og prioriteringer. Samtidig er kontinuerlig dialog med Israel om reduksjon av hindringer for økonomisk

#### **Boks 5.5 Olje for utvikling og konfliktløsning**

Naturressurser og inntektene fra dem kan representere kimen til konflikt internt i og mellom stater. Sudan og Afghanistan er begge land der naturressursene er eller kan bli utgangspunkt for konflikt. Olje for utvikling (OfU) arbeider i begge land.

I Sudan ligger de fleste oljefeltene i grenseområdet mellom nord og sør. Strid om kontroll over oljeforekomstene var en av årsakene til borgerkrigen som brøt ut i 1983. Den gjeldende fredsavtalen omfatter meget detaljerte retningslinjer for hvordan oljeinntektene skal fordeles mellom regjeringen Khartoum og de regionale myndighetene i sør.

Siden 2006 har OfU bidratt til kompetansebygging. I oktober 2008 undertegnet Norge og Sudan en rammeavtale som legger til rette for et utvidet petroleumssamarbeid. Målet med det norske engasjementet er å bistå med iverksettelsen av avtalen og å bidra til at inntektene fra oljen forvaltes best mulig. I 2007 bidro Norge aktivt til å finne en politisk løsning da det brøt ut kamper i det oljerike Abyei-området. Partene ble enige om en midlertidig ordning for fordelingen av inntektene fra dette området inntil voldgiftsdomstolen i Haag kan avgjøre et uavklart grensespørsmål.

I Afghanistan kan olje- og gassfunn vise seg å bli en ny konfliktlinje. Norge har finansiert en forstudie for å kartlegge mulig risiko for konflikt. OfU har også vært rådgiver under arbeidet med petroleumsløven som ble vedtatt av det afghanske parlamentet i 2008. Løven skal sikre god forvaltning og fordeling av oljeinntektene mellom oljeselskapene og den afghanske stat, slik at verdien av disse nasjonale ressursene kan tilfalle det afghanske samfunnet.

vekst i det palestinske området nødvendig. Israeliske bosetninger i okkupert område er folkerettsstridige og et avgjørende hinder for utvikling av en palestinsk stat. Kvartetten, bestående av USA, Russland, FN og EU, er en viktig partner for Norge i disse spørsmålene og i arbeidet for en sluttstatusavtale. Utviklingstiltak må her gå hånd i hånd med diplomatiske og politiske prosesser.

Norge har lenge advart mot de humanitære og politiske konsekvensene av å holde Gaza avstengt

### Boks 5.6 Fred i Midt-Østen i global interesse

«[...] , men presidenten og utenriksministeren har gjort det klart at fare og vanskeligheter ikke kan føre til at USA skal snu seg bort. Tvert imot, de anerkjenner, og har sagt, at fred og stabilitet i Midt-Østen er i vår nasjonale interesse, det er selvfølgelig også i israelsk og palestinsk interesse, i interessen til andre i regionen, og folk over hele verden.»

Kilde: Senator George Mitchell, etter utnevnelsen som spesialutsending for President Barack Obama til Midt-Østen, gjengitt i BBC Global News (radio) 23. januar 2009.

fra omverdenen. Krigen i Gaza rundt årsskiftet 2008–2009 har demonstrert alvorlet i situasjonen. Det er behov for stor humanitær innsats i Gaza. Norge vil lede an gjennom vårt AHLK-formannskap. Situasjonen i Gaza har aktualisert behovet for å skape palestinsk forsoning, bygge en palestinsk stat og få slutt på okkupasjonen. Norge støtter målet en to-statsløsning, bare det vil gi israelere og palestinere varig fred. Utfordringen må møtes med humanitære, diplomatiske og politiske virkemidler i kombinasjon. Slik kan vi sikre en helhetlig tilnærming som ivaretar både menneskelig sikkerhet på kort sikt og politiske løsninger i et mer langsiktig perspektiv.

#### Sudan

Sudan har vært preget av borgerkrig siden uavhengigheten i 1956. De langvarige konfliktene har artet seg som en vedvarende humanitær katastrofe. Over to millioner mennesker har mistet livet i Sør-Sudan og opp mot fire millioner mennesker er direkte truet av krigen som pågår i Darfur. Over fem millioner har måttet flykte fra sine hjem. Norge har hatt et betydelig engasjement i Sudan siden 1970. Den norske innsatsen har omfattet både bistand og støtte til freds- og forsoningsarbeid.

Norske frivillige organisasjoner og akademiske institusjoner har gjennom sitt langvarige nærvær bidratt til å gi Norge et nettverk i landet. Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp har stått i første rekke, sammen med akademiske institusjoner som Christian Michelsens Institutt og Universitet i Bergen.

Norge har bidratt til tre fredsavtaler i Sudan: 1) Comprehensive Peace Agreement (CPA) i 2005,

som stoppet krigen mellom Nord og Sør, og som er grunnlaget for alle andre fredsavtaler i Sudan, 2) Darfur Peace Agreement fra 2006, som ikke klarte å blegge konflikten i regionen og 3) Eastern Sudan Peace Agreement fra 2006, som til nå har klart å hindre konflikten i å spre seg til Øst-Sudan. Siden undertegningen av CPA har Norge åpnet ambassade i Khartoum og generalkonsulat i Juba, samtidig som vi deltar i et flergiverkontor i Juba. Norsk bistand var i 2007 på 700 millioner kroner. Et stort antall kanaler ble benyttet.

Engasjementet i Sudan skaper en rekke utfordringer for norsk bistand. Sudan er Afrikas største land i flateinnhold. Det er store spenninger mellom sentrum og periferi. Fredsavtalen er skjør. I Darfur strandet forsøket på å implementere fredsavtalen fordi viktige grupper aldri skrev under. Nye forsøk på å finne en politisk løsning har ikke ført fram. Kamphandlingene og overgrepene har fortsatt i Darfur og ført til en alvorlig humanitær situasjon. 2,5 millioner mennesker er internt fordrevet og kan fortsatt ikke flytte tilbake til sine hjem. Store deler av befolkningen i Darfur trenger bistand for å overleve, også ut over den rene humanitære assistansen som gis til internflyktningene.

Også i Sør-Sudan har konflikten store samfunnsmessige konsekvenser. Millioner av flyktninger og internt fordrevne vil hjem. Titusener soldater skal demobiliseres og avvæpnes. Infrastruktur må bygges opp. Dette stiller store krav til kapasitetsbygging, anti-korrupsjonsarbeid og demokratiutvikling. Hovedtyngden av gjenoppbyggingsbistanden kanaliseres gjennom flergiverfond administrert av Verdensbanken. Dette skal bidra til kvalitetssikring og forebygge muligheten for korrupsjon. Slike tiltak er imidlertid forbundet med et betydelig byråkrati, og det kan ta lang tid å oppnå konkrete resultater. Bistand kanalisert gjennom frivillige organisasjoner har derfor vist seg å være viktige for å sikre utvikling i den sårbare overgangsfasen etter en fredsslutning.

Forsøk på å bedre giverkoordineringen gjennom ett felles giverkontor har til nå ikke gitt ønskede resultater. En liten, men svært viktig del av den norske bistanden er programmet Olje for utvikling. Oljeforekomstene i Sudan var en av de viktigste årsakene til konflikten. Gjennom å bidra til en felles kunnskapsbase for nord og sør og ved å bidra med å bygge opp kapasitet for forvaltning av oljeinntektene i sør, kan vi redusere spennin- gene rundt oljen og legge grunnlaget for egenfinansiert langsiktig vekst. En annen sentral utfordring er å bidra til demokratiutvikling gjennom forberedelsene til valget i 2009 og ved å bidra til omforming av Sudan People's Liberation Move-

ment fra å være en gerilja til å bli en politisk bevegelse. De humanitære behovene i Sudan er fortsatt store. Under oppfølgingen av giverlandskonferansene i Oslo i 2005 og 2008 har Norge trappet opp støtte til FNs kvinnefond UNIFEM, med sikte på å fremme sudanske kvinners muligheter til inntekts-givende arbeid og deltakelse i de politiske beslutningsprosesser.

Borgerkrigen i Sudan var lenge en glemt konflikt uten stor internasjonal oppmerksomhet. I dag står konflikten i et sterkere internasjonalt søkelys. Norge arbeider tett med andre land for å sikre freden. Darfur figurerer jevnlig på både FNs Sikkerhetsråds og Den afrikanske unions dagsorden. Norsk innsats må derfor ses i sammenheng med et bredt internasjonalt engasjement for å skape fred i hele Sudan og forebygge videre konflikt i regionen.

#### *Sri Lanka*

Siden 2000 har Norge bistått som tilrettelegger mellom myndighetene og Tamiltigrene på Sri Lanka. I februar 2002 inngikk partene en gjensidig våpenhvileavtale, etter norsk medvirkning. Våpenhvilen førte til at antall drepte i konflikten falt dramatisk. Så mange som 10 000 liv kan ha blitt spart i de tre påfølgende årene. Menneskerettighetssituasjonen ble forbedret. Folket fikk bevegelsesfrihet, og våpenhvilen førte til økonomisk vekst og utvikling. Avtalen åpnet også for en massiv internasjonal støtte til fredsbygging på Sri Lanka.

Til tross for en stans i forhandlingene etter april 2003 opprettholdt partene formelt våpenhvileavtalen fram til januar 2008. Bruddene på avtalen økte imidlertid kraftig i omfang fra 2006. Til tross for gjentatte forsøk både på å styrke gjennomføringen av våpenhvileavtalen og gjenopplive forhandlingene, er det nå en svært voldelig konflikt.

Norge står ved sine forpliktelser og har et langsiktig perspektiv for engasjementet på Sri Lanka. Partene og folket på Sri Lanka må definere den politiske løsningen. Norge vil støtte forsøk på å finne politiske løsninger som aksepteres av alle etniske grupper, og som setter dem i stand til å leve i fredelig fellesskap.

Tross opptrappingen av voldshandlingene holder Norge tett kontakt med begge parter, med sikte på å holde kanalene for dialog åpne. Så lenge partene ønsker norsk bistand og er klar for forhandlinger, er Norge beredt til å bistå. Skulle det bli forhandlinger mellom partene igjen, er det vanskelig å si hvilke rolle Norge vil ha. Norge samarbeider tett med India, USA, EU og Japan i engasjementet på Sri Lanka.

Det viktigste Norge gjør i denne situasjonen, er å bruke vår posisjon til å bidra til at sivilbefolkningen som er fanget av konflikten får den beskyttelsen og hjelpen de har krav på gjennom internasjonal humanitær innsats.

#### *Nepal*

Norges støtte til den nepalske fredsprosessen fokuserte blant annet på å tilrettelegge møteplasser for de forskjellige aktørene og på deling av norske erfaringer og norsk kompetanse. Nepalske ønsker og behov var hele tiden styrende for innrettingen av den norske støtten. Den norske ambassaden i Katmandu ble hyppig brukt som arena i dette arbeidet, hvor tematikk og innretting endret karakter og innhold i takt med fredsprosessens forskjellige faser. Ambassaden var også en møteplass for regjeringsrepresentanter og de politiske partiene under Kongestyret, og for partiene og maoistene i tiden fram mot fredsavtalen i november 2006. Dessuten ble ambassaden brukt som arena for møter mellom representanter for politiske partier og sentrale internasjonale aktører. Dette var av særlig interesse i perioden før valget, da enkelte vestlige land ellers ikke ville ha hatt anledning til å møte representanter for maoistbevegelsen. Norsk valgkompetanse ble stilt til rådighet for politiske partier og andre aktørers forberedelser til valget på grunnlovgivende forsamling i 2008.

Et annet viktig møteplassinitiativ var felles deltakelse for den nepalske hær og maoisthæren på kurs ved Forsvarets høyskole.

Det politiske arbeidet ble fulgt opp med økonomisk støtte. For å bistå best mulig i fredsprosessen, ble støtten gitt både til umiddelbare behov i forbindelse med gjennomføringen av fredsavtalen og til tiltak av mellomlangsigte karakter i regi av myndighetene og FN-systemet. Det ble lagt stor vekt på å støtte tiltak som ville gi vanlige nepalere en fredsgevinst og dermed styrke den folkelige støtten til fredsprosessen.

#### *Burundi*

Målsettingen med det norske engasjementet i Burundi er å støtte opp under fredsprosessen for at landet ikke skal falle tilbake i konflikt. Våpenhvilen mellom regjeringen og partiet Palipehutu FNL har lagt grunnlaget for fred. Det kan likevel synes som det er liten bevegelse i forhandlingene mellom partene. FNs Fredsbyggingskommisjon har hatt fokus på Burundi. Norge ledet dette arbeidet fra start av og fram til juni 2008. En utfordring for kommisjonens arbeid er å møte forventningene

om å bidra til fredsbygging og til å skaffe økte ressurser til utvikling. Arbeidet med Burundi har vist at utfordringene i landet ikke bare handler om knappe ressurser, men også i høy grad utvikling av en inkluderende demokratisk politisk kultur.

Vanskelige økonomiske rammevilkår med stigende mat- og oljepriser skaper uro. Norge gir betydelige midler i budsjettstøtte til Burundi, kanalisert gjennom Verdensbanken. Budsjettstøtten, sammen med andre tiltak, vil sette regjeringen i stand til å iverksette tiltak for å bedre forholdene for den fattige befolkningen. Budsjettstøtten er en viktig forutsetning for at myndighetene skal kunne gjennomføre sin fattigdomsstrategi. Oppfølgingen av bruken av pengene for å bevare det sosiale sikkerhetsnettet og kamp mot fattigdom gjøres gjennom en avtalt resultatoppfølging knyttet til gjennomføringen av fattigdomsstrategien.

#### *Regjeringen vil*

- støtte statsbygging, demokratisering, utvikling av sivil samfunn og næringsliv i svake, sårbare stater
- arbeide for at bistanden bidrar til å redusere bruk av vold i konfliktsituasjoner
- arbeide for å forebygge oppblussing av vold og konflikt i land som nylig har kommet ut av en konfliktsituasjon
- bidra med støtte til sikkerhetssektorreform i statsbyggingsprosesser
- støtte initiativ til bedre forståelse mellom trosgrupper og religiøse ledere

## **5.6 Regionale aktører – konfliktforebyggende samarbeid**

Enhver konflikt har konsekvenser ut over det geografiske området som er direkte rammet. Godt regionalt naboskap og samarbeid om utviklingsspørsmål er viktig for å redusere risiko for voldelige konflikter. Midtøsten er det mest åpenbare eksempel på dette. Også Afghanistan-konflikten har vidtgående konsekvenser i regionen, først og fremst i forhold til Pakistan. Afrikas mange konflikter bekrefter regelen.

I de fattigste landene vokser forståelsen av samspillet mellom naturkatastrofer, forsyningskriser og konflikt. I Afrika øker også erkjennelsen av at det bare er gjennom bredere politisk og økonomisk samarbeid at kontinentet vil kunne oppnå fred, stabilitet og utvikling. Det er også på denne måten de kan bidra til å løse de store globale miljøutfordringene.

Afrikas Horn er særlig utsatt for tørke og flom. Situasjonen forverres av konfliktene i regionen. I enkelte områder er konfliktbildet så omfattende og sikkerheten så prekær at adgangen for humanitære aktører er vanskelig. I de senere år har økte matvarepriser og sterk befolkningsvekst bidratt til å forverre en allerede vanskelig matvaresituasjon. Norge følger utviklingen, og bistår i form av kort-siktig humanitær assistanse og langsiktige tiltak for å bedre naturressursforvaltningen og øke matvaresikkerheten. Dette skjer i nært samarbeid med nasjonale og lokale myndigheter, frivillige organisasjoner og FN-systemet. Det er ventet at denne innsatsen vil trappes opp i årene som kommer. Slik innsats bidrar både til å forebygge åpen, væpnet konflikt og til å dempe pågående konflikter.

I 2002 ble Organisasjonen for afrikansk enhet omdannet til Den afrikanske union. Unionen har et bredt og ambisiøst politisk mandat. Dette inkluderer rett til å gripe inn i forhold til krig og konflikter både mellom og internt i de enkelte stater på kontinentet. Samtidig med omdannelsen ble det også vedtatt et eget partnerskap for kontinentets økonomisk og sosiale utvikling – New Partnership for Africa's Development. Dette initiativet legger vekt på utviklingen av demokrati, rettsstat og godt sty-

### **Boks 5.7 Nilen-initiativet**

Nilen-initiativet er et eksempel på regionalt samarbeid som bidrar til fredelig utvikling. Initiativet skal legge grunnlaget for at de ni landene som ligger i Nilens nedslagsfelt skal kunne virkeliggjøre visjonen om en bærekraftig sosioøkonomisk utvikling gjennom omforent bruk og felles nytte av Nilens vannressurser. Initiativets fokus er både politisk og økonomisk. Institusjonsutvikling, oppbygging av kompetanse og kunnskap og bygging av tillit mellom land og befolkningsgrupper står sentralt. Samarbeid om håndtering av og tilpasning til klimaendringer har i den senere tid fått økt prioritering. Nilen-samarbeidet vil kunne bidra positivt til konfliktløsning samt fred og forsoning i regionen. En forutsetning for dette er god dialog mellom partene for å sikre at alle interesser ivaretas, blant annet gjennom bred deltakelse fra sivilsamfunnets side. Norge var en sentral samarbeidspartner for Verdensbanken da initiativet ble etablert i 1997 og har bidratt med 169 millioner kroner gjennom Verdensbankens Nile Basin Trust Fund.



resett i Afrika som en forutsetning for økonomisk vekst og stabilitet.

Norge har aktivt støttet opp om tiltak for å styrke dette samarbeidet. Den afrikanske union har i senere år påtatt seg stadig mer ansvar som konfliktløser på det afrikanske kontinent, og Norge har bidratt med støtte til ulike former for kapasitetsbygging på dette felt. Unionen er imidlertid fortsatt en relativt svak organisasjon som er avhengig av internasjonal støtte til de fredsoperasjoner organisasjonen har ansvar for. Det arbeides nå med å bygge opp en egen stående beredskapsstyrke for Den afrikanske union (African Standby Force). Norge bidrar til dette arbeidet blant annet

gjennom opplæring av sivilt afrikansk politipersonell for deltakelse i stabiliserings- og fredsoperasjoner.

*Regjeringen vil*

- ta et særskilt ansvar for å bygge kunnskap om helhetlig tilnærming til fredsbevaring og fredsbygging og gjøre slik kunnskap tilgjengelig for FN og regionale aktører
- yte bistand til fredsbevaring i regi av regionale organisasjoner og til nødvendig bygging av kompetanse og kapasitet i disse

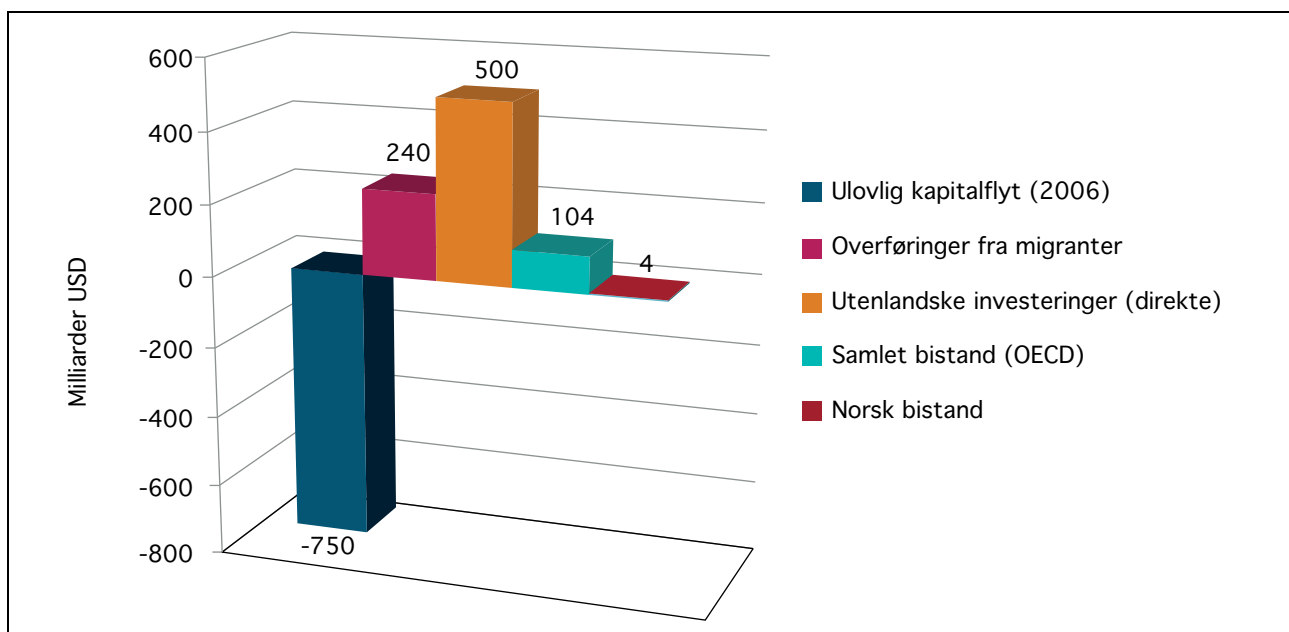
## 6 Kapital

I kampen mot fattigdom står målet om å øke utviklingslandenes andel av den globale kapitalen og verdiskapingen helt sentralt. Mens gjennomsnittlig verdiskaping på verdensbasis i 2007 var på nær 10 000 amerikanske dollar per innbygger, var gjennomsnittet for de femti minst utviklede landene på under 750 dollar.

En god økonomisk politikk på nasjonalt nivå er en forutsetning for å skape og styrke prosesser som gir grunnlag for bærekraftig sosial og økonomisk utvikling. I en globalisert verden spiller imidlertid eksterne forhold en stadig viktigere rolle i å påvirke nasjonale prosesser. Dette kan knytte seg til deltakelse i ulike avtaleverk, og forhold som både er uforutsigbare og faller utenfor internasjonale ordninger. Finanskrisen, som på kort tid har medført dramatiske endringer i de økonomiske utsiktene for både fattige og rike land, demonstrerer hvor sammenvevde de nasjonale og globale økonomiske strukturer nå er. Det er bred internasjonal enighet om at utviklingslandenes interesser skal stå sentralt i innsatsen for å håndtere finanskrisen og utfordringer knyttet til redusert global vekst.

Multinasjonale selskaper kontrollerer en fjerdedel av verdens bruttoprodukt. En tredjedel av verdenshandelen skjer internt i slike selskaper. Daglig kjøpes og selges det utenlandsk valuta til en verdi av over tre tusen milliarder amerikanske dollar i det internasjonale valutamarkedet – dette er nesten tre ganger mer enn verdens samlede militærforbruk på årsbasis. De globale kapitalkreftene er sterke, og spiller en viktig rolle i å påvirke den økonomiske utviklingen i fattige land.

Utenlandske investeringer, inntekt fra handel og penger som overføres fra migranter er de største pengestrømmene inn til fattige land. Internasjonal bistand fra OECDs medlemsland utgjør rundt 100 milliarder amerikanske dollar årlig. Betaling for importerte varer og tjenester utgjør den største kapitalstrømmen ut av utviklingsland. Andre viktige overføringer er knyttet til nedbetaling av utenlandsgjeld, oppbygging av utenlandsreserver og tilbakeføring av overskudd fra utenlandske investeringer. Samtidig overføres det også betydelige mengder ulovlig kapital mellom land og regioner. Tallfesting av slik ulovlig kapitalflyt er forbundet med stor usikkerhet. Beregninger foretatt av den



Figur 6.1 Viktige kapitalstrømmer til utviklingsland (ODA), 2007.

Kilde: Global Integrity 2009, Verdensbanken 2008, UNCTAD 2008, OECD 2008

amerikanske tankesmien Global Financial Integrity tyder imidlertid på at ulovlig kapitalflyt fra utviklingsland i 2006 utgjorde minst 750 milliarder amerikanske dollar, og at dette er et økende problem.

I det totale bildet utgjør internasjonal bistand en liten del av kapitaloverføringen til utviklingsland. Bistanden er likevel en unik fordi den kan styres direkte mot tiltak med god utviklingseffekt. Behovet for penger som kan bidra til styrking av områder som helse, utdanning, likestilling og barns rettigheter er stort, og vil ikke kunne dekkes uten bruk av bistandsmidler som et ledd i en aktiv utviklingspolitikk. Samtidig ønsker regjeringen i større grad å bruke utviklingspolitikk og bistanden strategisk overfor de store pengestrømmene, med sikte på å dreie bruken av dem i en mer utviklingsvennlig retning.

## 6.1 Utenlandske investeringer

Inntil nylig har en sterk verdensøkonomi bidratt til økt kapitalinngang for mange utviklingsland. Interessen for nysatsinger fra utenlandske investorer har vært stor. For Afrikas del er det snakk om over en tredobling av utenlandske investeringer på fem år, med en beregnet verdi på 27 milliarder amerikanske dollar i 2007. Dersom vi ser alle utviklingsland samlet, ble det foretatt investeringer for mer enn 300 milliarder dollar i samme år. De største satsingene er konsentrert i mellominntektsland og land med store naturressurser. Finanskrisen og nedgang i verdensøkonomien legger nå en demper på denne investeringsveksten.

Økte investeringer er forbundet med positive vekst- og sysselsettingseffekter. Samtidig har rask

vekst gitt mange utviklingsland en historisk anledning til å nedbetale gjeld og til å bygge opp reserver i utlandet. Dette bidrar til makroøkonomisk stabilitet og utvider det politiske rom i forhold til valg av nasjonale utviklingstiltak. Finanskrisen har imidlertid ført til en kraftig reduksjon i risikovillig kapital, og økte kapitalkostnader. Å legge til rette for fortsatt investeringsvekst i fattige land vil derfor være en viktig oppgave for utviklingspolitikken i årene framover. En slik satsing må ta inn over seg at utviklingsland representerer en sammensatt gruppe land, med ulike forutsetninger for å tiltrekke seg private investeringer. Dette gir grunnlag for en prioritering av de minst utviklede landene, med spesielt fokus på Afrika.

Land med stabile politiske og forvaltningsmessige betingelser vil normalt tiltrekke seg kapital i større grad enn ustabile land. Regjeringens vektlegging av statsbygging som et sentralt utviklingsmål er derfor av stor betydning for å sikre en bærekraftig økonomisk utvikling. I mange tilfeller vil det også være gode grunner til å redusere politisk eller kommersiell risiko forbundet med investeringer i utviklingsland gjennom ulike næringslivsordninger, slik det gjøres gjennom blant annet Norfund og Garanti-instituttet for eksportkreditt. Bistand kan også brukes til å katalysere større private investeringer gjennom såkalte offentlige-private partnerskap.

For fattige land vil det være viktig å finne en balanse der reguleringer, byråkrati og skattenivå ikke dreper investeringslyst, samtidig som landets økonomiske utbytte fra slike investeringer sikres. Utenlandske investeringer kan bidra til ny infrastruktur, teknologioverføring og markedsadgang, som kommer lokalt næringsliv til gode. Nasjonale myndigheter har imidlertid en viktig rolle å spille gjennom å legge til rette for slike positive ringvirkninger.

Mange av de største investeringene i utviklingsland er knyttet til utvinning av olje, gass og andre mineralressurser. Utvinningsindustri er forbundet med store kapitalinvesteringer og begrensede sysselsettingsmuligheter. Samtidig er dette en industri basert på bruk av ikke-fornybare ressurser. Gevinsten fra utvinning bør derfor betraktes som en formue snarere enn en vanlig inntekt. Dermed vil myndighetenes evne til å regulere og skattlegge slik virksomhet være av avgjørende betydning for å sikre at dette er investeringer som kan bidra til bærekraftig økonomisk vekst og utvikling for landet. Her har Norge et rikt erfaringsgrunnlag. Gjennom tiltak som Olje for utviklingsprogrammet, Petrad og Initiativet for åpenhet om inntekter og utgifter fra utvinningsindustri (EITI)



Figur 6.2 Finanskrisen rammer globalt. Børsen i Karachi er intet unntak.

Foto: Asif Hassan/Scanpix



Figur 6.3 Angolas oljeressurser har sikret landet store utenlandske investeringer, blant annet fra norske selskaper.

Foto: Christopher Olsson/Littleimagebank

vil regjeringen bidra til at utviklingsland får tilgang til norske erfaringer og ekspertise på dette området.

Et økende antall norske selskaper foretar direkte investeringer i utviklingsland. Her er StatoilHydro, Telenor, Jotun og Statkraft blant de største aktørene. I 2006 utgjorde norske direkte investeringer til utviklingsland rundt 115 milliarder kroner. Dette representerer et viktig bidrag til sysselsetting, inntekt og økonomisk vekst. For eksempel har Telenors virksomhet i Bangladesh bidratt til å skape flere hundre tusen arbeidsplasser. Selskapet betalte i 2007 2,7 milliarder kroner i skatt til den bangladeshiske stat. StatoilHydros virksomhet i Angola genererte over ti milliarder kroner i skatteinntekter til landet i 2007.

#### *Bedriftenes samfunnsansvar*

Regjeringen ønsker å stimulere norsk næringsliv til å investere mer i utviklingsland. Samtidig vet vi at investeringer i land med svakt utbygde styresett innebærer stor risiko – både økonomisk og omdømmemessig.

Alle bedrifter forutsettes å følge vertslandets lover og regler der de opererer. Mange utviklingsland er imidlertid preget av mangelfullt lovverk, svakt styresett, utstrakt fattigdom og korrupsjon. I slike land er bedriftenes opptreden og ansvar av særskilt betydning. Det betyr ikke at bedrifter skal påta seg ansvar som tilligger myndighetene i de aktuelle landene. Det ville være en urimelig forventning overfor bedriftene og heller ikke nødvendigvis gagne en langsiktig utvikling. I lys av dette legger regjeringen til grunn en forståelse av sam-

funnsansvar som innebærer at bedrifter integrerer sosiale og miljømessige hensyn i sin daglige drift og i forhold til sine interessenter. Samfunnsansvar innebærer hva bedriftene gjør på frivillig basis ut over å overholde eksisterende lover og regler i det landet man opererer i. Bedriftene bør bidra til en positiv samfunnsutvikling gjennom verdiskaping, anstendig praksis i egen virksomhet og ved å ta hensyn til lokalsamfunnet og andre interessenter.

De fleste norske selskaper ønsker å bidra til høye etiske standarder i sitt utenlandsengasjement. Omkostningene knyttet til omdømmetap er store. Vi vet at det kan være krevende å opprettholde ønskede standarder. Regjeringen har derfor lagt fram en egen stortingsmelding om bedrifters samfunnsansvar, St.meld. nr. 10 (2008–2009) *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*. I denne går det fram at regjeringen forventer at norske selskaper bidrar til å sette en høy standard for næringslivets samfunnsansvar i utviklingsland. Norske bedrifter må bidra til ivaretagelse av menneskerettigheter, respekt for grunnleggende arbeidsstandarder, ivaretagelse av miljøhensyn, bekjempelse av korrupsjon og størst mulig åpenhet i sin internasjonale virksomhet.

#### *Indirekte investeringer*

Indirekte investeringer knyttet til blant annet kjøp av aksjer og andre verdipapirer, har vokst fram som en betydelig kapitalkilde for utviklingsland de siste årene. Bare i Afrika representerte slike overføringer rundt 55 milliarder kroner i 2007. I denne sammenhengen er framveksten av store statlige fond, som Statens pensjonsfond – Utland, viktig. Økt tilgang til fondsinvesteringer innebærer nye muligheter, men også nye utfordringer. Norge har lagt stor vekt på å utvikle et etisk rammeverk for investeringer gjennom Pensjonsfondet. Ikke alle land er imidlertid like opptatt av denne dimensjonen. Internasjonalt har det vært uttrykt bekymring over at enkelte fond viser liten åpenhet om sin virksomhet, og for at det ikke finnes systemer for å ivareta etiske hensyn.

Statens pensjonsfond – Utland ble vurdert som verdensledende i en internasjonal gjennomgang av de største statlige fondene når det gjelder åpenhet, struktur, styresett og atferd. For å bidra til at Norge også i framtiden kan være med og sette en høy standard når det gjelder forvaltning av offentlige fondsinvesteringer, har regjeringen satt i verk en prosess med å evaluere de etiske retningslinjene for Pensjonsfondet. I den forbindelse har det også vært gjennomført en offentlig høring. En bred gruppe samfunnsaktører har vært involvert i

Tabell 6.1 Statens pensjonsfond – Utlands investeringer i utvalgte utviklingsland, 2007

Land	NOK (millioner)
Brasil	11,193
Sør-Afrika	7,205
Kina	6,959
India	1,881

Kilde: Finansdepartementet, 2008

denne prosessen. I likhet med NOU 2008:14 *Samstemt for utvikling?* har høringen resultert i en rekke anbefalinger for å styrke den utviklingspolitiske betydningen av Statens pensjonsfond – Utland sine investeringer. Resultatet av evalueringen, med eventuelle forslag til endringer, vil bli lagt fram i den årlige meldingen til Stortinget om Statens pensjonsfond våren 2009.

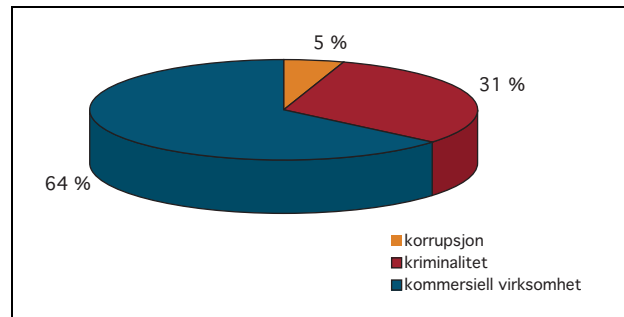
Per i dag er ingen av Pensjonsfondets investeringer i de minst utviklede landene. Det foretas imidlertid investeringer i en rekke mellominntektsland som inngår i norsk utviklingssamarbeid. Verdensbanken har tatt til orde for at statlige investeringsfond i større grad bør fokusere på de minst utviklede landene. Verdensbanken arbeider for tiden med å utvikle en investeringsplattform for å tilrettelegge egenkapitalinvesteringer fra statlige investeringsfond i Afrika, Sør-Amerika og Karibia. Et slikt forslag vil vurderes i forbindelse med evalueringen av de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland.

#### Regjeringen vil

- oppfordre næringslivet til å øke sine investeringer i utviklingsland og invitere til strategisk partnerskap for å redusere risikoen i og styrke utviklingseffekten av slike investeringer
- inkludere samarbeid om samfunnsansvar som en vesentlig komponent i partnerskap mellom offentlige og private aktører i utviklingsland
- oppfordre norske selskaper som driver næringsvirksomhet i utviklingsland til å ivareta sitt samfunnsansvar og ta med seg god virksomhetspraksis fra sin drift i Norge

## 6.2 Ulovlig kapitalflyt og skatteparadis

Ulovlig kapitalflyt er grensekryssende finansielle transaksjoner som er knyttet til illegal virksomhet. Gevinsten fra organisert kriminalitet, som narkotika-, våpen- og menneskehandel, utgjør en betyde-



Figur 6.4 Ulovlig kapitalflyt fra utviklingsland.

Kilde: Global Financial Integrity, 2007

lig del av den ulovlige kapitalflyten. Store summer forsvinner også gjennom ulike typer svindel, korrupsjon, bestikkelser, smugling og hvitvasking av kriminelt utbytte.

Den aller største posten er imidlertid knyttet til kommersielle transaksjoner, ofte internt i multinasjonale selskaper, der hensikten er å unndra penger fra beskatning. Dette kan gjøres ved å feilprise eksport og import internt i et selskap, slik at overskuddet av handelen kan bokføres i lukkede jurisdiksjoner, eller såkalte skatteparadis – og ikke i det landet det skulle ha vært skattlagt. Denne type feilprising er det mulig å oppdage ved nitid gjennomgang av toll- og handelsdata – dersom varen det er snakk om har en akseptert normpris og avviket er stort. For handel i tjenester vil det være svært vanskelig å oppdage denne type svindel.

Effektive tiltak for å forhindre skatteunndragelse krever blant annet gode lover, velfungerende institusjoner og høy administrativ kapasitet. Dette innebærer at mange utviklingsland er dårlig rustet til å forhindre slik ulovlig praksis. Beregninger viser at ulovlig kapitalflyt målt i andel av bruttonasjonalprodukt er et større problem i Afrika enn i andre regioner. Målt i nominell verdi er det imidlertid Asia som taper mest på denne typen overføringer.

#### Skatteparadisenes rolle

I arbeidet med å begrense den ulovlige kapitalflyten spiller skatteparadisene en sentral rolle. Ifølge OECD er det tre forhold som kjennetegner et skatteparadis: Det har lav eller ingen skatt, det beskytter investorer mot utenlandske skattemyndigheter, og det mangler åpenhet omkring skattestrukturen og de foretakene som er registrert. Skatteparadis tiltrekker seg både lovlige og ulovlige midler.

Ethvert land står fritt til selv å velge skattenivå for de individer og bedrifter som velger å bosette

Tabell 6.2 Land og områder som ikke tilfredsstillende OECD-standard for åpenhet og effektiv utveksling av informasjon i skattesaker

<i>Land som samarbeider med OECD om implementering av standarden</i>		<i>Ikke-samarbeidsvillige land</i>	
Anguilla	Jomfruøyene (Britiske)	Saint Lucia	Andorra
Antigua og Barbuda	Jomfruøyene (USA)	Saint Kitts og Nevis	Liechtenstein
Antillene	Kypros	Saint Vincent og Grenadinene	Monaco
Aruba	Liberia		
Bahamas	Malta	Turks- og Caicos-øyene	<i>Land i OECD oppfordret til å endre regler for hemmelighold av opplysninger</i>
Bahrain	Man		
Belize	Marshalløyene		
Caymanøyene	Mauritius		
Cookøyene	Montserrat		Luxembourg
Dominica	Nauru		Sveits
Gibraltar	Niue		Østerrike
Grenada	Panama		
Guernsey	San Marino		
Jersey	Seychellene		

Kilde: OECD, 2008

seg eller registrere sin virksomhet der. Problemet oppstår når en stat ikke i tilstrekkelig grad har regler og krav som kan forebygge hvitvasking av kriminelle penger eller brudd på andre lands lovgivning. Ved å nekte åpenhet og innsyn eller bistå i å opprette fiktive selskaper som har til hensikt å skjule det reelle eierskap av verdier, gjør skatteparadisene det vanskelig for andre lands skatte- og politimyndigheter å etterforske denne formen for kriminalitet. Regjeringens politikk er i denne sammenheng å styrke internasjonale regler som hindrer at midler som er tappet ulovlig fra utviklingslandene skjules eller hvitvaskes i skatteparadis.

Det er mange meninger om hvilke land og områder som er skatteparadis. Internasjonale oversikter omfatter ulike typer av jurisdiksjoner, fra fullstendig lukkede til dem som er relativt åpne og samarbeidsvillige. Noen av de mest kjente skatteparadisene er hjemmehørende på små karibiske øyer. Samtidig avhenger deres virksomhet ofte av aktiviteter i store internasjonale finanssentre som New York, London, Singapore og Hongkong. Profesjonelle rådgivere som bistår selskaper i å omgå nasjonale regelverk opererer ofte fra nettopp slike steder.

Tilgang til skatteparadis forenkler hvitvasking av ulovlige inntekter, og gjør det mulig å oppbevare og overføre finansielle verdier i hemmelighet. Dette rammer alle land, men fattige land langt hardere enn de rike. Utviklingsland har et begrenset skattegrunnlag, og stort behov for offentlig finansi-

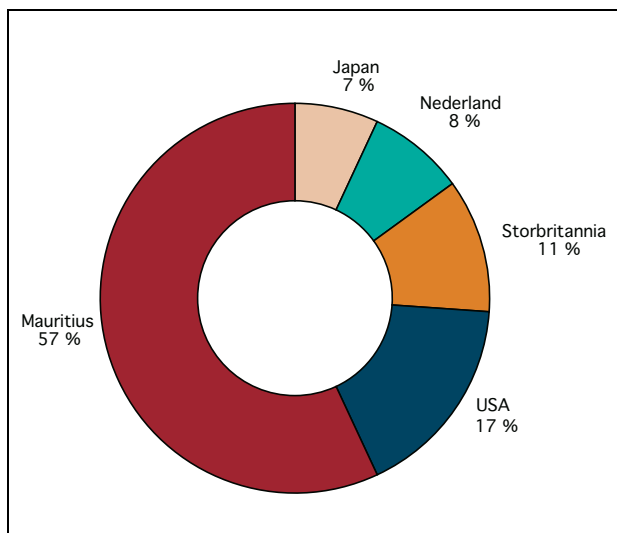
ering av basistjenester. Samtidig bidrar skatteparadis til mindre innsyn og kontroll med internasjonale kapitalstrømmer. Mangelen på åpenhet gir myndighetspersoner mulighet til å bygge opp formuer basert på korrupsjon og plyndring av statlige ressurser i utlandet. Dette kan undergrave tilliten til demokratiske institusjoner.

At skatteparadis eksisterer kan også føre til en uheldig konkurranse basert på lave skatter mellom utviklingsland. En slik konkurranse for å tiltrekke seg utenlandske investeringer kan gå på bekostning av landets evne til å dra nytte av næringsutvikling og økonomisk vekst. Å styrke disse landenes evne til å håndheve reguleringer, kreve inn skatt, samt til å bekjempe korrupsjon og økonomisk kriminalitet, er høyt prioritert i regjeringens utviklingspolitikk.

#### *Global innsats påkrevet*

Kampen mot den ulovlige kapitalflukten er likevel først og fremst en global utfordring, som krever globale løsninger. Regjeringen ønsker å være en pådriver for en omfattende internasjonal innsats for å hindre hvitvasking, skatteunndragelse og annen økonomisk kriminalitet.

Norge er gjennom Justisdepartementet og Finansdepartementet representert og aktive i internasjonale samarbeidsorgan som arbeider mot hvitvasking, for gjensidig åpenhet og etterlevelse av internasjonale konvensjoner og regelverk – som



Figur 6.5 Utenlandske investeringer i India etter opprinnelsesland (1991–2007).

Ferieparadiset Mauritius har markert seg som et regionalt finanssenter for India og Afrika. En avtale som gir investorer fra Mauritius fritak fra skatt i India, har bidratt til at nesten 60 prosent av alle utenlandske investeringer kanaliseres gjennom dette lille øylandet med en befolkning på 1,3 millioner.

Kilde: Reserve Bank of India, gjengitt i Foreign Direct Investment in India, Confederation of Indian Industry, 2008

for eksempel Financial Action Task Force (FATF), Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling og Interpol.

Norge har også ledet en internasjonal arbeidsgruppe som fokuserer spesielt på utfordringer knyttet til ulovlig kapitalflyt fra utviklingsland. Arbeidsgruppens anbefalinger ble lagt fram i Doha-konferansen om *Finansiering for utvikling*, arrangert av FN. For å drive denne agendaen videre har Norge besluttet å støtte opprettelsen av en Task Force on Financial Integrity and Economic Development som ble lansert i januar 2009.

Regjeringen har nedsatt et eget ekspertutvalg som blant annet skal vurdere Norges forhold til plasseringer av midler i skatteparadis. Innstilling fra dette arbeidet skal avgis innen 1. juni 2009. Utvalget vil fremme forslag om hvordan kapitalstrømmer til og fra utviklingsland via skatteparadis kan synliggjøres, og også begrenses når det dreier seg om ulovlig kapitalflyt eller hvitvasking av penger.

Internasjonale regelverk rettet mot korrupsjon blir stadig forbedret. Nye tiltak inkluderer konvensjoner under Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling og Europarådet. Et særlig gjennombrudd ble nådd gjennom FN-konvensjonen

mot korrupsjon, som trådte i kraft i 2005. Den ble framforhandlet på rekordtid. Hele 126 land har allerede sluttet seg til konvensjonen. Dette er det første globale regelverk mot korrupsjon, og er en anerkjennelse fra både industriland og utviklingsland av at korrupsjon krever internasjonale løsninger.

At man nå har fått et globalt instrument på anti-korrupsjonsområdet innebærer en mulighet for ytterligere norsk engasjement mot korrupsjon. FN-konvensjonen representerer en felles plattform og global standard som gjelder likt for alle. Norge er en pådriver for å få etablert en gjennomføringsmekanisme slik at konvensjonen kan iverksettes i praksis.

I tillegg til å bekjempe korrupsjon er det også viktig å identifisere og sørge for tilbakeføring av midler som har blitt overført fra utviklingsland som følge av korrupsjon. FNs kontor for narkotika- og kriminalitetsbekjempelse (UNODC) og Verdensbanken opprettet i fjor et samarbeidsprogram for å fremme internasjonale forpliktelser, kunnskaper og samarbeid innen dette området.

FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet trådte i kraft i 2003. Konvensjonens protokoller omfatter menneskehandel, menneskesmugling og illegal handel med våpen. Norge spiller en sentral rolle i arbeidet med å få opprettet en overvåkingsmekanisme for konvensjonen. Europarådets konvensjon mot menneskehandel som trådte i kraft i 2008 er også av stor betydning for Norges innsats på dette området.

#### Regjeringen vil

- tilby utvalgte utviklingsland faglig og økonomisk bistand for å styrke deres skattelovgivning, skatteinnkrevningssystemer og antikorrupsjonsarbeid
- opprettholde oppmerksomheten på behovet for nye internasjonale regler som sikrer innsyn og åpenhet i det internasjonale finanssystemet, for å forhindre ulovlig virksomhet i skatteparadis
- støtte forskning og analyse som kan gi økt forståelse om omfanget av illegal kapitalflyt, metoder og aktører
- samarbeide med andre land og multilaterale organisasjoner for å forebygge ulovlig kapitalflyt, og bidra til tilbakeføring av midler som er tatt fra utviklingsland som følge av korrupsjon
- arbeide for universell tilslutning til FNs anti-korrupsjonskonvensjon og praktisk iverksetting av denne

- arbeide for universell tilslutning og gjennomføring av FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet og protokollene om menneskehandel, menneskesmugling og illegal våpenhandel

### 6.3 Bistand og nye finansieringskilder for utvikling

Godt hjulpet av rask global vekst, ble bistand fra OECD-land nær doblet i perioden 2000–2005. Etter et vellykket løft for gjeldslette, har bistanden de siste par årene imidlertid gått noe ned sammenliknet med rekordåret 2005. Dette er en trend som står i motsetning til løfter som er gitt av det internasjonale samfunn i ulike sammenhenger.

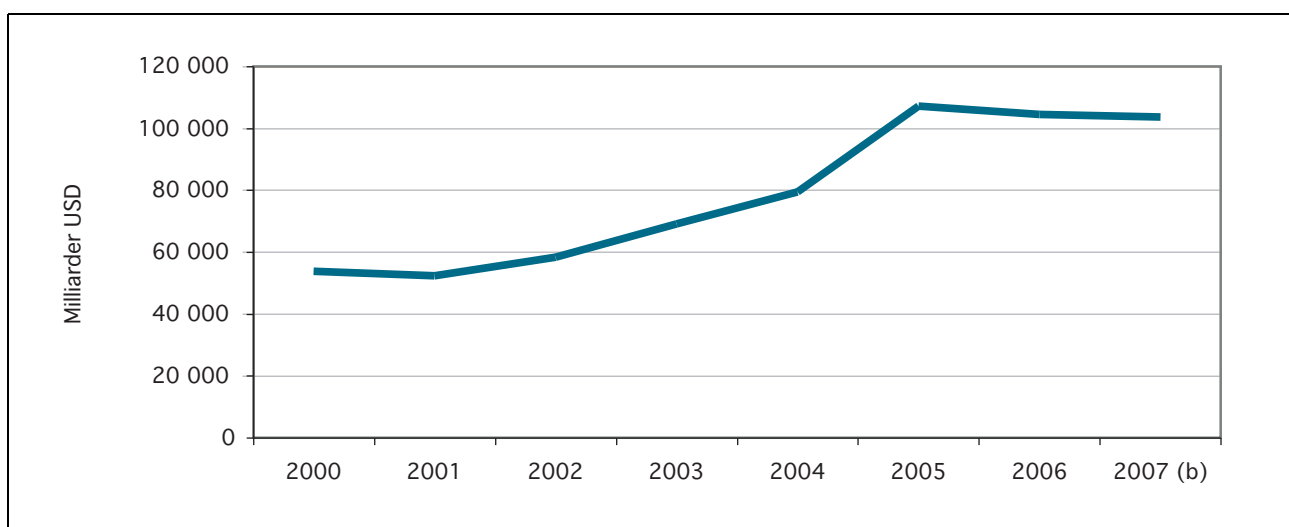
Den internasjonale finanskrisen og reduserte vekstutsikter i OECD-land, kan bidra til en nedprioritering av internasjonal bistand til fordel for ulike tiltak rettet mot nasjonale utfordringer. Så langt har det imidlertid vært bred internasjonal enighet om at bistandsforpliktelser må opprettholdes også i nedgangstider. Norge har markert seg internasjonalt som en pådriver for økt bistand. Regjeringen vil legge vekt på at Norge håndterer finanskrisen på en måte som demonstrerer solidaritet med fattige land, som også gir grunnlag for å være en pådriver for en slik tilnærming i internasjonal sammenheng.

Bistand gis også av land som ikke er medlemmer av OECD, som Kina, India og en rekke arabiske land. Selv om det er vanskelig å stadfeste nøyaktige størrelser for slike overføringer, er det liten tvil om at disse aktørene er av stor og økende

betydning. Eksempelvis utgjorde offisiell bistand fra Saudi-Arabia rundt 11 milliarder kroner i 2007. Kina har gitt tilsagn om en bevilgning på over hundre milliarder kroner til Afrika-banken, øremerket handel og infrastruktur. Kina har også kansellert gjeld tilsvarende mer enn sju milliarder kroner for 21 afrikanske land. Indisk bistand anslås til minst ti milliarder kroner i året. Tradisjonelt er det Bhutan og Nepal som mottar de største overføringene, men også her gis samarbeidet med afrikanske land stadig større oppmerksomhet.

Mange land, inkludert Norge, er opptatt av å utvikle nye og innovative finansieringsmekanismer for utvikling, og for å styrke de globale fellesgodene. Gjennom aktiv deltakelse i internasjonalt samarbeid bidrar Norge til gjennomføringen av programerklæringen fra toppmøtet om finansiering av utvikling i Monterrey i 2002. Dette er en FN-ledet prosess som fokuserer på 1) mobilisering av utviklingslandenes egne ressurser, 2) mobilisering av internasjonale investeringer og annen privat kapital, 3) internasjonal handel som utviklingsmotor, 4) økt økonomisk og teknisk bistand, 5) gjeldshåndtering og 6) reform av internasjonale penge- og finansieringssystemer. Status for framgang på hvert av disse områdene og tilpasning til nye globale utfordringer ble diskutert på et toppmøte i Doha i november 2008.

En rekke nye initiativ er satt i gang i forlengelse av dette samarbeidet. Langsiktige, bindende forpliktelser om bistand til utvikling av nye vaksiner og immunisering er omgjort til gjeldsbrev som selges i det internasjonale markedet. Mens bistandsgiverne vil innfri sine forpliktelser over en periode på fem til 20 år, kan inntekt fra salg av slike gjelds-



Figur 6.6 Internasjonal bistand fra OECD-land, 2000–2007.

Kilde: OECD, 2008



brev tas i bruk umiddelbart. Norge er ett av de sju landene som har bidratt til dette initiativet. Norge er også med på et initiativ der private selskaper som ønsker å utvikle og produsere nye vaksiner for utviklingsland gis en garanti om framtidig innkjøp til en gitt pris. Foreløpig er det gitt garantier til en verdi av mer enn åtte milliarder kroner. Enkelte land har innført en solidaritetsskatt på flyreiser, som til nå har gitt rundt to milliarder kroner til innkjøp av medisiner for å bekjempe hiv/aids, malaria og tuberkulose.

Finansiering av tiltak rettet mot globale klima- og miljøutfordringer er et annet viktig satsingsområde for Norge. Helt sentralt i denne sammenheng er Den grønne utviklingsmekanismen, etablert som en del av Kyoto-avtalen. Norge arbeider for at mekanismen videreutvikles slik at den gir bedre anledning for også de fattigste landene til å delta.

#### *Finansiering for kvinners rettigheter og likestilling*

Kvinnens tilgang til og kontroll over økonomiske ressurser er viktig for utvikling. For norske kvinner har utdanning og lønnet arbeid vært viktige forutsetninger for likestilling. Økonomisk uavhengighet er viktig for kvinnene selv og for bedre likestilling i familien. Samtidig har kvinners inntreden på arbeidsmarkedet de siste 30–40 årene vært viktig for økonomisk vekst og velstandsutvikling for Norge som nasjon.

Med dette utgangspunktet har Norge gjort det til en hovedsak å fremme kvinner og likestilling som et gjennomgående hensyn i forhandlingene om finansiering for utvikling. Det handler ikke bare om bistand, selv om vi som giverland måler og overvåker andelen av bistandsmidlene som benyttes til å fremme kvinners rettigheter og likestilling. Aller viktigst er det at utviklingslandene ser betydningen av å prioritere kvinner og likestilling i selskapspolitikk, nærings- og handelspolitikk, utforming av tjenestetilbud og velferdsordninger. Likestillingsvennlig forvaltning av offentlige ressurser er en viktig innfallsvinkel. Mange samar-

beidsland har allerede iverksatt initiativer for å sikre mer likestillingsvennlig budsjettering med offentlige ressurser. En viktig grunn til manglende framgang på tusenårs mål 5 om redusert mødredødelighet, er manglende prioritering av tjenester for å ivareta kvinners reproduktive helse og rettigheter, slik som kvalifisert fødselshjelp og fødestuer. Dette handler om prioriteringer og skjeve maktforhold.

#### *Regjeringen vil*

- opprettholde nivået på norsk bistand med minst én prosent av brutto nasjonalinntekt
- bidra til internasjonalt samarbeid om nye og innovative finansieringsmekanismer, med særlig fokus på bedre regulering av internasjonale pengestrømmer og tiltak rettet mot globale klima- og miljøutfordringer
- bidra til økt forståelse av forholdet mellom likestilling og økonomisk vekst, og behovet for å prioritere likestillingsvennlig forvaltning av offentlige ressurser

## 6.4 Gjeldssletting og ansvarlig långivning

Det siste tiåret har det internasjonale samfunnet slettet en stor andel av gjelden til de fattigste og mest gjeldstyngede landene. Dette er et resultat av to store internasjonale initiativ, Gjeldsletteinitiativet for de mest gjeldstyngede og fattigste landene (HIPC) og Det multilaterale gjeldsletteinitiativet (MDRI). Mye gjenstår imidlertid, særlig for konfliktland og land som nylig har kommet ut av en konfliktsituasjon. En viktig årsak til dette er krav til sikkerhet om at midler som frigis ved gjeldssletting må komme de fattigste til gode. Sletting alene hjelper ikke. Den må ledsages av en utviklingsfremmende politikk.

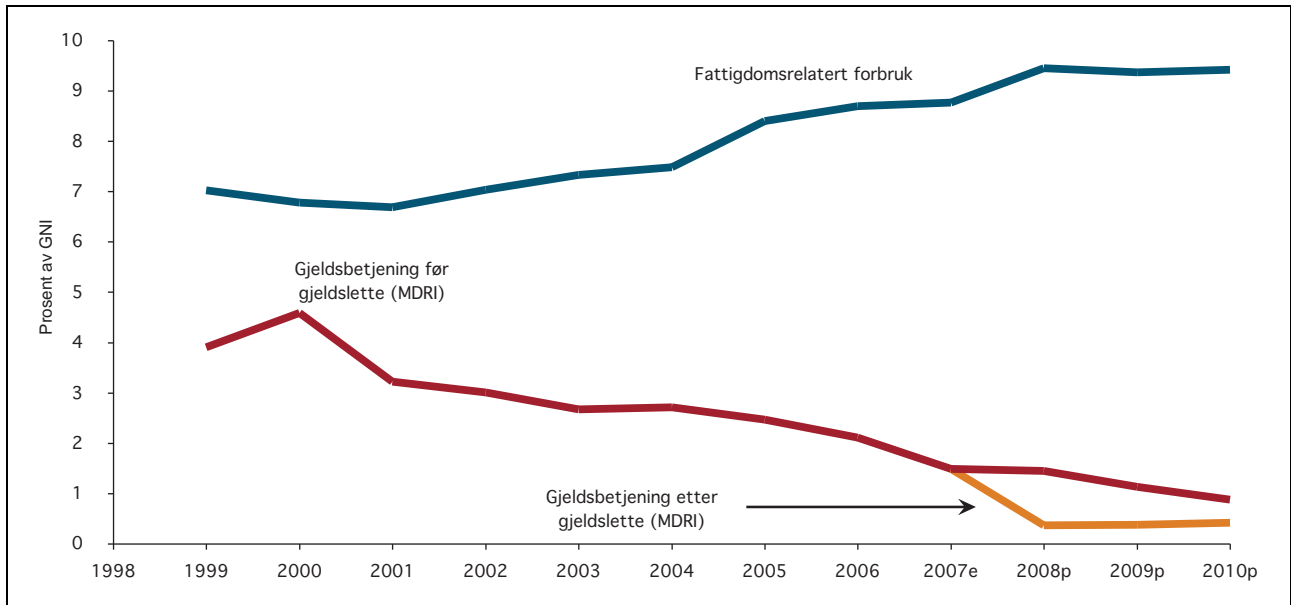
I kjølvannet av internasjonale gjeldsoperasjoner er det nødvendig at både långiver og låntaker opptrer ansvarlig. Veksten av privat gjeld, innenlands gjeld og framveksten av nye store långivere i Afrika endrer og utfordrer tradisjonell gjeldsproblematikk. Utfordringen nå er å hindre en ny gjeldskrise. Finanskrisen bidrar til å rette søkelyset mot behovet for retningslinjer for hvordan man kan lånefinansiere utvikling på en ansvarlig måte.

En viktig utfordring i arbeidet med slike retningslinjer er å oppnå enighet om en definisjon av hva som bør kunne karakteriseres som illegitim gjeld. De siste årene har en rekke organisasjoner i det sivile samfunn som arbeider med gjeldsspør-

### **Boks 6.1 Like muligheter**

«Det er ved å styrke kvinners stilling, sikre like muligheter for alle, sørge for helsetjenester og øke kvinners aktive yrkesdeltakelse at et land kan oppnå størst mulig framgang, økonomisk så vel som politisk.»

Kilde: Statsminister Jens Stoltenberg, FNs sosiale og økonomiske kommisjon, 3. juli 2006



Figur 6.7 Gjeldsbetjening og fattigdomsrelatert forbruk.

Til nå har 33 land fått slettet gjeld under Gjeldsletteinitiativet for de mest gjeldstyngede og fattigste landene (HIPC) og Det multilaterale gjeldsletteinitiativet (MDRI), som i nåverdi tilsvarer over 90 prosent reduksjon. Reduserte gjeldsutgifter har gitt anledning til økt fattigdomsrelatert forbruk.

Kilde: Verdensbanken, 2008

mål tatt til orde for en utvidelse av begrepet til å omfatte blant annet gjeld som ble gitt til udemokratiske regimer, gjeld knyttet til kjøp av våpen og gjeld hvor tilbakebetaling skjer på bekostning av grunnleggende menneskerettigheter. På den andre siden står kreditorer, som ikke ser behov for å diskutere illegitim gjeld overhodet. Dette illustrerer ytterpunktene i debatten. Norge har her en mellomposisjon. Gårsdagens utlånspraksis bør studeres for å lage gode rutiner for framtiden. Dette gir også grunnlag for å vurdere hvorvidt gammel, utestående gjeld er legitim. Her må det imidlertid oppnås enighet om kriterier som lar seg operasjonalisere i praksis. Regjeringen har en god dialog og tett kontakt med det sivile samfunnet på gjeldsområdet.

Norge har ved flere anledninger vært tidlig ute med å annonsere bidrag til internasjonale gjeldsoperasjoner. Dette har vist seg å virke positivt på andre lands deltakelse. Et eksempel på dette er vårt bidrag for å hindre at såkalte *gribbefond* utnytter fattige land. Gribbefond er selskaper som kjøper opp gammel gjeld til en sterkt redusert pris – for deretter å kreve tilbakebetaling basert på det opprinnelige gjeldsbrevet, med renter. Gribbefondene sikter seg ofte inn mot land som vil få internasjonal gjeldslette, og dermed økt evne til å innfri gamle gjeldskrav. Kravene fremmes gjennom forhandlinger, søksmål og beslag av verdier.

Gjennom et samarbeid med Verdensbanken har Norge bidratt til gjenkjøp av kommersiell gjeld i blant annet Nicaragua. Avtalen innebar at man med 64,4 millioner amerikanske dollar kjøpte 1,3 milliarder dollar av Nicaraguas private gjeld, for så å slette den. Norge har også bidratt til etterforskning og advokatbistand i forbindelse med et søksmål fra gribbefondet Donegal International mot den zambiske stat. Saken var oppe i britisk høyesterett. I en banebrytende domsavsigelse ble Donegals krav om 55 millioner amerikanske dollar for et gjeldsbrev de selv betalte kun tre millioner dollar for, avvist som urimelig. Zambia ble imidlertid holdt erstatningspliktig for deler av beløpet.

Norge er den største giveren i FNs program for å bygge opp kompetanse på gjeldshåndtering, og er en pådriver i den internasjonale diskusjonen om dette. Norge har også vært involvert i utarbeidelsen av felles retningslinjer for bærekraftig långivning i Organisasjonen for økonomisk utvikling og samarbeid (OECD). Kina har også vært invitert til å delta i dette arbeidet. Interessen for samarbeid fra Kinas side er økende.

I tråd med norsk politikk bevilges midler til sletting av gjeld for de fattige landene utenfor bistandsbudsjettet. Midlene gis derfor i tillegg til øvrig bistand. Norge er det eneste kreditorlandet i OECD som følger dette prinsippet, og har fått posi-

**Boks 6.2 Sletting av gjeld fra den norske skipseksportkampanjen (1976–80)**

Regjeringen slettet i 2007 restgjelden som stammet fra den norske skipseksportkampanjen som pågikk i perioden 1976–1980. Denne kampanjen representerte en feilslått utviklingspolitikk. Norge har som kreditor et medansvar for den resulterende gjelden. Ved å slette fordringene tar Norge ansvaret for at landene Ecuador, Egypt, Jamaica og Peru skal slippe å betjene resten av denne gjelden.

Gjelden ble slettet ensidig og uten betingelser.

tiv oppmerksomhet fra internasjonale organisasjoner som er opptatt av gjeldsspørsmål for dette.

*Regjeringen vil*

- videreføre en progressiv gjeldspolitik og delta i internasjonale gjeldsoperasjoner
- fortsette å forfekte prinsippet om at midler til sletting av gjeld ikke skal bevilges på bekostning av gavebistand
- arbeide for en ny og mer helhetlig mekanisme for å lette fattige lands gjeldsbyrder
- føre en aktiv politikk overfor internasjonale finansieringsinstitusjoner og andre kreditorer for å sikre en ansvarlig utlånspraksis

**6.5 Internasjonal handel og utvikling**

FN-konferansen om *Finansiering for utvikling* i 2002 og oppfølgingskonferansen i Doha i november 2008 understreker ikke bare behovet for økte overføringer fra de rike til de fattige landene gjennom økt utviklingsbistand og gjeldslette, men også betydningen av å mobilisere private ressurser og utenlandske investeringer, samt inntekter fra deltakelse i internasjonal handel. Konferansen la vekt på at handel er en viktig drivkraft for utvikling.

Uten inntekter fra egen handel er det i det lange løp ikke mulig for et land å importere varer og tjenester som er nødvendig for den økonomiske utviklingen og økt velferd. Arbeidsdeling og spesialisering i produksjon av varer og tjenester som kan selges med fortjeneste, er viktige forutsetninger for økonomisk vekst. Økt deltakelse i internasjonal handel og økte eksportinntekter er likevel

ikke alene tilstrekkelig for å skape en bærekraftig sosial og økonomisk utvikling. Handel er en viktig drivkraft for utvikling, men må inngå i en bred og helhetlig nasjonal utviklingsstrategi.

I et langsiktig utviklingsperspektiv vil økt produksjonskapasitet generelt, et mer produktivt jordbruk med høyere bearbeidingsgrad, industrialisering og styrket tjenesteproduksjon være avgjørende for utviklingslandenes mulighet til å nyttiggjøre seg handel som utviklingspolitisk virkemiddel. Derfor må internasjonale, regionale og bilaterale handelsregler sikre markedsadgang og politisk handlingsrom for utviklingslandene til å utvikle produksjonskapasitet og gjennom en aktiv nærings- og sysselsettingspolitikk gjennomføre slike omstillingsprosesser.

For at økt handel skal bidra til fattigdomsreduksjon må det samtidig føres en rettfærdig nasjonal sysselsettings- og fordelingspolitikk, og miljøhensyn må ivaretas på en forsvarlig måte. Eksport og deltakelse i internasjonal handel er derfor en nødvendig, men på ingen måte en tilstrekkelig betingelse for utvikling.

*Verdens handelsorganisasjon*

Det multilaterale handelssystemet i Verdens handelsorganisasjon (WTO) utgjør en viktig ramme for utviklingslandenes mulighet for å dra nytte av deltakelse i internasjonal handel. WTOs regelverk innebærer i utgangspunktet at alle medlemmene er underlagt de samme plikter og har de samme rettighetene, og kan slik sett sies å gi beskyttelse mot vilkårlighet og maktmisbruk. Dette betyr likevel ikke at generelle maktforhold ikke gjør seg gjeldende i WTO. Ubalansen i makt blir imidlertid motvirket av et regelverk som alle er bundet av og ved at land gjennom allianser og samarbeid med andre land i samme situasjon kan styrke sin maktposisjon og innflytelse.

Manglende kompetanse og kapasitet er en stor utfordring for mange fattige utviklingsland, både når det gjelder deltakelse i forhandlinger og arbeidet i WTOs ordinære organer, samt ikke minst når det gjelder evnen til å utnytte mulighetene som ligger i WTOs tvisteløsningssystem. Det er derfor etablert ulike fond og ordninger for å bidra til kompetanse- og kapasitetsbygging i utviklingslandene, samt et eget senter som yter juridisk bistand til utviklingsland i forbindelse med tvisteløsningssaker (ACWL – Advisory Center for WTO Law). Norge er blant de største bidragsyterne til ACWL og andre multilaterale ordninger for kompetansebyggende tiltak.

**Boks 6.3 Verdens handelsorganisasjon**

Verdens handelsorganisasjon (WTO) har en tredelt funksjon: forvaltning av eksisterende regelverk, tvisteløsning og forum for forhandlinger. WTO har 153 medlemmer pr 1. januar 2009.

De grunnleggende prinsippene i WTO-regelverket er:

- *Bestevilkårsbehandling* – det vil si ikke-diskriminering mellom land
- *Nasjonal behandling* – det vil si ikke-diskriminering mellom innenlandske varer, bedrifter og borgere på den ene siden og utenlandske varer, bedrifter og borgere på den annen side
- *Bindende forpliktelser* – det vil si at medlemslandene ikke kan gå tilbake på sine forpliktelser uten gjennom forhandlinger med de andre medlemslandene

Når et land velger å bli medlem av WTO og å binde seg til et forpliktende regelverk som legger begrensninger på den nasjonale handlefriheten, kan det være flere årsaker til dette:

- det øker stabiliteten og forutsigbarheten i landets økonomiske politikk, noe som gjør det tryggere for egne borgere og andre å investere i og på andre måter å satse i vedkommende land
- det kan bidra til bedre styring og institusjonsbygging i det enkelte land og gjøre det vanskeligere for sterke enheter, det være seg multinasjonale selskaper eller innenlandske eliter, å utnytte svake institusjoner og politiske systemer
- bedre og mer forutsigbar markedsadgang til andre medlemsland basert på prinsippene om bestevilkår og nasjonal behandling
- rett til å delta i forhandlinger som påvirker markedsmuligheter og eget handlingsrom
- mulighet til å benytte WTOs system for tvisteløsning dersom man blir utsatt for urimelig behandling av andre land

Medlemskap i WTO innebærer at medlemslandene aksepterer å etterleve det globale regelverket, noe som per definisjon begrenser den nasjonale handlefriheten. Fordelene med å være tilknyttet det internasjonale handelssystemet må

derfor veies opp mot behovet for handlingsrom i den nasjonale politikken. På den annen side må handelsregelverket ta høyde for at medlemslandene har svært ulikt utgangspunkt.

Det er allerede bygget inn betydelig særbehandling av utviklingslandene i WTO-regelverket. Omfanget av forpliktelsene på de enkelte områdene er forskjellig for industri- og utviklingsland, og de minst utviklede landene har på en rekke områder egne særregler. Det er imidlertid viktig at det multilaterale handelssystemet videreutvikles med muligheter for spesielle tilpasninger for utviklingsland.

Utviklingslandenes spesielle situasjon og interesser står i sentrum i forhandlingsrunden i Verdens handelsorganisasjon som startet med ministerkonferansen i Doha i 2001, og som på denne bakgrunn fikk navnet *Doha Development Agenda* (DDA). Målet er å bidra til at også de fattigste utviklingslandene gjennom økt deltakelse i det multilaterale handelssystemet og i den globale økonomien skal ta del i den velferds- og velstandsøkning som handel kan bidra til. Ministererklæringen fra Doha vektlegger særlig behovet for økt markedsadgang av interesse for utviklingslandene, et balansert regelverk som gir utviklingslandene politisk handlingsrom til å gjennomføre en utviklingspolitikk tilpasset deres behov og utviklingsstadier, samt programmer for teknisk bistand og assistanse.

Det er en sentral målsetting for Regjeringen å bidra til at WTO-forhandlingene resulterer i en balansert avtale som også ivaretar utviklingslandenes interesser. Fattige land skal ikke fratras styringsrett og virkemidler som har vært viktige i forbindelse med utviklingen av vårt eget samfunn til en velferdsnasjon, og WTO-regelverket må gi utviklingslandene handlingsrom til å føre en politikk tilpasset utviklingsnivå og forutsetninger.

*Regionale og bilaterale handelsavtaler*

Det inngås i økende grad bilaterale og regionale handelsavtaler mellom rike land og utviklingsland og innbyrdes mellom utviklingsland. Slike avtaler kan være et supplement til WTO og medvirke til regional integrasjon og økt handel.

I forhandlinger mellom fattige og rike land – eller mellom land fra ulike grupper av utviklingsland – er det imidlertid en utfordring at makt og forhandlingskapasitet ofte er ujevnt fordelt. I situasjoner hvor den sterkeste parten både kan og vil sette makt bak sine krav, kan dette bety økt fare for at fattige land blir presset til å akseptere avtaler og vilkår som de ikke ønsker.

#### Boks 6.4 Norsk import fra utviklingslandene

I tillegg til at WTO-regelverket inneholder en rekke spesialtilpasninger for utviklingslandene, åpner regelverket også for å gi varer fra utviklingsland særbehandling gjennom lavere tollsatser («preferanser»). Den norske preferanseordningen for varer fra utviklingsland (GSP) og ordningen med tollfri og kvotefri import av alle varer fra de minst utviklede landene (MUL) og 14 lavinntektsland er sentrale virkemidler for å øke importen av varer fra utviklingslandene.

Norge er et kjøpekraftig marked. Økt norsk import fra utviklingsland vil være et bidrag til vekst og fattigdomsbekjempelse i utviklingslandene. Norges import fra utviklingsland kan oppsummeres slik:

- Importen fra utviklingsland i 2007 utgjorde ca 13 prosent av Norges samlede import i 2007 og beløp seg til 61 milliarder kroner, en økning på ca 16 prosent fra 2006.
- Den sterke veksten i importen de siste årene skyldes i vesentlig grad økt import fra Kina. I 2007 ble det importert varer fra Kina for omkring 28 milliarder kroner, hvilket tilsvarer ca 6 prosent av Norges samlede import.
- Importen fra de minst utviklede land (MUL) beløp seg til ca 1,8 milliarder kroner i 2007, tilsvarende 0,38 prosent av Norges samlede import. Det aller meste av importen fra de minst utviklede landene kom imidlertid fra kun fire land, Bangladesh, Kambodsja, Ekvatorial-Guinea og Liberia, og besto i hovedsak av klær/tekstiler fra de to første, og olje og skip fra de to siste. Importen fra de gjenværende 46 MUL-landene, inkludert alle Norges samarbeidsland i Afrika, beløp seg følgelig til rundt 373 millioner kroner, noe som kun tilsvarer 0,07 prosent av Norges samlede import.

I situasjoner hvor utviklingsland velger å inngå bilaterale avtaler, bør hensynet til deres utviklingsnivå og behov for politisk handlingsrom ligge til grunn.

#### Handelsrettet utviklingssamarbeid

Bedre markedsadgang og tilpasninger i handelsregelverket er ikke tilstrekkelig. De fattigste landene vil ofte ikke være i stand til å dra fordel av et åpent og regelbasert internasjonalt handelsregime uten et betydelig og effektivt utviklingssamarbeid. Vår egen erfaring viser at tollfrihet for de minst utviklede landene ikke nødvendigvis fører til importøkning av betydning. Årsakene kan være sammensatte, men mangelfull produksjonskapasitet, infrastruktur, svake institusjoner og mangelfull kompetanse er et stort hinder i mange land. Mange fattige land har også store problemer med å oppfylle krav til standarder knyttet til for eksempel mattrygghet.

Handelsrettet utviklingssamarbeid (*Aid for Trade*) er derfor et viktig satsingsområde. Økt prioritet vil bli gitt til gjennomføring av Handlingsplanen for handelsrettet utviklingssamarbeid, som ble lansert i 2007. Den norske handlingsplanen fokuserer på tre tematiske områder: Godt styresett og korrupsjonsbekjempelse, regional handel, samt kvinner og handel. Gjennom den økte satsingen på handelsrettet utviklingssamarbeid ønsker regjeringen å bidra til at også de fattigste utviklingslandene kan nyttiggjøre seg mulighetene for økte inntekter fra eksport. Regjeringen mener at dette er en satsing som vil bli stadig viktigere i årene framover. Afrika og de minst utviklede landene vil være prioritert i den norske innsatsen.

Handelshindringer og mangel på effektiv infrastruktur gjør seg sterkt gjeldende både på nasjonalt og regionalt nivå. Det er en spesiell utfordring for det handelsrettede utviklingssamarbeidet å bidra til regional integrasjon og handel, særlig i Afrika. Regionalt samarbeid er også nødvendig for å møte den spesielle utfordringen kystløse stater står overfor. En bærekraftig utvikling av handelen forutsetter at handelen blir mer diversifisert, og at det ensidige mønsteret for nord-sør-handel brytes. Da er det særlig viktig å utvikle handelen med nabolandene, men også å utvikle sør-sør-handelen videre ut over regionale grenser.

#### Handel, miljø og utvikling

I WTO forhandles det også om liberalisering av handel med miljøvarer og tjenester. Miljøvarer og tjenester kan for eksempel bidra til å måle, forebygge og begrense miljøskade til vann, luft og jord, eller bidra til økt produksjon av fornybar energi, som solceller og vindmøller. Nedbygging av handelshindringer for miljøvennlige varer og tjenester kan bidra til raskere overføring av miljøvennlige

produkter, teknologi og produksjonsformer til utviklingsland. Flere utviklingsland kan også tilby miljøvennlige løsninger på for eksempel energiområdet som er godt tilpasset behovet i mange fattige land. Økt tilgang til miljøvennlig og fornybar energi vil kunne bidra til både redusert fattigdom og redusert klimapåvirkning. I forhandlingene i WTO er det imidlertid ikke enighet om hvilke varer og tjenester som skal omfattes, og dette er derfor et sentralt forhandlingstema. Fra norsk side arbeides det for at forhandlingene skal omfatte varer og tjenester som gir klare miljøgevinster.

På et overordnet nivå legger regjeringen til grunn at det globale handelsregelverket og de multilaterale miljøavtalene skal være sidestilte. Norge arbeider aktivt i WTO for at dette prinsippet fortsatt skal være gjeldende. Det er også regjeringens politikk at bilaterale avtaler og avtaler gjennom EFTA skal ses i sammenheng med samarbeid om miljøspørsmål og mål om bærekraftig utvikling.

Varig velstandsvekst forutsetter en økologisk, sosialt og økonomisk forsvarlig miljø- og naturressursforvaltning. Økt produksjon og eksportvekst kan også føre til rovdrift på naturressurser. Dette er særlig en utfordring i utviklingsland med svakheter i styresett og rettsystem og manglende kapasitet til å gjennomføre nasjonal miljøpolitikk. Støtte til å etablere og styrke institusjoner og godt styresett er derfor viktig også for å fremme en bærekraftig sosial og økonomisk utvikling. Støtte til nasjonal gjennomføring av de multilaterale miljøavtalene er viktig for å bidra til en forsvarlig miljø- og naturressursforvaltning. For eksempel gir Cartagena-protokollen rammer for håndtering av bioteknologi og bruk av genressurser, noe mange utviklingsland har behov for.

### *Handel og immaterialrett*

WTOs avtale om handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter (TRIPS-avtalen) er i stor grad basert på eksisterende internasjonale konvensjoner som forvaltes av Verdensorganisasjonen for immaterialrett (WIPO), en særorganisasjon i FN-systemet. TRIPS-avtalen beskytter blant annet patenter, varemerker og åndsverk mot bruk eller kopiering uten tillatelse. Patenter er særlig viktig for produkter med høye utviklingskostnader, men som ofte lett kan kopieres, for eksempel legemidler.

De økonomiske og sosiale virkningene av patenter har lenge vært gjenstand for debatt. Dersom det ikke foreligger erstatningsprodukter, vil den enerett som patentet gir vanligvis medføre høyere priser for forbrukerne. Samtidig vil utvik-

lingen av nye produkter og produksjonsprosesser være til fordel for samfunnet. Det er en krevende balansegang å utforme regler for immateriell beskyttelse slik at de utgjør en stimulans og ikke et hinder for forskning og utvikling, og slik at de positive insentivene for utvikling av kunnskap ikke fører til monopol på kunnskap. TRIPS-avtalen har derfor vært gjenstand for debatt både med hensyn til utviklingseffektene i bred forstand og i forhold til folkehelse, medisin, biodiversitet og klima spesielt.

Det pågår forhandlinger om å endre TRIPS-avtalen innenfor rammen av Doha-runden i WTO. En stor gruppe utviklingsland ønsker endringer i TRIPS-avtalen for å gjøre den bedre i samsvar med Biodiversitetskonvensjonen, noe som også vil gi disse landene et bedre utbytte fra bruk av sine genressurser. Norge har støttet dette, og har lagt fram forslag som innebærer at det skal bli obligatorisk å oppgi hvor man har hentet genressursene som er brukt i en bioteknologisk oppfinnelse. Norge er det første OECD-landet som går inn for å endre TRIPS-avtalen på dette punkt, og forslaget ble svært godt mottatt av en rekke utviklingsland. Norge er og har vært en sterk støttespiller for å trygge muligheten for lokal såfrøforvaltning gjennom at det ikke settes for rigide krav til plante-sortsbeskyttelse, samt til å gi bedre og billigere tilgang på livsviktige medisiner.

Det er videre regjeringens holdning at utviklingsland ikke skal presses til å godta bestemmelser i bilaterale eller regionale handelsavtaler gjennom EFTA som innskrenker deres handlingsrom når det gjelder patentbeskyttelse, beskyttelse av fortrolige testdata og plantesortsbeskyttelse.

### *Regjeringen vil*

- bidra til en balansert ny WTO-avtale som gir utviklingslandene bedre markedsadgang og handlingsrom til å føre en nasjonal politikk tilpasset utviklingsnivå og forutsetninger
- ivareta hensynet til utviklingslandenes utviklingsnivå og behov for politisk handlingsrom i Norges handelsavtaler med utviklingsland, bilateralt og gjennom EFTA
- bidra til å øke utviklingslandenes eksport gjennom styrket innsats for gjennomføring av Handlingsplanen for handelsrettet utviklings-samarbeid
- bidra til kompetanse- og kapasitetsbygging som styrker utviklingslandenes mulighet for å delta effektivt i WTO, herunder gjennom bedre utnyttelse av WTOs tvisteløsningsmekanisme

- arbeide for et resultat i forhandlingene om miljøvarer og miljøtjenester i WTO som gir både utviklings- og miljøgevinst
- arbeide for at miljø tas inn som eget forhandlingstema i forhandlinger med land som er av økonomisk og miljømessig stor betydning
- arbeide for at prinsippet om en fortsatt sidestilling av handelsregelverket og miljøavtalene blir ivaretatt i WTO-forhandlingene
- arbeide for endringer i blant annet TRIPS-avtalen som gir opplysningsplikt for genressurser i patentsøknader, og fleksibel gjennomføring av bestemmelsene om plantesortsbeskyttelse

## 6.6 Private pengeoverføringer fra migranter

Tall fra Verdensbanken viser at migranter fra utviklingsland sender mellom 200 og 300 milliarder amerikanske dollar i remisser fra arbeidslandet til opprinnelseslandet hvert år, gjennom lovlige kanaler. Dette er mer enn dobbelt så mye som den samlede bistanden fra OECD-land. Overføringer til de aller fattigste landene er på rundt 15 milliarder amerikanske dollar. Det er store forskjeller mellom land. I enkelte land er overføringene svært betydningsfulle, i andre nærmest fraværende. Samtidig påvirkes slike overføringer av utviklingen i verdensøkonomien. Lavere global vekst, som nå bidrar til økt arbeidsledighet i mange land, kan derfor få betydelige konsekvenser for denne typen overføringer.

Overføring av penger fra migranter til fattige land kan gi positive effekter både på mikro- og makronivå. Tilførsel av utenlandsk valuta kan finansiere kapitalinvesteringer og annen utviklingsfremmende import. På husholdningsnivå utgjør slike overføringer en viktig inntektskilde, og dermed økt levestandard. Effekten på fattigdom kan være betydelig. Beregninger viser at tilgang til denne typen ekstrainntekt har redusert fattigdommen i Uganda med 11 prosent. I Bangladesh regner man med at hver bangladesher som arbeider utenlands i gjennomsnitt bidrar til at en og en halv person løftes over fattigdomsgrensen i hjemlandet – til sammen sju millioner mennesker.

Forskning viser også til andre positive ringvirkninger, som bedre tilgang til tjenester og økt satsing på utdanning for familiemedlemmene. Spesielt er det flere jenter som får gå på skole. I gjennomsnitt får jenter i familier som mottar hjemsendte penger, to år lengre skolegang enn andre jenter. I forlengelse av dette reduseres også omfanget av barnarbeid. Effekten av overføringer

øker når det er mannlige familiemedlemmer som sender pengene, og kvinnene i familien som disponerer dem. Å støtte opp om migranternes mulighet til å sende penger hjem er derfor et viktig utviklingspolitisk tiltak.

Det er likevel viktig å skille mellom bistandsoverføringer, som skal finansiere spesifikke utviklingsmål, og private overføringer som ikke nødvendigvis finner veien til de mest sårbare gruppene i et land. Likeledes er det ingen internasjonale systemer som sørger for at de fattige landene, med størst undersysselsetting, gis førsteprioritet i tilgang til det internasjonale arbeidsmarkedet. Fordelingseffekten av denne type overføringer er derfor høyst varierende i og mellom land, spesielt sammenliknet med bistanden.

Innvandrere i Norge og deres etterkommere sender store pengebeløp til familie og slekt i sine opprinnelsesland. Transaksjonskostnadene knyttet til overføringene er relativt høye i Norge. En rapport utarbeidet av Fredsforskningsinstituttet i 2007 viser at store summer, opptil 20 prosent, blir liggende igjen hos mellomleddene.

Å legge forholdene til rette for billigere, mer effektive og åpnere pengeoverføringer er viktig både fra et humanitært perspektiv og fra et utviklingsperspektiv. Utenriksdepartementet har derfor tatt initiativ til dialog med relevante myndigheter og finansnæringen for å finne fram til gode metoder for dette. Departementet støtter et forprosjekt med sikte på tilrettelegging av nettsiden Finansportalen.no. Tiltaket skal fremme konkurranse mellom aktørene som driver med pengeoverføringer til utviklingsland.

Billigere og mer effektive overføringer gjennom lovlige kanaler vil kunne bidra til å redusere bruk av uformelle og ulovlige former for pengeoverføringer. I områder med dårlig utbygd infrastruktur, som Somalia og de kurdiske områdene i Nord-Irak, er det nærmest umulig å sende penger gjennom formelle kanaler. Her er man avhengig av å benytte seg av uformelle kanaler. Regjeringen vil fortsette dialogen om pengeoverføringer med finanssektoren i utviklingsland, med innvandrergupper i Norge og med myndigheter i deres opprinnelsesland. Målet er at slike overføringer skal bli enklere og billigere, samtidig som kontrollenssyn ivaretas slik dette er omtalt i Innst. S. nr. 292 (2007–2008) og St.meld. nr. 18 (2007–2008) *Arbeidsinnvandring*.

Så langt har ingen søkt om konsesjon etter gjeldende regler om adgang til å drive den type betalingsformidling til utlandet som drives gjennom uformelle kanaler, som for eksempel Hawalasytmet. Kravene til konsesjon, tilsyn, og tiltak mot

hvitvasking knyttet til lovlig betalingsformidling med utlandet skal sikre tillit til betalingssystemene og skal blant annet bidra til å motvirke skatteunndragelse, hvitvasking og potensiell finansiering av terrorisme. Hvorvidt disse reglene kan justeres slik at pengeoverføringer til land med dårlig utviklede finanstjenester i større grad kan skje gjennom formelle, lovlige mekanismer, er under vurdering. Eventuelle endringer ses i sammenheng med arbeidet for å gjennomføre EUs direktiv om betalingstjenester, som skal tre i kraft 1. november 2009. Direktivet setter minstekrav til virksomhet med betalingsformidling med utlandet og åpner for mer lempelige krav til virksomhet av mindre omfang. Det skal vurderes om det vil være forsvar-

lig å benytte denne adgangen for å legge til rette for at det skal bli enklere å etablere et lovlig tilbud rettet mot migranter i Norge.

#### *Regjeringen vil*

- fortsette dialogen med relevante aktører i Norge og mottakerland som er betydelige mottakere av pengeoverføringer, for å kunne legge forholdene til rette for mer åpne og effektive pengeoverføringer
- tilrettelegge nettsiden Finansportalen.no for pengeoverføringer til utlandet, med spesielt fokus på utviklingsland



## 7 Aktører og arenaer

Sammensetningen og organiseringen av de ulike bistands- og utviklingsaktørene blir gjerne omtalt som *bistandsarkitekturen*. Denne er i rask utvikling og endring. Tidligere besto den i all hovedsak av ulike FN-organisasjoner, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene og bilaterale givere fra OECD-landene. I tillegg kom et mangfold av nasjonale og internasjonale frivillige organisasjoner.

Etter hvert har nye private aktører kommet inn med store pengegaver til bistandsrelaterede formål. Den største og mest kjente private aktøren er Bill og Melinda Gates-stiftelsen, som i perioden 1994–2006 mottok 26 milliarder dollar fra sine grunnleggere. Stiftelsen mottar også midler fra andre givere, mest kjent er milliardæren Warren Buffett, som har gitt løfte om å overføre en større aksjepost til stiftelsen. Overføringen skal skje over mange år. Da gaven ble annonsert i juni 2006, var verdien anslått til 31 milliarder dollar, mer enn ti ganger det norske bistandsbudsjettet samme år.

Det er dannet en rekke nye fond, initiativ og organisasjoner som jobber med utviklingsspørsmål – ofte svært målrettet og med smale tematiske nedslagsfelt. Flere av dem er initiert av rike filantroper som nettopp Gates og Buffett. Andre springer ut av tidligere politikeres engasjement, som for eksempel Clinton Foundation.

Samtidig etablerer de ekspanderende økonomiene seg også som utviklings- og bistandsaktører utenfor eget land. I første rekke dreier dette seg om BRICS-landene, men også andre land gjør seg gjeldende.

Etablerte institusjoner og møteplasser der oppmerksomheten før var mest rettet mot økonomiske og sikkerhetspolitiske spørsmål, er etter hvert også blitt sentrale arenaer for drøfting av problemstillinger med utviklingspolitisk relevans. Dette gjelder blant annet G8-møtene, Davos-møtet og ulike fora innen EU, Nato og Verdens handelsorganisasjon.

### Boks 7.1 Arabisk bistand












Arabisk bistand har vært et viktig bidrag til den internasjonale utviklingssatsingen siden tidlig på 1970-tallet. I perioder med høye oljepriser har bistand fra disse landene vært omfattende.

Arabiske givere er ikke med i Organisasjon for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), og er derfor ikke forpliktet til å føre statistikk over sine bistandsbidrag. Offisiell statistikk fra Saudi-Arabia, Kuwait og Forente arabiske emirater viser imidlertid at de største bidragene gis i forbindelse med bilateralt samarbeid, i hovedsak i form av utviklingslån. Undersøkelser viser at det også kanaliseres betydelige ikke-rapporterte midler via myndighetskanaler og viktige privatpersoner – som medlemmer av den saudiske kongefamilien. Rundt 80 prosent av den offisielle arabiske bistanden kommer fra Saudi-Arabia, som i 2007 hadde et bistandsbudsjett på 2,1 milliarder amerikanske dollar.

Arabisk bistand gis i første rekke til land som er medlem av Den islamske konferanse. I tillegg til andre arabiske land er Egypt,

Marokko, Sudan og Det palestinske området blant de største mottakerne. En studie gjennomført av Christian Michelsens Institutt viser at arabisk bistand i stor grad er knyttet til strategiske interesser innen handel, næringsliv, religiøse formål og utenrikspolitikk. Bistand brukes også til å fremme solidaritet mellom arabiske land. Selv om mange av verdens fattigste land står på mottakerlisten, er det lite som tyder på at disse prioriteres med større overføringer enn mindre fattige utviklingsland.

Saudi-Arabias bidrag til De palestinske områdene er i samme størrelsesorden som det norske. Saudi-Arabia har også markert seg som en viktig giver til jordskjelvføre i Pakistan, og bidrar aktivt til gjenoppbyggingen av Afghanistan, Irak og Libanon. Et bidrag på 500 millioner amerikanske dollar til Verdens matvareprogram, som ble annonsert i forbindelse med toppmøtet om matkrisen i mai 2008, vakte stor internasjonal oppmerksomhet.

<b>Tusenårsmålene</b>	
<p><b>1. Utryddelse av ekstrem fattigdom og sult</b> Før 2015 skal andelen av befolkningen som tjener mindre enn 1 USD per dag halveres. I samme periode halvere andelen av befolkningen som lider av sult.</p>	
<p><b>2. Oppnå universell tilgang til grunnskoleutdanning</b> Sikre at alle barn skal være i stand til å gjennomføre grunnskolen innen 2015.</p>	
<p><b>3. Fremme likestilling og styrke kvinners posisjon</b> Sikre likestilling, og økte muligheter for kvinner. Eliminere kjønnsforskjeller i grunn- og videregående utdanning, helst innen 2005 og ikke senere enn i 2015.</p>	
<p><b>4. Redusere barnedødelighet</b> Redusere dødeligheten for barn under fem år med to tredjedeler fra 1990 til 2015.</p>	
<p><b>5. Bedre mødres helse</b> Redusere møredødelighet i forbindelse med fødsler med tre fjerdedeler fra 1990 til 2015.</p>	
<p><b>6. Bekjempe hiv/aids, malaria og andre sykdommer</b> Spredningen av hiv/aids, malaria og andre dødelige sykdommer skal stanses innen 2015.</p>	
<p><b>7. Sikre miljømessig bærekraft</b> Prinsippet om bærekraftig utvikling skal integreres i alle lands politikk og strategier, og tap av miljøressurser skal reverseres. Andelen som ikke har tilgang til rent vann skal halveres innen 2015. Situasjonen for minst 100 millioner mennesker som lever i slumområder skal være radikalt forbedret innen 2015.</p>	
<p><b>8. Utvikle et globalt partnerskap for utvikling</b> Å utvikle et åpent, rettferdig og ikke-diskriminerende handels- og finanssystem, som tar vare på behovene til de minst utviklede landene.</p>	
<p>  God framgang                Blandet framgang                Utilstrekkelig framgang         </p>	

Figur 7.1 Status for Tusenårsmålene.

Tusenårsmålene ble vedtatt av stats- og regjeringsledere på FN's tusenårsforsamling i 2000. Tusenårsmålskampanjen har satt internasjonal dagsorden for utvikling.

Kilde: FN, <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/The%20Millennium%20Development%20Goals%20Report%202008.pdf>

Også helt nye arenaer for utviklingspolitisk dialog er etablert. EU har de siste tre årene arrangert Europeiske utviklingsdager. Årsmøtet i Clinton Global Initiative, som arrangeres i New York forut for FNs generalforsamling, har siden oppstarten i 2005 blitt en møteplass som tiltrekker seg stadig flere politikere med internasjonale vyer.

Den store økningen i antall arenaer og aktører i utviklingspolitikken kan ses både som et *mangfold i og en fragmentering av* bistandsarkitekturen. Mangfoldet kan bidra til bedre finansiering av uløste oppgaver og en større valgfrihet av politikk og samarbeidspartnere for mottakerlandene. På den annen side kan den store fragmenteringen forårsake dobbeltarbeid og ekstra administrasjonskostnader både for mottaker og givere. Det er ikke uvanlig at for eksempel helsesektoren i et land får støtte via både fond, FN-organisasjoner, Verdensbanken, frivillige organisasjoner og stat-til-stat-bistand fra en rekke givere. I enkelte land kan det være over 20 givere på en enkelt sektor, noe som representerer en betydelig administrativ belastning for mottaker. Samtidig kan ett enkelt giverland kanalisere midler til samme sektor i mottakerlandet gjennom alle disse ulike kanalene. Kritikerne hevder at utviklingen svekker muligheten for helhetlig planlegging i det enkelte mottakerland.

Uansett fordrer endringene i den internasjonale bistandsarkitekturen en mer strategisk tilnærming til vårt internasjonale samarbeid. Norads Resultatrapport for 2008 påpeker at Norge ikke utnytter de ulike kanalenes strategiske fortrinn godt nok. Det ønsker regjeringen å ta fatt i.

Å forfølge alle utviklingspolitiske målsettinger gjennom samtlige kanaler og arenaer er verken strategisk eller effektivt. Regjeringen vil derfor legge vekt på å benytte den enkelte kanal og den enkelte arena sine fortrinn.

## 7.1 Multilaterale aktører

Multilateral bistand dreier seg i stor grad om å delfinansiere oppgaver verden er enig om at vi må gjennomføre i samarbeid. Dette gjøres enten ved at giverne bidrar med kjernebidrag, det vil si bidrag som ikke er øremerket spesifikke formål, til organisasjonene, eller at de delfinansierer større innsatser, som for eksempel UNICEFs program for å sikre afrikanske jenters rett til utdanning.

Regjeringen mener at de multilaterale aktørene er spesielt godt egnet til å ta en lederrolle der organisasjonene har solid fagkompetanse, hvor oppgaven er forankret i deres mandat og der deres til-

nærming har bred tilslutning fra giverne. Dette kan omfatte sektorer som helse, utdanning, infrastruktur og deler av hiv/aids-arbeidet, landbrukssektoren og arbeidet med godt styresett.

Men de multilaterale organisasjonene er også viktige arenaer for å påvirke områder som Norge er særlig opptatt av. Gjennom aktivt styrearbeid fremmer vi den norske politiske agendaen. Dermed oppnår vi ikke bare å øve innflytelse over organisasjonene selv, men også de øvrige medlemslandene. Styrking av kvinners rettigheter og deltakelse er ett slikt område som Norge jobber systematisk med i ulike multilaterale fora.

Vi bruker også arbeidet gjennom de multilaterale organisasjonene til å fremme områder der Norge har en særskilt politisk interesse, men der egen norsk kompetanse eller kapasitet er begrenset. Skogsatsingen er et opplagt eksempel, likeså en videre miljøsatsing. Også viktige målgrupper som barn, funksjonshemmede og urfolk kan styrkes gjennom slik finansiering. En organisasjon som UNIFEM, FNs kvinnefond, er for eksempel et viktig verktøy for å styrke rettighetene og jobbmulighetene for kvinner og deres familier.

Noen ganger er den viktigste effekten av det norske bidraget til multilateralt arbeid at vi gjennom styrebehandling kan påvirke bruken av de langt større midlene som kommer fra de andre giverne. I andre tilfeller er det viktig at andre land får økt innflytelse på områder selv om disse ikke er like viktige for Norge. Dette gjelder i stor grad vårt samarbeid med Verdensbanken, men også FN-organisasjonene og arbeidet gjennom globale fond og stiftelser.

Andre ganger kan det norske bidraget fungere som en katalysator for å mobilisere nye penger inn i utviklingsarbeidet. I en del tilfeller øremerker vi også den multilaterale bistanden til områder som er spesielt viktig for oss. Multilateral bistand reservert spesielle land kalles multi-bi-bistand. I enkelte land for eksempel i Latin-Amerika har Norge ønsket å vise solidaritet og støttet opp om nye regjeringer. Da kan det være en fordel å benytte FN-organisasjoner til å kanalisere midlene etter som FN allerede er etablert i de aktuelle landene.

Ved behov for humanitær innsats etter menneske- eller naturskapt katastrofer, der det som regel kreves en stor grad av internasjonal samordning, er de multilaterale organisasjonene viktige. Dette gjelder også for forebygging og gjenoppbygging etter humanitære katastrofer. Multilateral bistand har også en særlig funksjon i land som mottar begrenset stat-til-stat-støtte og som ellers ville kunne bli de store bistandstaperne.

De multilaterale organisasjonene har en hovedrolle i arbeidet for å gjennomføre tusenårsmålsagendaen. Skal de møte denne utfordringen er det viktig at kvaliteten og effektiviteten i organisasjonene stadig blir bedre.

#### *De forente nasjoner*

FN har bred tilstedeværelse og er representert i et stort antall land. Når kriser inntreffer vil FN være blant de første internasjonale organisasjonene som bistår. FN har tett kontakt med myndighetene og tar gjerne opp kontroversielle spørsmål med dem.

Gjennom FNs særorganisasjoner kan Norge formidle bistand til grupper og formål uten at den administrative belastningen på oss selv eller mottaker blir for stor.

Iblant hemmes FNs effektivitet i bistandsarbeidet av at verdensorganisasjonens samlede kapasitet og kompetanse er spredd på et stort antall enkeltorganisasjoner som arbeider fragmentert og uten tilstrekkelig samordnende strategier og målformuleringer. I tillegg kommer at det er sprik mellom de oppgaver medlemslandene pålegger FN og de ressurser som stilles til rådighet for å løse dem. Den konstante jakten på finansielle ressurser som dette medfører blant de ulike FN-organisasjonene bidrar i seg selv til å redusere FNs effektivitet og måloppnåelse ved at organisasjonene må drive ressursmobilisering – ofte i konkurranse med hverandre – i stedet for å kunne konsentrere seg om å løse de konkrete oppgavene.

FNs daværende generalsekretær Kofi Annan ba i 2006 statsminister Stoltenberg være med og lede et høynivåpanel som skulle foreslå tiltak for et mer effektivt FN – spesielt for å fylle sin rolle som utviklingsaktør. I panelets rapport, som ble framlagt i november samme år, ble det foreslått å gjøre FNs arbeid på landnivå bedre og mer relevant ved at det etableres én klar leder for FN på landnivå, understøttet av ett felles team av alle FN-organisasjonene som er på plass i landet. FNs innsats skal tydeliggjøres gjennom klarere prioriteringer ved at det utarbeides ett FN-program som er felles for hele FN-systemet. Tiltakene i dette programmet skal finansieres fra ett, felles budsjett.

Reformpanelets rapport har gitt startskuddet til en omfattende og konkret reformprosess. I åtte pilotland (Albania, Kapp Verde, Mosambik, Pakistan, Rwanda, Tanzania, Vietnam og Uruguay) har panelets anbefalinger vært prøvd ut siden begynnelsen av 2007. Tilbakemeldingene fra disse landenes myndigheter er at de ser et tydeligere og mer relevant FN som er bedre i stand til å svare på landenes behov og prioriteringer. Det synes også som



Figur 7.2 Norge arbeider for en FN-ledet verdensorden.

Foto: UN Photo/John Isaac

den økte synligheten og klargjøringen av FNs rolle har bidratt til bedre finansiering av FNs felles program i pilotlandene.

Høynivåpanelet understreket at medlemslandene må se nærmere på hvordan de finansierer verdensorganisasjonen. Lav forutsigbarhet og stor grad av detaljert øremerking av bidrag gjør det vanskelig for FN-organisasjonene å planlegge og disponere ressursene i henhold til de prioriteringene som organisasjonene pålegges. Panelet framhevet derfor betydningen av at en størst mulig del av bidragene til FN gis som kjernebidrag med størst mulig forutsigbarhet. Øremerking bør reduseres så langt som mulig.

Regjeringen vil, i tråd med dette, fortsatt legge vekt på å opprettholde en høy andel kjernebidrag og videreføre praksisen med å gi indikative, flerårige tilsagn til de sentrale FN-organisasjonene. For øvrige bidrag legges det vekt på at øremerking knyttes til de hovedprioriteringer for organisasjonene som er vedtatt i deres styrende organer. Regjeringen vil kombinere økt finansiell forutsigbarhet med klare krav og forventinger til FN-organisasjonene. Dersom disse forventningene ikke blir møtt, vil det kunne være aktuelt å omdisponere midler til andre FN-organisasjoner eller andre aktører.

Norge fører en kritisk, men konstruktiv dialog med FN og særorganisasjonene om behovet for reform og forbedring. Mye gjenstår før FN fullt ut klarer å levere de resultater vi som medlemsland ønsker og forventer. Den betydelige framgangen de siste to årene gir imidlertid håp om at FN makter å foreta tilpasninger og endringer som sikrer at FN fortsatt vil være en sentral utviklingsaktør, også på landnivå.

### Verdensbanken

Verdensbanken har ett kontor i hvert samarbeidsland, og regnes som effektiv i sin bistandsinnsats. Bankens ansatte er generelt svært høyt kvalifiserte. I møtet med en nasjonal offentlig forvaltning som ofte er svak, kan disse framstå som dominerende. Det er viktig for bankens troverdighet at de legger vekt på en bredere sammensatt fagbase, med mangfold i utdanningsbakgrunn og opprinnelsesland. I dag er overvekten av økonomer stor.

Verdensbanken er kritisert for å opptre som en markedsliberalistisk aktør som fremmer kondisjonalitet i økonomisk politikk. I mange latinamerikanske land har Verdensbanken blitt oppfattet som USAs forlengede arm, særlig etter gjeldskrisen på 1980-tallet. Norges holdning er at land ikke skal påtvinges økonomiske modeller og løsninger som de selv ikke har valgt. Det kan imidlertid være et dilemma mellom en slik vektlegging av eierskap og det faktum at mange land har udemokratiske regimer. Land skal selv bestemme hvilken politikk og hvilke tiltak de ønsker å gjennomføre, men på visse områder er det også legitimt og nødvendig at givere knytter krav til gaver og lån – blant annet for å sikre at bidragene brukes som avtalt. Bistand uten krav, er bistand uten politikk og med dårlig kontroll. Vi bør heller stille spørsmål om *hvilke* betingelser det er legitimt å stille i en gjeldssletteoperasjon eller långiversituasjon.

Fra norsk side har vi i flere år arbeidet for at Verdensbanken og Det internasjonale valutafondet skal redusere antall krav i sin långivning generelt. Flere studier bekrefter at dette er gjennomført, blant annet en gjennomgang Norge tok initiativ til i 2006. Det er i dag utbredt enighet om behovet for å redusere antall krav som stilles og omfanget av dem. Regjeringen ønsker fortsatt at Verdensbanken skal stille betingelser for å sikre at pengene går til fattigdomsreduksjon og ikke ender på avveie, men et selvstendig land bør selv kunne bestemme hvilke oppgaver som skal være offentlig ansvar og hva som skal overlates til private aktører. Denne retten skal også låntakerland ha.

I forbindelse med kondisjonalitetskonferansen i Oslo i 2006 ble det utarbeidet fire landstudier som så nærmere på prosessen rundt privatisering og liberaliseringskrav i finansinstitusjonenes lån. Konklusjonen fra gjennomgangen av erfaringene i Mosambik var spesielt interessant. Der viste det seg at Verdensbanken opprinnelig hadde insistert på privatisering i energisektoren, men på bakgrunn av en alternativ analyse fra de skandinaviske landene, aksepterte banken at regjeringen gikk inn for en annen modell. Eksemplet fra Mosambik

viser at det ofte er nødvendig å utvikle alternative analyser og modeller. Det er vanskelig for et fattig land som ikke har egen analyse- og utredningskapasitet å kunne vite hva som vil være alternativene til de råd som gis fra finansinstitusjonene. Det må være åpning for at andre partnere deltar med alternative vurderinger og at de også styrker og anveder lokal ekspertise til å kunne foreta de endelige valg. Erfaring viser at det er i de landene hvor man har et sterkt eierskap til reformer og utviklingsstrategier, at man oppnår de største framskrittene.

### Det internasjonale valutafondet

Det internasjonale valutafondets mandat er knyttet til makroøkonomisk overvåking, kortsiktige lån til land med betalingsbalanseproblemer og faglig bistand. IMF er derimot ikke en utviklingsinstitusjon, slik som Verdensbanken, og har ingen særlig kompetanse på fattigdomsbekjempelse.

Bidragene til en sunn økonomisk politikk skjer på alle områder innenfor IMF sitt mandat. IMF yter lån til land med betalingsbalanseproblemer. Lavinntektsland kan motta lån på gavevilkår gjennom ulike låneordninger som IMF har, blant annet assistanse ved økonomiske sjokk som følge av eksterne faktorer. IMF bidrar med faglig bistand på en rekke områder innen finanssektoren. IMF sin overvåking av den makroøkonomiske utviklingen i et land er viktig. I lavinntektsland som har et IMF-program, er denne gjennomgangen av økonomien ekstra tett og regelmessig. Mange givere av stat-til-stat-bistand ønsker å sikre seg at mottakere fører en økonomisk politikk som sikrer at pengene blir vel anvendt. Selv om det ikke er noen formell kopling mellom IMF sin evaluering og finansielle strømmer, kan IMF gjennom sine vurderinger ha innflytelse på tilførselen av bistand og privat kapital til et land.

Det er likevel sider ved IMF sin virksomhet i lavinntektsland som er problematiske, og som har vært gjenstand for kritikk. Selv om fondet har mandat til å gi kortsiktige betalingsbalanselån, har flere av lånene til utviklingsland fått en mer langvarig karakter som følge av at underskuddet på betalingsbalansen er av mer langvarig art. Dermed har fondet fått en utviklingsrolle som organisasjonen ikke var tiltenkt.

IMF har heller ikke gitt land nok politisk handlingsrom når låneprogrammene er blitt utformet. En rapport fra fondets eget evalueringskontor viser at egne retningslinjer ikke er fulgt opp. Det stilles krav til strukturendringer som er for omfattende, detaljerte og på områder der organisasjonen ikke har tilstrekkelig kompetanse.

Fondet har nylig vedtatt en omfattende reform av kvoterings- og stemmerett, som sikrer lavinntektsland og framvoksende økonomier bedre representasjon. Dette er et viktig skritt for å sikre et mer demokratisk IMF.

Regjeringen mener at IMF fortsatt bør ha en viktig rolle i arbeidet med å fremme økonomisk vekst og redusere fattigdom, men at det samtidig er rom for forbedringer. Valutafondet må konsentrere seg om sine kjerneoppgaver og ikke stille krav om liberalisering eller privatisering ved inngåelse av låneprogram.

Regjeringen ønsker reformer som kan styrke IMF sin legitimitet og effektivitet. En overordnet målsetting er å sikre et konstruktivt samarbeid og dialog mellom fondet og internasjonale utviklingsinstitusjoner for å bidra effektivt til reduksjon av fattigdom.

#### *Globale fond*

De globale fondene involverer stor bredde av samarbeidspartnere og skiller seg fra tradisjonelle utviklingsaktører med et særpreget søkelys på resultater. Norge har medvirket til etableringen av flere av de globale helsefondene. I dag har vi en sentral rolle i to av dem, Den globale vaksinealliansen (GAVI) og Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria (GFATM). Fondene blir styrt som multilaterale organisasjoner. På få år har de opparbeidet seg framtrede roller på sine områder, både når det gjelder størrelse og resultater. Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria finansierte i 2007 om lag 20 prosent av den internasjonale innsatsen for bekjempelse av aids, to tredjedeler av all internasjonal finansiering til tuberkulose og tre fjerdedeler til malaria.

Fondenes mandat er å bidra til spissede innsatser på enkeltområder som raskt gir resultater uten å undergrave andre innsatser. Etableringen av globale ordninger og fond reflekterer at det er nødvendig å søke nye veier for å oppnå resultater raskere og mer effektivt. Samtidig er det en forutsetning at FNs normative mandat ligger i bunn. Derfor er da også de multilaterale helseorganisasjonene deleiere i de globale fondene på lik linje med givere fra næringslivet og offentlig og frivillig sektor. Fondene skal eksistere side om side og utfylle de tradisjonelle multilaterale organisasjonene, ikke erstatte dem.

De globale fondene og nye stiftelsene er kritisert for å bidra til fragmentering av bistandsinnsatsen. Det hevdes at de undergraver FN-systemet ved at de tar over oppgaver som egentlig burde

#### **Boks 7.2 Globale fond har store målgrupper**

Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria har i løpet av de fem årene som har gått siden fondet ble etablert finansiert aidsbehandling til 1,4 millioner mennesker og tuberkulosebehandling til 3,3 millioner. 44 millioner har fått malariabehandling. I 2007 finansierte fondet 46 millioner myggnett; dette var en økning på 155 prosent sammenliknet med 2006. Økningen i andel mennesker som fikk aidsbehandling var 88 prosent og tuberkulosebehandling 65 prosent. Fondet har siden oppstarten i 2002 stilt til rådighet mer enn ti milliarder dollar til i overkant av 550 programmer i til sammen 136 land.

Tall fra Verdens helseorganisasjon viser at Den globale vaksinealliansen har bidratt til vaksinerings av 213 millioner barn og reddet 3,4 millioner liv ved utgangen av 2008.

vært utført av verdensorganisasjonen. På den annen side pekes det på at de tradisjonelle institusjonene har godt av konkurranse, og at fondene bidrar til effektivitet.

Regjeringen mener at fondene og FN-systemet utfyller hverandre godt og stimulerer hverandre til å gjøre en solid innsats. Fondene kan vise til gode resultater i løpet av få år. Dette er mulig gjort blant annet av FN-systemet, som på sin side er avhengig av fondene for å kunne skape egne resultater.

Det er også blitt hevdet at fondenes arbeidsmetode med innsats på spesifikke områder svekker nasjonale strukturer og bærekraftige systemer. Dette kan være et særlig problem i svake stater der kapasiteten i utgangspunktet er lav. I styresammenheng har Norge vært en pådriver for at fondene skal jobbe bedre innenfor rammen av nasjonale systemer samtidig som de skal ivareta og bygge videre på den merverdi de tilfører, blant annet når det gjelder å mobilisere brede aktørgrupper.

Norge har som en av flere sentrale partnere bidratt til at Den globale vaksinealliansen fra 2009 har fått en mer effektiv styringsstruktur. Videre er det lagt betydelig vekt på at fondene også i framtiden skal være basert på FNs normative mandat innen helse selv om de nå har vokst seg for store til å kunne fortsette å være administrert av Verdens

**Boks 7.3 EU-kommisjonen**

Bistand som medlemslandene kanaliserte gjennom EU-kommisjonen i 2006 utgjorde 7,5 milliarder euro, godt og vel tre ganger så mye som det norske bistandsbudsjettet samme år. Totalt sett står EU-landene for rundt 60 prosent av verdens bistand. EUs styrke som regional aktør og katalysator for egen utvikling i Europa, kommer trolig best til uttrykk i de regionale dialoger som EU har, for eksempel med Asia-Stillehavsregionen og Den afrikanske union.

EUs utvidelse mot øst har resultert i nye europeiske giverland. Disse giverne er en viktig ressurs for EUs utviklingspolitikk i egenkap av å ha andre internasjonale kontakter og hjemlige erfaringer. Polen, Den tsjekkiske republikk og Slovakia synes å ha kommet lengst i å utvikle en selvstendig bistandspolitikk. Også Irland har gått fra å være en tidligere bistandsmottaker til å bli en viktig giver. EUs interne målsetting er at de nye medlemslandene skal opp i et bistandsvolum på 0,33 prosent av brutto nasjonalinntekt, mens de gamle medlemslandene skal følge opp målsettingen satt av Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling om 0,7 prosent i bistand av brutto nasjonalinntekt innen 2015.

Når EU-landene kanaliserer midler gjennom Kommisjonen, innebærer dette en oppbygging av EU-kommisjonen som multilateral aktør som i noen grad vil gå på bekostning av enten deres bilaterale innsats, eller tiltak som ellers ville vært finansiert gjennom FN og Verdensbanken. Det kan dermed bidra til en ytterligere fragmentering, men også til en verdifull samordning av bistand. Det siste er sannsynligvis viktigst.

helseorganisasjon og FNs barnefond. Samtidig er Norge blant pådriverne for at de globale ordningene skal koordinere og samordne sine rutiner og prosesser med andre multilaterale aktører, men uten at fondenes merverdi og resultatfokus svekkes.

Multilateral bistand, inkludert multi-bi, utgjorde 50 prosent av den norske bistanden i 2007.

*Regjeringen vil*

- fortsatt bidra til styrking av det multilaterale systemet, både gjennom bevilgninger og aktivt styrearbeid
- fortsette et sterkt engasjement for FN-reform, og følge opp gode resultater med indikative flerårige tilsagn
- fortsette arbeidet for å sikre at Verdensbanken ikke presser igjennom privatisering
- styrke utviklingslandenes egen kapasitet til å utvikle og vurdere politiske alternativer
- være en aktiv pådriver for å sikre at de globale helsefondene legger vekt på å styrke hele helsetystemet, og ikke bare enkeltinnsatser
- fortsette arbeidet for å stimulere til nye og utradisjonelle måter å mobilisere penger til utvikling på
- i større grad å kanalisere midler gjennom multilaterale aktører til sektorer der Norge ønsker å bidra inn mot omforente internasjonale innsatser
- fortsatt øve press på de multilaterale organisasjonene for systematisk og målrettet arbeid for kvinners rettigheter og likestilling

**7.2 Stat-til-stat-samarbeid**

Stat-til-stat-samarbeidet er bygget opp rundt den politiske dialogen og bistanden som går direkte fra norske myndigheter til myndighetene i mottakerlandet. Dialogen er både på overordnet nivå og direkte knyttet til bruken av de norske pengene. Bistanden går inn i landets ordinære budsjetter og synliggjøres i statsbudsjettet. Slik støtte gis som oftest i form av sektorstøtte til et departements arbeidsområde eller til konkrete enkeltprosjekter. Noe gis som generell budsjettstøtte, det vil si at bruken av pengene er underlagt de demokratiske strukturers prioritering og vedtas gjennom budsjettbehandlingen i parlamentet. Budsjettstøtte bidrar både til å finansiere viktige sektorer og til å styrke nasjonale demokratiske budsjettprosesser.

Landenes egne strategier for fattigdomsreduksjon legger rammene for det langsiktige utviklings-samarbeidet. Regjeringen vil bruke budsjettstøtte målrettet for å bygge opp om samarbeidslandenes egne tiltak og muligheter for å utvikle en velfungerende stat, styrke demokratiske prosesser og bedre mulighetene til å levere offentlige velferdstjenester. Dialogen med mottakerlandene vil fra norsk side fortsatt vektlegge oppfølging av styresettutviklingen og bedring av rammebetingelsene for økonomisk utvikling.

Etter hvert som landene etablerer bedre systemer for budsjettering og finansforvaltning, tas det sikte på at en økende del av stat-til-stat-samarbeidet skal gis som generell budsjettstøtte eller som programstøtte til prioriterte sektorer.

Stat-til-stat-samarbeidet er et godt virkemiddel for å styrke det direkte samarbeidet mellom Norge og et mottakerland. Det gir Norge en helt annen rolle enn vi kan få gjennom andre bistandskanaler. Det gir en god arena for diskusjon om verdigrunnlag, politikkutvikling og erfaringsutveksling. Vi får mulighet til å vektlegge forhold som er spesielt viktige for oss, som å støtte opp om landenes bestrebelser for å etterleve menneskerettighetene og bygge en god finansforvaltning for å stoppe kor-

rupsjonen eller påtale viktigheten av å sikre rettighetene til særlig sårbare grupper som barn og ungdom, seksuelle minoriteter, urfolk og funksjonshemmede. Vi kan vise til norsk erfaring innen viktige områder som kvinners rettigheter og deltakelse, fordelingspolitikk og utvikling av velferds-samfunnet. Ikke minst gir det også en god plattform for den direkte diskusjonen om hvordan landets utviklingsplaner kan ta høyde for klima- og miljøutfordringene.

Stat-til-stat-samarbeidet gir også et godt grunnlag for å bygge allianser som kan være nyttige på andre arenaer. For eksempel var den brede politiske kapitalen vi har bygget opp gjennom mange år med bilateral bistand viktig for å få gjennom konvensjonen for klasevåpen som ble undertegnet i Oslo i desember 2008.

Stat-til-stat-samarbeidet skaper et mangfold av givere som vil gi mottaker muligheten til å velge retning innen sektorer der giverne har ulike tilnærminger. På den annen side bidrar mange givere også til fragmentering av den totale bistandsinnsatsen. Den administrative belastningen på mottakerapparatet kan bli svært høy.

Gjennom Paris-erklæringen om bistandseffektivitet er det gjort en betydelig innsats for å redusere denne belastningen, men det er likevel langt igjen. I handlingsplanen fra Accra-møtet om bistandseffektivitet i 2008 ble arbeidsdeling mellom giverne løftet enda tydeligere fram som et nødvendig skritt for å redusere den administrative belastningen på mottaker.

Regjeringen mener derfor det er viktig at Norge fortsetter arbeidet med å konsentrere den bilaterale bistanden om færre sektorer. Vi bør i hovedsak begrense vårt bilaterale engasjement til områder der Norge har en særskilt kompetanse og der denne kompetansen er etterspurt. Vår bilaterale innsats kan også knyttes til områder der politisk tyngde fra norsk side påvirker mottakerlandenes oppmerksomhet omkring problemstillinger som står sentralt på norsk dagsorden, som klimaspørsmålet eller utsatte gruppers rettigheter. Det må være dialogen med det enkelte lands myndigheter som legger premisser for hvilke av disse områdene Norge skal involvere seg i.

Stat-til-stat-bistanden utgjorde 18 prosent av norsk bistand i 2007.

#### *Regjeringen vil*

- i større grad konsentrere stat-til-stat-samarbeidet om sektorer der Norge har etterspurt kompetanse

#### **Boks 7.4 Internasjonalt samarbeid for økt bistandseffektivitet**

Paris-erklæringen, som ble vedtatt i 2005, er det viktigste internasjonale rammeverket for arbeidet for økt bistandseffektivitet. De tre hovedprinsippene i erklæringen er en gjensidig enighet om å bruke mottakerlandenes planer (eierskap), bruk og dermed styrking av mottakerlandenes systemer (innordning) og samordning og arbeidsdeling mellom givere (harmonisering). Målet er å styrke mottaker i samarbeidsrelasjonen mellom giver og mottaker, og ikke minst styrke mottakers ansvarlighet overfor sine egne borgere.

En evalueringsrapport foretatt i forkant av toppmøtet om bistandseffektivitet i Accra i september 2008, viste at utviklingen går i riktig retning, men at forbedringene er mindre enn ønskelig. Dette varierer imidlertid mellom utviklingsland, mellom givere, og også mellom de ulike forpliktelsene i erklæringen. Undersøkelsen viser at givernes bruk av mottakerlandenes systemer ikke har økt i samme takt som systemene er blitt forbedret. I mange land er mye bistand til offentlig sektor fortsatt ikke reflektert i landenes statsbudsjett. Dette er alvorlig fordi bruk av mottatte bistandsmidler dermed unndras demokratisk beslutning, samtidig som det vanskeliggjør innsyn og kontroll.

Norge har i internasjonal sammenheng tatt til orde for å sette bistandseffektivitetsagendaen inn i et bredere utviklingsperspektiv. Paris-erklæringen åpner for dette, og temaet ble vektlagt under Accra-møtet. For regjeringen er dette helt sentralt.



### Boks 7.5 Strategisk utviklingssamarbeid gir milliardgevinst i Zambia

Zambia fikk lenge svært lave inntekter fra sine kobbergruver, til tross for enorme prisøkninger og store overskudd i bransjen generelt. De inngåtte gruveavtalene var lite gunstige for Zambia, med skatter og avgifter på bare mellom tre og fem prosent av verdien av landets kobbereksport. Dette var svært lavt sammenlignet med andre land. Beregninger viste at Zambia årlig gikk glipp av beløp tilsvarende den totale internasjonale bistanden til landet.

Med bakgrunn i norske erfaringer fra forvaltning av natur- og mineralressurser, samarbeidet den norske ambassaden med det britiske utviklingsdepartementet om faglig og finansiell støtte til zambiske myndigheter. Målet var å forberede og gjennomføre endringer i vilkårene for internasjonal gruvedrift. Rimelige hensyn til for tjeneste, investering og teknologioverføring hos de internasjonale gruveselskapene måtte balanseres med at en rettferdig andel av overskuddet skulle tilfalle Zambia.

Hovedprinsippet i samarbeidet var å øke tilgangen på bred uavhengig analyse, erfaringer og informasjon på en slik måte at zambiske myndigheter på selvstendig grunnlag kunne

fatte politiske beslutninger om overordnet strategi og reform. Myndighetene ledet selv innkjøps- og utvelgelsesprosessene av konsulenter og selskaper og etablerte direkte relasjoner til disse.

Myndighetene innførte i 2008 et nytt skatte regime som hevet den gjennomsnittlige effektive skattebyrden fra 31 prosent til 47 prosent i gruvesektoren. Dette samsvarer med nivået i andre viktige gruveland. Dermed økte Zambias skatteinntekter i første kvartal i 2008 med 300 prosent sammenliknet med året før. Dersom de globale kobberprisene stabiliserer seg på et høyt nivå, er det anslått at årlige skatteinntekter i løpet av kort tid vil tilsvare årlig internasjonal bistand til Zambia. Utfordringen framover er å bidra til at økingen i skatteinntekter forvaltes og brukes på en bærekraftig måte.

Med om lag fem millioner kroner i norsk støtte, kombinert med god bruk av norsk kompetanse, oppnådde Zambia økte skatteinntekter på over en milliard kroner bare i 2008. Dette er strategisk bruk av bistand og kompetanse for å påvirke de store pengestrømmene på sitt aller beste.

- redusere antall sektorer som den enkelte ambassade skal forvalte i stat-til-stat-bistanden
- bruke den politiske dialogen med mottakerlandene for å fremme kvinners rettigheter og likestilling

### 7.3 Sivilt samfunn og frivillige organisasjoner

Frivillige organisasjoner har tradisjonelt vært bygd på et bredt folkelig engasjement. Organisasjonene har vært en kanal for privat innsamlede midler. Etter hvert har imidlertid den offentlige andelen av organisasjonenes budsjetter blitt stadig større. Organisasjonene er blitt en betydelig kanal for den norske offentlige bistanden. I 2007 utgjorde støtten via norske, internasjonale og lokale frivillige organisasjoner til sammen 4,3 milliarder kroner, eller om lag en femtedel av det totale bistandsbudsjettet.

Regjeringen mener organisasjonene har en særlig rolle i å bygge opp sine søsterorganisasjoner og interessegrupper i utviklingsland og i å styrke lokale talspersoner på områder som for

eksempel miljøspørsmål, menneskerettigheter, mediefrihet og antikorrupsjon. Blant organisasjonenes fortrinn i bistandsarbeidet er evnen til å nå ut til områder og befolkningsgrupper som staten ikke kan dekke. Organisasjonene har også evnen til å kunne være fleksible i kritiske situasjoner der rask respons er nødvendig. I situasjoner etter menneske- eller naturskapt katastrofer er organisasjonene ofte raskt på plass med humanitær bistand.

Frivillige organisasjoner er viktige tjenesteleverandører som bidrar til at grunnleggende rettigheter til liv, helse, utdanning og samfunnsdeltakelse blir oppnåelig for stadig flere mennesker. Samiske organisasjoner og fagmiljøer har lenge hatt bred kontakt med andre urfolk i verden og har opparbeidet seg betydelig kompetanse. Denne kompetansen kan være verdifull for bistand til urfolksområder. Det forventes at frivillige organisasjoners innsats leverer mer enn selve tjenesten og utnytter mulighetene for ringvirkninger som skapes gjennom kapasitetsbygging og holdningsendringer.

En serie organisasjonsgjennomganger som er gjennomført siden 2006 har dokumentert at norske bistandsorganisasjoner har utviklet seg til å bli

svært profesjonelle aktører. Det er vanskeligere å måle om de norske organisasjonene har bidratt vesentlig til å styrke sivilsamfunn i fattige land gjennom partnerskap med lokale aktører. Lokale partnere gir ofte uttrykk for at de ikke klarer å skille mellom norske organisasjoners rolle som givere, partnere og aktører med egne agendaer. Det blir også hevdet at utenlandske organisasjoner, norske medregnet, har en tendens til å dominere sivilsamfunnsorganisasjonene og deres dagsorden i samarbeidslandene. Dette gjelder også i samarbeid på globalt nivå.

I dette sammensatte bildet er det viktig at norske utviklingsorganisasjoner vurderer effektiviteten i eget arbeid og sin rolle innenfor en helhetlig utviklingsagenda i landene der de jobber. Det er også behov for å forsterke fokus på å samarbeide med legitime og representative lokale partnere, som jobber i tråd med et bredt spekter av interesser og agendaer som opptar ulike grupper i utviklingslandene. Arbeidet med å utforske og implementere alternative støtteformer til det sivile samfunn i fattige land skal fortsette. Dette gjelder blant annet direkte støtte til fondsmekanismer og nasjonale paraplyorganisasjoner, som selv formidler

pengene til organisasjonene i mottakerlandet. Siktet målet er å styrke lokalt eierskap.

Globalisering og ny kommunikasjonsteknologi har på få år åpnet nye muligheter for internasjonalt påvirkningsarbeid. Frivillige aktører har vært aktive og suksessrike når det gjelder å gripe mulighetene til å reise en internasjonal opinion omkring fundamentale spørsmål knyttet til utvikling. De er blitt aktører å regne med i alle internasjonale sammenhenger.

For regjeringen er det en sentral oppgave å støtte sivilsamfunnsorganisasjoner i deres internasjonale arbeid på områder som miljø og klima, skog, likestilling, anti-korrupsjon, konfliktløsning og fredsbygging. Det er avgjørende at også representanter for sivilsamfunn i fattige land har anledning til å delta fullt ut i dette arbeidet. Norske organisasjoner har et særlig ansvar for å bistå sine partnere i å skaffe seg tilgang og kompetanse til å nyttiggjøre seg nødvendig informasjon, kommunikasjonskanaler og møteplasser.

I forlengelsen av dette er betydningen av et bredt informasjons- og opplysningsarbeid i Norge om aktuelle miljø- og utviklingsspørsmål i et globalt perspektiv viktig og bør være en integrert del



Figur 7.3 Frivillige organisasjoner spiller viktige roller i krisesituasjoner.

Foto: Yasuyoshi Chiba/Scanpix

av Norges deltakelse i det internasjonale utviklings samarbeidet. Sivilsamfunnet har en sentral rolle som pådriver og vaktbikkje – både i rike og fattige land.

#### *Migrantmiljøer – diaspora*

*Diaspora* er et miljø av innvandrere og deres etterkommere som har tilknytning til ett bestemt opprinnelsesland. I Norge bor det særskilt store grupper fra Pakistan og Somalia, men også fra Irak, Vietnam, Iran og Sri Lanka, i tillegg til USA, Russland, Tyrkia og en rekke europeiske land.

Disse minoritetsgruppene representerer ressursmiljøer som i for liten grad har vært utnyttet i norsk utviklingspolitikk. Her finnes det verdifull kunnskap om kultur, språk, samfunn, historie, religion og politikk. Enkeltpersoner og organisasjoner har god kontakt med viktige miljøer i eget eller foreldrenes opprinnelsesland. Disse kan bidra med viktig informasjon og bedre vår forståelse av pågående politiske prosesser.

Utenriksdepartementet lanserte derfor i 2008 Pilotprosjekt Pakistan. Hensikten er å øke den lokale utviklingseffekten av midler som sendes til opprinnelseslandet. Norsk-pakistanske organisasjoner vil kunne søke om støtte tilsvarende den egenandel de selv ønsker å sende hjem. Prosjektet vil styrke kompetansen i bistandsarbeid i de aktuelle miljøene, slik at samarbeidet med bistandsorganisasjonene kan bli lettere. Piloten skal videre bidra til at diasporaen og innvandrerorganisasjoner stiller sterkere i konkurransen om ordinære bistandsmidler. I første rekke gjelder dette prosjekter i Pakistan. Erfaringene fra pilotfasen vil være viktige for å vurdere om modellen kan utvides til også å gjelde andre land.

Også for andre instanser i Norge er det viktig å innse hvilken ressurs miljøer og grupper med tilknytning til aktuelle utviklingsland kan utgjøre. Innen frivillige organisasjoner, i forskningsmiljøer og ikke minst i bistandsforvaltningen er det mye å hente på et tettere samarbeid med disse miljøene. Dette utgjør et godt grunnlag for å danne strategiske allianser framover.

Rekruttering av personer med flerkulturell bakgrunn vil være et viktig bidrag til å sikre at utenriktjenesten gjenspeiler utviklingen av det norske samfunnet, og vil også bidra til at den særlige kompetanse disse gruppene besitter kan nyttiggjøres.

Støtte via norske, internasjonale og lokale frivillige organisasjoner utgjorde 21 prosent av norsk bistand i 2007.

#### *Regjeringen vil*

- fortsette det nære samarbeidet med norske frivillige organisasjoner. Dette gjelder både deres bistandsvirksomhet og informasjons- og lobbyarbeid i Norge
- fortsette å støtte organisasjonenes globale arbeid på sentrale områder
- legge vekt på tettere samarbeid med migrantmiljøer i Norge og organisasjoner som arbeider med utviklingsspørsmål
- gjennomføre et pilotprosjekt i Pakistan basert på en samfinansiering mellom den pakistanske diasporaen og det offentlige. Vurdere muligheten for tilsvarende tiltak i andre land
- styrke rekrutteringen av personer med flerkulturell bakgrunn til utenriktjenesten

## 7.4 Næringsliv og privat sektor

Regjeringen ønsker å stimulere norske bedrifter til å involvere seg sterkere i næringslivet i utviklingsland. I tillegg til å tilføre verdifull kapital som grunnlag for økonomisk vekst kan slikt engasjement bidra til å fremme viktige verdier og prinsipper i utviklingen av privat sektor.

Det finnes derfor en rekke offentlige støtteordninger som skal fremme et slikt partnerskap og gjøre det mindre risikofyllt for norske bedrifter å være med på å utvikle disse markedene. Norad og Norfund har i samarbeid etablert et veiledningskontor som skal være et serviceorgan overfor bedrifter som ønsker å benytte seg av disse ordningene.

I tillegg kan utenriksstasjonene bidra med landkunnskap og være døråpnere i det enkelte land.

Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland, Norfund, skal bidra til utvikling i fattige land gjennom lønnsomme investeringer. Norfund har de seneste årene fått tilført i underkant av 500 millioner kroner årlig i ny investeringskapital. Selskapet har dessuten fått nye arbeidsoppgaver gjennom en strategisk opptrapping av samarbeidet mellom det offentlige og private aktører.

Det går en betydelig strøm av norske direkteinvesteringer til utviklingsland. Hovedvolumene er knyttet til de investeringene som de største aktørene i norsk næringsliv foretar, og i første rekke til land med olje og gass eller andre naturressurser. Det er følgelig en utfordring for norsk utviklingspolitikk å bidra til å styrke privat sektors vilje til å foreta direkteinvesteringer også på andre områder i utviklingsland.

Slike nye samarbeidsområder inkluderer Det norske mikrofinansinitiativ, hvor staten og private

**Boks 7.6 Norfund**

Norfund er statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland. Norfonds mål er å bidra til utvikling i fattige land gjennom lønnsomme investeringer. Dette skal øke landenes verdiskaping og evnen til selv å skape økonomisk vekst og en bærekraftig økonomi. Ved siden av den kommersielle målsettingen skal Norfund utøve sin virksomhet i samsvar med grunnleggende prinsipper for norsk utviklingspolitikk og bidra til bedre arbeidsmiljø og -vilkår.

Norfund investerer i private bedrifter, og bidrar dermed til økt sysselsetting, overføring av teknologi og kompetanse og økte skatteinntekter. Selskapet har en bokført egenkapital på 4,5 milliarder kroner. Fondet er Norges største investor i mikrofinans og vannkraft i Afrika, Asia og Latin-Amerika. Norfund mottar sin investeringskapital som årlige bevilgninger over bistandsbudsjettet.

I tråd med økt prioritering av næringslivsutvikling i utviklingspolitikken, har Norfund fått større oppgaver innen fornybar energi og mikrofinans og når det gjelder samspill mellom offentlige og private aktører på finansieringssiden. Fondets strategi bygger på en sektormessig fokusering innenfor geografisk avgrensede områder, der fondet selv har kompetanse og kapital å tilby samarbeidspartnerne. For å kunne bli mer aktive i de fattigste landene, bidrar Norfund i tilretteleggingen av investeringsprosjekter.

aktører har gått inn med 50 prosent hver i et fond som skal investere i mikrokredittaktiviteter i utviklingsland.

Tilsvarende samarbeidskonstruksjoner er mulig å utvikle også innen områder som fornybar energi og i strategiske samarbeidsavtaler mellom staten og sentrale investorer. Regjeringens strategiske partnerskap med henholdsvis Yara og SNPower er eksempler på dette.

Støtte til næringslivets engasjement i utviklingsland utgjorde åtte prosent av bistanden i 2007.

*Regjeringen vil*

- bistå norsk næringsliv i å utvikle engasjement i utviklingsland gjennom ulike støtteordninger og aktiv tilrettelegging fra norske utenriksstasjoner

**Boks 7.7 Det norske mikrofinansinitiativet**

Fattige får vanligvis ikke banklån fordi de ikke har fast inntekt eller ikke makter å stille sikkerhet for lån. Dette rammer kvinner i større grad enn menn, fordi de i mange land har svakere rettigheter til å arve og eie jord, hus og annen eiendom. Mikrofinans er et tilbud av finansielle tjenester som er rettet inn mot fattige mennesker. I tillegg til utlån, legges det også vekt på å legge til rette for sparing, forsikringsordninger, pengeoverføringer og liknende.

Det norske mikrofinansinitiativet ble etablert i september 2008 som et privat-offentlig partnerskap mellom norske myndigheter og næringslivsaktørene Ferd, DnB Nor, KLP og Storebrand. Fondet har en egenkapital på totalt 600 millioner kroner som ønskes investert i mikrofinansinstitusjoner. Det norske mikrofinansinitiativet har som formål å styrke de fattiges stilling i utviklingsland gjennom å bidra til å skape arbeid og velferd på bærekraftig grunnlag.

- bidra til utvikling av privat-offentlig partnerskap mellom norske myndigheter og næringslivsaktører med sikte på å mobilisere privat kapital til levedyktige næringslivsinvesteringer i utviklingsland

**7.5 Landvalg**

Norge har hatt tradisjon for å gruppere mottakere av norsk stat-til-stat-bistand som programland eller som samarbeidsland og hovedsamarbeidsland. Dette var land som fikk støtte til langsiktig utviklingsarbeid under regionbevilgningene (kategori 03.10 i St.prp. nr. 1). Ordningen bidro til stor grad av forutsigbarhet for mottakerlandene, men i praksis var det lite samsvar mellom betegnelsen på landene og hvor mye bistand de faktisk mottok. Sudan og Afghanistan var blant Norges største bistandsland, men fordi midlene kom fra andre budsjettkategorier enn 03.10, ble de ikke omtalt som samarbeidsland. Ettersom kategori 03.10 omfatter bare 16–18 prosent av bistandsbudsjettet, ble disse betegnelsene lite informative. Forvaltningen av denne budsjettkategorien ble overført fra Norad til Utenriksdepartementet i 2004, som et ledd i en pro-

sess for å samordne de ulike delene av bistanden bedre. Fjerning av disse landbetegnelse har vært en naturlig konsekvens av denne samordningen.

Begrensingen som lå i bare å bruke kategori 03.10 i samarbeidsland viste seg også å være lite fleksibel og begrensende på Norges evne til å gi rask respons i spesielle situasjoner. Et eksempel er Burundi, da situasjonen i landet endret seg, den humanitære krisen avtok og det ble behov for at verdenssamfunnet kom inn med stabiliserende og statsbyggende støtte. Også da Liberia endelig fikk gjennomført frie valg og Ellen Johnson-Sirleaf ble Afrikas første kvinnelige president var det behov for rask politisk og praktisk støtte fra det internasjonale samfunnet.

I Stortingsproposisjon nr. 1 (2007–2008) slo regjeringen fast at det ikke lenger var hensiktsmessig å videreføre skillet mellom hovedsamarbeidsland og andre samarbeidsland. Dette sa flertallet på Stortinget seg enig i Budsjett-innst. S. nr. 3 (2007–2008), samtidig som man ba om at det foretas en drøfting av både begreper og land, slik at Stortinget også blir forelagt mulige endringer av samarbeidsland. Dette ble fulgt opp i St.prp. nr. 1 (2008–2009), der også begrepet samarbeidsland for langsiktig bilateralt utviklingssamarbeid ble erstattet med en presentasjon av ulike typer samarbeid med ulike typer land.

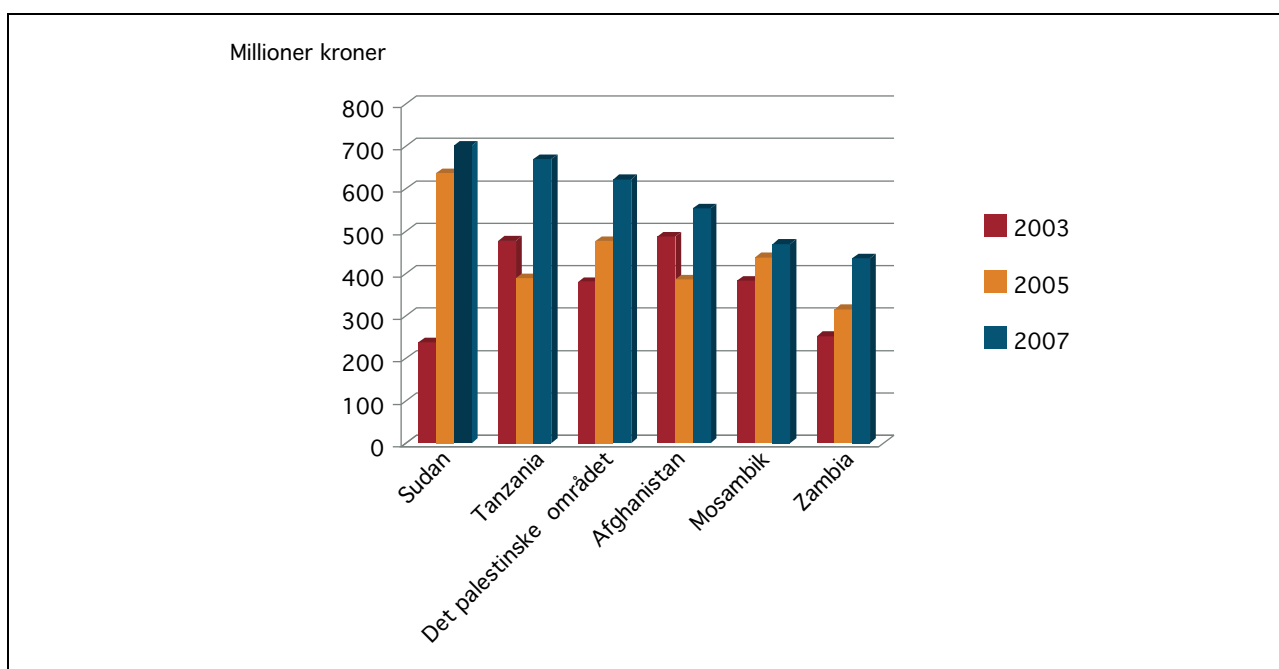
I tillegg til kategori 03.10 mottar samarbeidsland bistand fra en rekke andre kapittel poster. Om lag 40 land mottar penger fra bevilgninger som sty-

res og fordeles til enkeltland av departementet. De største mottakerne av norsk bistand vil i 2009 være Afghanistan, Det palestinske området, Sudan, Tanzania og Mosambik.

Det er flere faktorer som tilsier at vi må ha en fleksibilitet i valg av samarbeidsland. Regjeringen ønsker å bruke bistanden mer strategisk. I noen land vil samarbeidet være svært omfattende, mens det i andre land vil være mer strategisk og spisset. I noen tilfeller er det behov for kortsiktig humanitær innsats eller rask respons når konfliktbildet endres, mens det i andre land er behov for et omfattende og langsiktig samarbeid. Samarbeidet vil også endre seg over tid i takt med partnerlandets utvikling og behov. I land som for eksempel Angola og Vietnam har vårt engasjement endret seg fra et bredt og omfattende samarbeid til et samarbeid knyttet til næringsutvikling og faglig samarbeid.

Norge har et langsiktig og omfattende samarbeid med en rekke land. Noen av disse er relativt stabile stater som Tanzania, Mosambik, Zambia, Malawi og Nicaragua. Her er det norske engasjementet primært rettet mot å støtte landets kamp mot fattigdom.

I land som Afghanistan, Sudan, Nepal og Det palestinske området forutsetter fattigdomsreduksjon at en stor del av samarbeidet rettes inn mot stabilisering, forsoning og statsbygging fordi landene er preget av sårbarhet. Samarbeidet i disse landene krever en annen kunnskap og politisk sensitivitet.



Figur 7.4 Største mottakere av norsk bistand.

Kilde: Norad

I alle disse landene har Norge et bredt engasjement knyttet til landets fattigdomsstrategi, høyt bistandsvolum og omfattende lokal tilstedeværelse. Midlene finansieres over flere budsjettposter. Bistanden og engasjementet i sårbare stater har økt de siste årene. Regjeringen ønsker et fortsatt høyt engasjement i disse landene.

I land som Filippinene, Sri Lanka, Haiti, Colombia og på Balkan er målsetningen for samarbeidet knyttet til freds- og forsoningsprosesser. Størrelsen på støtten varierer. Dette er krevende politiske engasjementer hvor det er nødvendig å arbeide langsiktig. Felles for innsatsen er at den er forbundet med stor politisk risiko. Norge er i noen tilfeller tilrettelegger for fredsprosesser mellom parter, men i de fleste tilfeller støtter Norge opp under det arbeidet FN eller andre organisasjoner gjør for å fremme fred og forsoning.

I en lang rekke land er samarbeidet av mer tematisk eller strategisk karakter, for eksempel er den bilaterale satsingen for å bekjempe barne- og mødredødeligheten avgrenset til Nigeria, India, Tanzania og Pakistan. Den bilaterale skogsatsingen vil omfatte samarbeid i Brasil, Kongo-bassenget, Papua Ny-Guinea, Indonesia og Tanzania. Videre har Olje for utvikling-programmet samarbeid med blant annet Angola, Mosambik, Ghana, Madagaskar og Afghanistan.

Næringslivssamarbeid og faglig samarbeid finner sted med en rekke land, deriblant Kina, India, Angola og Vietnam.

Den humanitære innsatsen gis gjennom multilaterale fond eller konsentreres om land og områder der det er store udekkede humanitære behov og der Norge har spesielle forutsetninger for å bidra og der tiltakene støtter opp under freds- og forsoningsprosesser. Den humanitære bistandens størrelse til regioner og land avhenger av skiftende behov. I land med vedvarende kriser kan nivået på den humanitære bistanden opprettholdes over noe tid. Prioriterte grupper er barn, minoriteter og urfolk. Kvinners deltakelse og beskyttelse av kvinner er også prioritert. Dette omfatter land som Somalia, Burma, Den demokratiske republikken Kongo, Colombia, Nord-Korea og Irak.

Regjeringen vil videreføre sitt fokus på sårbare stater. Engasjementet er knyttet til bistand, der både humanitær innsats, støtte til fred og forsoning, overgangsbistand og langsiktig bistand brukes som virkemidler. I tillegg har Norge et betydelig konfliktsløsnings- og fredsengasjement i en rekke av de sårbare statene. Økt vektlegging av sårbare stater bidrar til å knytte utenriks- og utviklingspolitikken tettere sammen. Det gjør Norge til en viktig aktør både på landnivå og i internasjonale fora.

Den norske politikken overfor sårbare stater støtter opp under det internasjonale samfunnets vektlegging av å bygge stabile stater der styremaktene kan ivareta innbyggernes behov og ta et ansvar for internasjonale problemer som terrorisme og klima. Den tettere koblingen mellom virkemidlene i utenriks- og utviklingspolitikken tydeliggjør behov for rask respons for å møte akutte behov i sårbare stater. Regjeringen anser det derfor som lite hensiktsmessig å legge vekt på betegnelser på ulike land som får støtte over én enkelt budsjettkategori. Regjeringen ønsker å få fram diskusjoner omkring helheten i bistandsbudsjettet, og dermed få fram formålet med støtten til det enkelte land.

#### *Regjeringen vil*

- være mer fleksibel ved valg av land som mottar norsk bistand
- fortsette vektleggingen av sårbare stater i utviklingspolitikken

## **7.6 Sentrale arenaer**

---

Det er en forskjell på arenaer der det fattes bindende vedtak om normative retningslinjer og bevilgning av penger, og diskusjonsfora der ideer utveksles og utvikles.

Forpliktende avtaler flytter makt. Innenfor rammene av avtaler blir ansvar, plikter og rettigheter med betydning for nasjonal politikk plassert. Resultatene av slike prosesser får stor legitimitet og normativ kraft.

Samtidig har mindre forpliktende møteplasser en sentral rolle å spille i arbeidet med å få fram nye ideer og innfallsvinkler. Mange viktige internasjonale prosesser har hatt sitt utspring på slike arenaer. Ofte blir de utsatt for massiv påvirkning fra grasrotorganisasjoner. Med moderne informasjonsteknologi iverksetter frivillige organisasjoner, nettverk og lobbygrupper slagkraftige og målrettede kampanjer for å sette dagsordenen. Suksesshistoriene knyttet til politiske vedtak omkring gjeldslette, forbud mot klasevåpen og vern av regnskog er alle eksempler på hvordan grasrotinitiativ kan påvirke global politikk.

G8 er et slikt forum som har løftet viktige utviklingspolitiske spørsmål høyt opp på den internasjonale agenda. Dette ble tydelig under Gleneagles-møtet i 2005, der medlemslandene ble enige om å doble sin bistand innen 2010. 25 milliarder dollar skulle øremerkes Afrika. Det var et sterkt signal, men oppfølgingen har vært svak. G8 har imidlertid

tatt tak i andre viktige globale utfordringer som er av betydning for utviklingspolitikken: Klimaspørsmål, matvarekrisen og korrupsjon, for å nevne noen. I forlengelsen av finanskrisen ble det tydelig at G8 måtte utvide sin medlemskrets for å kunne spille den rollen de ønsket. Utvidelsen resulterte i G20, der verdens 20 viktigste økonomier er med. Norge har hyppig diskutert G8-spørsmål bilateralt med de enkelte medlemsland. Vi er ikke inkludert i G20, og må nå finne gode former for samarbeid med gruppen som hele og med de enkelte medlemsland.

Verdens økonomiske forum, WEF, som møtes årlig i Davos, løfter stadig oftere utviklingsrelaterte spørsmål opp på sin dagsorden. Ulike ideer omkring nye metoder for å sikre finansiering av utvikling, såkalte innovative finansieringsmekanismer, er et gjennomgangstema. For Norge har Davos-møtene i flere år svært en viktig møteplass for å diskutere vaksinesatsingen som statsminister Jens Stoltenberg har stått i spissen for, sammen med Gordon Brown og Tony Blair. Framover vil regjeringen også legge vekt på å fremme vår politikk omkring ulovlig kapitalflukt og skatteparadis på disse møtene.

I Nato fattes vedtak som er bindende for medlemslandene. Organisasjonen har de senere årene involvert seg sterkere i spørsmål som hører til utvi-

klingspolitikken. Erfaringen fra spesielt Afghanistan har vist oss hvor viktig sikkerhet er for å skape utvikling, og, omvendt, hvor viktig utvikling er for å trygge sikkerheten. Dette skaper gråsoner der det i praksis kan bli flytende overganger mellom militært og humanitært oppdrag.

Norge har lagt vekt på hovedregelen for sivil-militært samarbeid: Internasjonalt humanitært arbeid skal fortrinnsvis utføres av sivile og koordineres av FN, i nærest mulig kontakt med lokale myndigheter. Unntaksvis kan hensynet til rask og effektiv assistanse gjøre det nødvendig å trekke på militære ressurser spesielt innenfor logistikk og transport. Nato bør også i framtiden kunne bidra til hjelpearbeidet ved større naturkatastrofer. Forutsetningen må imidlertid være at det skjer på direkte anmodning fra FN eller direkte rammede land. Natos assistanse skal i hovedregelen begrenses til den første fasen av nødhjelpsarbeidet, hvor hensynet til rask distribusjon av nødhjelp er avgjørende. Siden bør sivile aktører utføre hjelpearbeidet. Et engasjement fra alliansen må tilføre merverdi. Assistansen skal ikke utkonkurrere sivile aktører. Dette fordrer nær og regelmessig koordinering med FN. Dialog om katastrofebistand bør inngå som del av det bredere samarbeidet mellom FN og Nato.



Figur 7.5 Finanskrisen krever bredt internasjonalt samarbeid og kan ikke løses av vestlige land alene. Det første møtet i G20 i november 2008 var en viktig milepæl i forholdet mellom nye og etablerte storøkonomier.

Foto: Stephen Jaffe/Scanpix

EU har lenge vist interesse for Norge som utviklingsaktør og ønsker en tettere dialog med oss omkring spørsmål som sammenhengen mellom klima og utvikling, kapitalstrømmer, skatteparadiser og olje for utvikling. EU på sin side har utviklingspolitisk dialog med aktører som Norge gjerne vil ha nærmere kontakt med. Spesielt interessant er trepartsdialogen mellom EU, Afrika og Kina.

Norge har vært invitert til og deltatt på uformelle møter både på ministernivå og høyt embetsnivå. Norge deltar også på de europeiske utviklingsdagene. Dette er av gjensidig nytte. EU er en viktig alliansepartner i utviklingspolitikken. Regjeringen ønsker å styrke det utviklingspolitiske samarbeidet med EU framover.

#### *Regjeringen vil*

- bruke internasjonale arenaer mer strategisk for å fremme sentrale norske utviklingspolitiske posisjoner
- innlede et nærmere samarbeid med EU på det utviklingspolitiske området

## 7.7 En framtid uten bistand?

Formålet med bruk av bistandsmidler er todelt – de brukes til å finansiere viktige tiltak og de gir giverne en anledning til å delta i diskusjonen om utviklingen i det enkelte land. Begge virkemidler – politikk og finansiering – er helt nødvendig for å bekjempe fattigdom og bygge demokratiske samfunn. Vektleggingen av den politiske dimensjonen, spesielt arbeidet for å fremme menneskerettigheter og bekjempe korrupsjon, har blitt stadig tyngre gjennom de femti årene rike land har drevet med organisert bistand.

Behovet for bistand vil trolig være stort i mange land, i lang tid framover. For noen land vil imidlertid andre finansieringskilder etter hvert kunne framstå som mer attraktive for mottaker, fordi de i mindre grad kobles til en diskusjon om eller krav til styresett og rettigheter. Remisser, investeringer, skatteinntekter og lån og støtte fra land utenfor OECD-kretsen er allerede større finansstrømmer enn bistanden. Isolert sett er dette selvfølgelig positivt – bistand skal aldri være et mål i seg selv, bare et virkemiddel. Imidlertid vil dette også kunne svekke den generelle politiske dialogen med land som har store utfordringer i forhold til menneskerettigheter, korrupsjon og styresett, i tillegg til store fattigdomsproblemer. Gjennom femti år med en aktiv utviklingspolitikk er Norge

### Boks 7.8 Attraktive investeringer

«Vi liker kinesiske investeringer fordi vi har kun ett møte. Vi diskuterer hva de ønsker å gjøre. Og så gjennomfører de det. Det er ingen referanseverdier eller andre betingelser fastsatt på forhånd, ingen miljøkonsekvensanalyse. Dersom et G8-land hadde tilbudt seg å gjenoppbygge idrettsanlegget, hadde vi fortsatt sittet i møter.»

Kilde: Sahr Johnny, Sierra Leones ambassadør til Folkerepublikken Kina, som tok kinesiske investorer rundt til mulige utviklingsområder, gjengitt i *New Statesman* 4/7–2005

blitt en troverdig og ønsket partner for mange land, og for mange organisasjoner og fagmiljøer. Mange av disse har uttrykt sterkt ønske om å fortsette et slikt nært samarbeid i framtida, uavhengig av den rammen bistand legger.

Regjeringen mener derfor at det kan være klokt, allerede nå, mens bistanden fortsatt er svært etterspurt, å være bevisst på å styrke strategiske allianser som kan være grunnlag for en samarbeidsrelasjon etter hvert som bistanden ikke lenger vil være det bærende element. Pilarer i et slikt samarbeid kan være forskningsmiljøer og akademia, næringsliv, frivillige organisasjoner, media, politisk samarbeid og kultursamarbeid.

#### *Regjeringen vil*

- utarbeide en handlingsplan for å styrke strategiske allianser som kan være grunnlaget for en samarbeidsrelasjon i land der bistanden etter hvert ikke lenger vil være det bærende element

## 7.8 Norsk bistand: Resultater, kvalitetssikring og forbedringsmuligheter

*Bistanden virker – men ikke godt nok*, var hovedbudskapet i Norads Resultatrapport 2007. Her understrekes det at bistanden leverer viktige resultater, men at den alene ikke kan skape utvikling i et land eller nå de store målene verdenssamfunnet har satt.

Bistanden har særlig bidratt til lengre levealder, bedre helse og bedre utdanning. Dette er vesentlige resultater, spesielt i lys av den sterke befolkningsveksten verden har sett de senere årene. Beregninger viser også at bistand har ført til



en økonomisk vekst i størrelsesorden én prosent i året for afrikanske land. Dette kan virke beskjedent, men innebærer at Afrika ville vært 25 prosent fattigere uten bistand.

Evalueringer av norskfinansierte bistandsprogrammer viser at mange gode resultater oppnås. Dette bekreftes av funn i flere hundre gjennomganger av tiltak der norske midler inngår. De langsiktige og samfunnsmessige konsekvensene er det imidlertid vanskeligere å måle. Norge er bare en av mange givere i et land og det er en lang rekke faktorer utenfor bistanden som påvirker utvikling. Resultater på nasjonalt nivå i utviklingslandene kan derfor vanskelig peke direkte tilbake til spesifikke prosjekter eller programmer som støttes fra Norge – eller andre givere, for den saks skyld.

Resultatrapporten for 2008, *Veivalg i bistanden – ingen snarveier til resultater*, viser til gode resultater gjennom alle kanaler. Norsk bistand når fram til målgruppene. Rapporten peker imidlertid på at de ulike kanalenes fortrinn ikke utnyttes systematisk nok.

Resultatene er betydelige når de ses i forhold til den norske bistandens omfang. Det er særlig på to måter norsk bistand har påvirket det internasjonale utviklingssamarbeidet opp gjennom årene: Den tidlige vektleggingen av mottakernes eget ansvar for egen utvikling og erkjennelsen av at ikke noe samfunn kan utvikles utenfra. Dessuten har det norske søkelyset på kvinners, urfolks og andre utsatte gruppers muligheter og rettigheter vært viktig, positivt og relevant.

Samarbeid basert på både faglig og politisk dialog gir gode resultater. Likeledes styrkes måloppnåelsen når samarbeidet fokuserer på områder som er høyt prioritert og etterspurt av lokale krefter. Budsjett- og sektorstøtte er blitt et viktig virkemiddel for dette, og har gode resultater.

Avgrensede tematiske innsatser, som de globale helseinitiativene, lar seg lettere måle i forhold til resultater enn langsiktige sektorsatsinger. Dette gjør tematiske innsatser godt egnet for å mobilisere politisk vilje til et fellesløft som monner på globalt nivå.

Det er mye som tyder på at langsiktig samarbeid ofte er nødvendig for å oppnå varige resultater. I de minst utviklede landene er det nødvendig å tenke 20–30 år framover i tid. En annen viktig erfaring er at god faglig bistand og utveksling ikke automatisk fører til kapasitets- og institusjonsbygging. Kompetansebygging har ofte vært nyttig for enkeltpersoner, mens resultatene på institusjonsnivå er svakere. Dette betyr at man ikke har funnet den beste formen når det gjelder faglig samarbeid og opplæring.

### *Resultatoppfølging*

Selv om det er vanskelig å måle sammenhengen mellom utvikling og bistand i et land, er det nødvendig å etterprøve og dokumentere resultater. God resultatinformasjon er viktig for tilliten til bistand både i Norge og i partnerland. Vi vet at det er krevende å måle resultater av offentlige bevilgninger i vårt eget land. Det blir ikke lettere i land preget av svake institusjoner og kapasitetsbegrensninger.

Både offentlig, sivil og privat sektor leverer tjenester som er viktige for folks velferd og nasjons- og statsbygging. Velfungerende institusjoner er en forutsetning for velfungerende stater. Det er derfor nødvendig å styrke samarbeidslandenes institusjonelle kapasitet og kompetanse til å planlegge og å styre mot resultater, og rapportere og lære av resultater og erfaringer.

Norge deltar i økende grad i felles evalueringer og gjennomganger, i internasjonalt metodearbeid for evaluering og resultatoppfølging og i internasjonale fora for økt bistandseffektivitet.

Norsk bistandsforvaltning har etablert omfattende rutiner for resultatoppfølging på tiltaks-, sektor-, land- og etatsnivå. Gjennom treårige, rullende strategiske planer for norsk bistand til nærmere 30 samarbeidsland, dokumenteres planer og resultater, budsjett og forbruk. Resultater og erfaringer legger grunnlaget for justerte planer og strategier, sammen med politiske prioriteringer både på norsk side og hos mottaker. Et tilsvarende system brukes i Norads samarbeid med de frivillige organisasjonene.

### *Kvalitetssikring*

Få virksomheter er gjenstand for så hyppig og omfattende kontroll som den såkalte bistandsbransjen. I tillegg til Riksrevisjonens løpende gjennomganger av norsk bistandsforvaltning, har Utenriksdepartementet og Norad iverksatt en rekke kontroll- og kvalitetssikringstiltak for å avdekke og utbedre eventuelle svakheter i systemet.

Det er utarbeidet nye retningslinjer for tilskuddsforvaltning som skal sikre en enhetlig forvaltningspraksis for norsk bistand. Disse er fulgt opp med en sentral støttefunksjon i utenriksdepartementet.

For å påse at regler og godkjente rutiner følges, foretas det hyppige forvaltningsgjennomganger ved utenriksstasjonene, i departementet og i Norad. Disse gjennomgangene har primært et kvalitetssikringsformål. Det er utviklet gode systemer

### Boks 7.9 Budsjetstøtte

Budsjettstøtte kjennetegnes ved at midlene går inn i mottakerlandets statskasse, der de blandes med mottakerlandets egne penger. Bruken av pengene bestemmes av parlamentet gjennom vanlige budsjettprosesser. Giverne stiller felles betingelser knyttet til styrking av offentlige økonomistyringssystemer, økt fattigdomsprofil på statsbudsjettet og anti-korrupsjonsarbeid.

I 2006 kom en flergiverevaluering som dokumenterte resultater av budsjettstøtte. Evalueringen dekker perioden 1994–2004 og omfattet sju land: Malawi, Mosambik, Nicaragua, Uganda, Vietnam, Burkina Faso og Rwanda.

Evalueringen konkluderte med at budsjettstøtten har hatt positive virkninger på offentlig finansforvaltning. Bistandsformen har styrket eierskap og ansvarlighet hos myndigheter. Forbedringene har også ledet til en mer systematisk kobling mellom strategisk planlegging og resultater.

Evalueringen konkluderte videre med at budsjettstøtte kan være en effektiv, formålstjenlig og bærekraftig metode for å støtte nasjonale strategier for fattigdomsbekjempelse. Budsjettstøtte har spilt en klart positiv rolle i fem av de sju landene som er studert (Burkina Faso, Mosambik, Rwanda, Uganda og Vietnam). I Nicaragua var arbeidet med budsjettstøtte kommet så kort at det var for tidlig å trekke pålittelige konklusjoner. I Malawi ble budsjettstøtten vurdert som ikke vellykket og stoppet. Den er senere gjenopptatt etter at det er foretatt justeringer av programmet. Malawiske myndigheter har forbedret den økonomiske styringen vesentlig.

Rapporten viser at budsjettstøtte ikke er mer utsatt for korrupsjon enn andre bistandsformer. Budsjettstøtten har bidratt til å prioritere innsatser som er viktige for de fattigste. Studien slår fast at utgiftene til helse og utdanning økte i den tidsperioden som ble undersøkt.

for oppfølging av gjennomgangen funn og anbefalinger.

Det er utviklet obligatoriske rutiner for vurdering av korrupsjonsrisiko og oppfølging av mistanke om misbruk i alle tiltak. Alle som arbeider i utenriksstjenesten gis opplæring i anti-korrupsjon. Norge ønsker også større åpenhet om bruken av bistandsmidler. Vi støtter den såkalte Offentliggjør hva du betaler-kampanjen. Utenriksdepartementet og Norad har etablert systemer for varsling av mulig korrupsjon.

Til tross for gode systemer for kontroll, blir det med jevne mellomrom avdekket at midler har kommet på avveie og at planlagte resultater uteblir. Dette skyldes flere forhold, og viser hvor utfordrende bistandsarbeid faktisk er. Utenriksdepartementet og Norad møter disse utfordringene gjennom vedvarende oppdatering og revidering av egne kontroll- og kvalitetssikringssystemer. Like viktig er det målrettede arbeidet som gjøres for å øke våre partners egen kapasitet og kompetanse til å utvikle og anvende gode systemer. Det foretas grundige og omfattende forhåndsvurderinger av alle samarbeidspartnere. Det er særlig lagt vekt på kapasitet og kompetanse til å forvalte norske midler, og til å oppnå planlagte resultater.

Det er utviklet en egen verktøykasse for kvalitetssikring, i form av en serie håndbøker og veile-

dere. Disse bygger på et bredt spekter av internasjonal erfaring. Alle som forvalter bistandsmidler kan i tillegg be om sektor- eller forvaltningsfaglig rådgivning. I tillegg bidrar løpende juridisk kvalitetssikring av avtaler, kontrakter og anskaffelser til å redusere risiko og øke muligheten for å oppnå planlagte resultater. Alle medarbeidere i utenriksforvaltningen som har forvaltningsansvar gjennomgår obligatorisk opplæring og kompetansheving i forvaltningsfaglige spørsmål. Mye av denne opplæringen er åpen for samarbeidspartnere i inn- og utland.

#### *Utvikling av ny kunnskap*

Utvikling av ny kunnskap handler i hovedsak om forskning, men kan også innebære andre elementer. Det kan være ekspertutvalg som leverer utredninger eller sammenstilling av tilgjengelige forskningsresultater, som for eksempel Utviklingsutvalget og Skatteparadisutvalget. Det kan også være former for systematisering av læring og erfaring, utført av praktikere.

I arbeidet med å utvikle mer kunnskap er det nødvendig å få med perspektiver fra utviklingsland slik at kunnskapen i mindre grad blir preget av et vestlig perspektiv. Slikt forskningssamarbeid kan dermed møte to utfordringer samtidig: å øke kvali-

teten og relevansen i forskningen og å bidra til å styrke forskningsinstitusjonene i utviklingslandene. For norske forskningsmiljøer vil aktiv rekruttering av norske forskere med flerkulturell bakgrunn gi merverdi.

Det finnes mye forskning og evaluering omkring bistandsprogrammer og effekten av disse. Regjeringen ønsker at denne formen for forskning og evaluering skal fortsette, men at det i tillegg legges mer vekt på kunnskapsutvikling om hvordan bistand best kan brukes strategisk inn mot viktige utviklingsprosesser. Bistanden blir ofte vurdert i et vakuüm, og ikke som én av mange faktorer som bidrar til utvikling.

#### *Mer systematisk bruk av tilgjengelig kunnskap*

Det eksisterer mye relevant kunnskap om utvikling, men det er en utfordring for forvaltningen å nyttiggjøre seg den.

Norad er fagetaten til utenriksdepartementet og ambassadene. Norad har en solid og bredt sammensatt kompetanse på en rekke fagområder innenfor bistanden. I tillegg har etaten et samarbeid med en rekke eksterne kompetansemiljøer, både forskningsinstitusjoner, departement og direktorat og andre fagmiljøer.

Det arbeides med at forvaltningen i utenriksdepartementet og Norad skal bli enda bedre til å bruke tilgjengelig kunnskap mer systematisk i sitt daglige arbeid. Norad inngikk i 2007 kommunikasjonsavtaler både med Forskningsrådet og Senter for internasjonal utvikling om å drive ulike kommunikasjonsaktiviteter for å styrke kunnskapen i forvaltningen. Det er også et krav at alle program skal ha egne kommunikasjonsplaner og arrangere ulike faglige konferanser hvor forvaltningen inviteres. Norad og UD inviterer også forskere fra utlandet til å komme og presentere resultater fra aktuelle fagområder. Utenriksdepartementet har i denne stortingsperioden etablert Refleksprosjektet under Utenriksministeren og Utviklingsminis-

terens analyseenhet, som begge blant annet har som oppgave å følge med på internasjonal og nasjonal kunnskapsutvikling.

Erfaringsmessig er det oppdragsforskning og utredninger som benyttes mest. Slike arbeider leveres raskere og har ofte en form som er bedre tilpasset det aktuelle behovet. Det kan imidlertid framstå som et dilemma, ettersom oppdragsbeskrivelsen er definert av mottaker og dermed ikke gjenstand for en faglig anbudsrunde. Vanlig programforskning er underlagt kvalitetskonkurranse både i forkant, ved utvalg av prosjekter, og i etterkant gjennom fagfelle vurdering før publisering. Denne kvalitetskontrollen blir ikke like systematisk i oppdragsforskning og utredning.

Det er behov for en nærmere diskusjon mellom Norges forskningsråd og forskningsinstitusjonene for å finne fram til gode ordninger for både å støtte opp om den langsiktige og meritterende forskningen, og samtidig sikre at den kunnskapen som både grunnforskningen og programforskningen produserer tilgjengeliggjøres for brukerne i en form og innenfor de tidsrammer som brukerne har behov for. En vei å gå kan være å bruke programforskningen til å bygge flere varige, spesialiserte og sterke fagmiljøer innenfor prioriterte temaer i norsk utviklings- og utenrikspolitikk – og styrke de kompetansemiljøene vi har ytterligere.

#### *Regjeringen vil*

- styrke resultatfokuset og effektiviteten i bistanden
- sikre åpenhet og innsyn i norsk bistandsforvaltning
- arbeide for at relevant kunnskap om utvikling gjøres lettere tilgjengelig for bistandsforvaltningen
- Stimulere til økt forskning i Norge om prioriterte områder i utviklingspolitikken og om de sammensatte faktorene som fremmer og hindrer utvikling

## 8 Innenriks- og utviklingspolitikk i sammenheng

De fleste politikkområder i Norge og andre alle land er utformet med sikte på å tjene nasjonale interesser og formål. Samtidig virker de i større eller mindre grad inn på fattige lands situasjon. Noen ganger støtter politikken opp om utviklingsmålene vi har forpliktet oss til å nå, andre ganger gjør den det ikke. Regjeringen ønsker å sikre at den samlede effekt av norsk politikk på en rekke felter understøtter vekst og fattigdomsreduksjon i utviklingsland. Det krever samstemthet i politikkutformingen.

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) definerer samstemt politikk for utvikling slik: *Politikk som sikrer at målene for utviklingspolitikken ikke undergraves av annen politikk myndighetene fører og som også påvirker utviklingslandene, og at disse politikkområdene så langt det er mulig støtter opp under utviklingsmålene.* OECD er den internasjonale institusjonen som har arbeidet lengst med samstemt politikk for utvikling. Organisasjonen har lagt ansvaret for dette feltet direkte under generalsekretæren og dermed tatt konsekvensen av at samstemt politikk spenner over hele OECDs arbeidsområde. I 2001 kom *Sjekklisten for samstemthet*, som er ment for bruk ved utvikling av ny politikk.

Ansvaret for samstemt politikk for utvikling begrenser seg ikke til rike land. Alle lands politikuttøvelse virker gjensidig inn på hverandre. De største økonomiene har åpenbart større innvirkning enn de mindre. Framvoksende økonomier i Asia og Latin-Amerika bør derfor forventes å vise samme aktsomhet ovenfor fattige land som OECD-landene.

Det er krevende å realisere samstemt politikk for utvikling i praksis. Dette gjelder særlig områder som handel og migrasjon, men også på felter som patentrettigheter, klimatiltak og fremme av investeringer. Det oppstår ofte konflikter når nasjonale interesser må avveies mot det som tjener utviklingslandene.

I sin årlige indeks for utviklingsvennlighet, *Commitment to Development Index*, rangerer tanke-smien Center for Global Development i Washington 22 OECD-land etter hvor utviklingsvennlig deres samlede politikk er. For 2008 kommer Norge på delt andreplass totalt sammen med Sverige,

etter Nederland. Japan og Sør-Korea kommer nederst på listen, særlig på grunn av svakt bidrag til utvikling gjennom sin bistands-, migrasjons- og handelspolitikk. Den gode norske plasseringen skyldes at vi blir vurdert til å ha en særdeles utviklingsvennlig bistands-, klima- og sikkerhetspolitikk. Vi hører med blant de 30 prosent beste på de fleste andre områder – utenom handel, hvor vi ender på 20. plass, begrunnet med høye tollsatser på landsbruksprodukter.

### *Andre land og samstemthet*

OECD har i flere av sine gjennomganger av norsk utviklingspolitikk påpekt at Norge har gode intensjoner og har iverksatt tiltak for å samstemme politikken på bred basis med utviklingsmålene. Samtidig er det vist til at Norge ikke arbeider systematisk nok på feltet. Dette til forskjell fra for eksempel Sverige, som i 2003, som første land i verden, vedtok lovgivning om å arbeide på alle politikkområder for ett felles mål om global utvikling. Hvert departement har ansvar for arbeidet på sine politikkområder. Utenriksdepartementet der sammenfatter årlig en rapport til Riksdagen, *Sveriges politikk for global utveckling*. OECD har foreslått at Norge gjør noe liknende.

Storbritannia har to lover som regulerer spørsmål omkring utvikling. Den ene fastlegger prinsippene for hva bistandsmidler kan brukes til og hvordan det skal redegjøres i Parlamentet for bruken av dem. Den andre er *International Development (Reporting and Transparency) Act 2006*, som sier at utviklingsministeren skal rapportere til Parlamentet om framgangen mot FNs 0,7-prosentmål for bistanden, om bistandseffektivitet og Tusenårs-mål 1 til 7 og om samstemt politikk for utvikling og Tusenårs-mål 8. Utviklingsdepartementet er knutepunktet for denne rapporteringen. Departementet har årlig dialog med andre relevante departementer. Informasjonen presenteres i et eget kapittel i departementets årlige rapport til Parlamentet.

Nederland har etablert en enhet i Utenriksdepartementet som systematisk gjennomgår forslag fra EU-kommisjonen med sikte på å identifisere uheldige effekter for utviklingsland. EUs medlemsland fattet i 2005 et vedtak om at EUs samlede



Figur 8.1 NOU 2008:14 *Samstemt for utvikling?* ble lagt fram i september 2008.

politikk skal bidra til å fremme arbeidet med å nå de internasjonale utviklingsmålene. 12 politikkområder er pekt ut som spesielt viktige; blant disse er bistand, handel, migrasjon, teknologioverføring, investering, sikkerhet og miljø. EU-kommisjonen lager en årlig rapport om framdriften på dette området, basert på landenes egen rapportering.

#### Norsk oppfølging

St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom* framlagt av regjeringen Bondevik II drøftet betydningen av samstemt politikk for utvikling. Regjeringen Stoltenberg II ønsket å videreføre og konkretisere dette arbeidet og oppnevnte derfor i 2006 det bredt sammensatte Utviklingsutvalget for å belyse mulighetene i praktisk politikk for å sikre økt samstemthet for utvikling. Utvalgets utredning *Samstemt for utvikling?* (NOU 2008:14) ble lagt fram i september 2008. Den gjennomgår norsk politikk med hensyn til handel, investeringer, finansiering for utvikling, klima og energi, migrasjon, kunnskap/teknologioverføring og freds-, sik-

kerhets- og forsvarspolitik. Utredningen beskriver og analyserer norsk politikk på alle de nevnte områdene og inneholder en lang rekke forslag til tiltak for å samstemme politikken med utviklingsmålene.

Gjennom denne stortingsmeldingen har regjeringen lagt fram en politikk for å følge opp mange av de områdene utredningen behandler.

Utredningens svært brede tilnærming gjør den relevant ikke bare for denne stortingsmeldingen, men også for en rekke andre pågående prosesser. Arbeidet med å gjøre helheten i norsk politikk mer utviklingsvennlig er en krevende og langsiktig prosess.

Regjeringen ønsker å følge opp Utviklingsutvalgets og OECDs anbefalinger om å arbeide mer systematisk med samstemt politikk for utvikling. I den sammenheng inviteres Stortinget til å vurdere etablering av en praksis med årlige rapporter fra regjeringen om hva som gjøres for å sikre at ulike politikkområder bidrar til utvikling i fattige land. En slik rapportering kan eksempelvis omfatte beskrivelser av faktisk eller forventet effekt på utviklingsland som følge av utøvelse av norsk politikk, utforming av politikken gjennom lover, strategier, posisjoner i internasjonale forhandlinger eller på annen måte. Dette bør også omfatte utformingen av rammebetingelser for norsk næringsliv.

#### Regjeringen vil

- arbeide for at all norsk politikk blir mer utviklingsvennlig
- invitere Stortinget til å vurdere etablering av en praksis for årlig rapportering av hvor samstemt norsk politikk er på relevante områder med hensyn til konsekvensen for utviklingsland

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Utenriksdepartementet av 13. februar 2009 om Klima, konflikt og kapital – Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom blir sendt Stortinget.

**Vedlegg 1****Tusenårsmålene og status for måloppnåelse**

(Hentet fra St.prp. nr.1 (2008–2009), Vedlegg 2)

I 2008 er det åtte år siden FNs tusenårsforsamling, og man er halvveis til målene satt for 2015. For hvert av de åtte tusenårsmålene er det definert en eller flere konkrete mål og et sett med indikatorer der status i 1990 danner grunnlaget for å måle framgang. Tabell 1 under viser de åtte målene og status for måloppnåelse. For enkelte indikatorer er tilgangen på data ufullstendig. FN arbeider kontinuerlig for å forbedre indikatorene så vel som data-grunnlaget. Likevel vil det være begrenset hva man kan rapportere av endring fra ett år til det neste, og et flerårig perspektiv må derfor legges til grunn.

Det er en viss framgang for utviklingslandene sett under ett, men framgangen er i mange land mindre enn hva som har vært forutsatt for at målsettingene skal nås innen 2015. Resultatene viser for øvrig stor geografisk variasjon, særlig mellom regioner, men også mellom land i samme region så vel som innad i landene. Framgangen har generelt vært størst i Øst-Asia og deler av Sør-Asia. Særlig i Øst-Asia er det berettiget håp om at de fleste av tusenårsmålene kan nås. I Afrika sør for Sahara og til dels også i deler av Sentral-Asia er det derimot liten eller ingen framgang å spore. Også i deler av Latin-Amerika har framgangen vært liten.

Utviklingslandene ligger totalt sett godt an til å nå målsetningen om å halvere andelen av befolkningen som lever på mindre enn én dollar dagen. Fra 1990 til 2004 ble denne andelen redusert fra 29 prosent til 19 prosent. Den betydelige reduksjonen på globalt nivå skjuler imidlertid store regionale forskjeller.

En svært positiv utvikling har funnet sted i deler av Sør- og Øst-Asia, og andelen fattige er kraftig redusert. Dette er spesielt på grunn av sterk økonomisk vekst i Kina og India. I skarp kontrast til dette står utviklingen i Vest-Asia, hvor fattigdomstallene ble mer enn fordoblet mellom 1990 og 2005. Afrika sør for Sahara ligger høyest på statistikken over verdens fattigste. Riktig nok har ande-

len begynt å falle, men er likevel langt fra målet om halvering innen 2015. På den positive siden har antallet som lever på mindre enn én dollar dagen begynt å stabilisere seg, til tross for rask befolkningsvekst i de samme landene. Det meste av den positive utviklingen har skjedd siden år 2000. Den økonomiske veksten i flere afrikanske land sør for Sahara er nå høy, noe som kan bidra til å heve levestandarden på sikt, hvis veksten fordeles på hele befolkningen. Regionen ligger likevel ikke an til å kunne nå målsettingen om en halvering av fattigdommen innen 2015.

Det har vært ujevn utvikling mot målet om halvering av andelen mennesker som lever under sultegrensen. Andelen av befolkningen i utviklingsland som sulter sank fra 20 prosent til 17 prosent mellom 1990 og 2003. Likevel er det faktiske antallet mennesker som lever under slike forhold stigende. Som resultat av de økte matvareprisene anslår FN at ytterligere 100 millioner mennesker er blitt tvunget inn i en tilværelse av ekstrem fattigdom, og er dermed i stor fare for å sulte.

Utviklingen for andelen underernærte barn under fem år er mer positiv. Resultatene viser en nedgående trend i alle regioner. Spesielt positiv har utviklingen vært i Øst-Asia, hvor andelen sank fra 19 prosent i 1990 til bare sju prosent i 2005. Situasjonen i Sør-Asia og Afrika sør for Sahara er derimot langt dårligere. I 2005 var hele 46 prosent av barn under fem år underernærte i Sør-Asia. Dette var en nedgang på bare sju prosent siden 1990. I Afrika sør for Sahara gikk andelen underernærte barn under fem år kun ned fra 33 prosent i 1990 til 29 prosent i 2005. På grunn av den manglende framgangen i disse regionene er det lite sannsynlig at målet om halvering av sult vil nås på globalt nivå.

Til tross for at det kan måles en økning av andelen barn som begynner på skole, har utviklingen ikke vært tilstrekkelig til at det er sannsynlig at målsettingen om å sikre full grunnskoleutdanning for alle barn innen 2015 vil nås. Spesielt Afrika sør for Sahara ligger langt bak målet om allmenn grunnskoleutdanning. Ulik tilgang til utdanning er

en stor utfordring i alle regioner. Land som nylig har opplevd konflikt har særlig problemer med å nå tusenårsmålene som relateres til sosiale forhold, så som grunnskoleutdanning til alle barn. Der tilbudet er til stede har en rekke strategier imidlertid bidratt til å øke andelen barn som begynner på skole, og minske andelen som faller fra. Disse strategiene har blant annet vært: avskaffelse av skoleavgift spesielt for lavinntektsgrupper, innføring av skolematordninger, og å sikre et tiltalende miljø som sikrer at flere jenter begynner på skolen.

Likestillingsindikatorne viser framgang, spesielt innen utdanning. Det er også en positiv utvikling innen andel kvinnelige representanter i nasjonalforsamlinger. Spesielt Rwanda kan vise til svært gode resultater siden 1990, hvor hele 49 prosent av parlamentsmedlemmene var kvinner per januar 2007. Likevel er det på det globale planet bare 19 land som har mer enn 30 prosent kvinner i parlamentet, og det er fortsatt langt fram til lik deltakelse for kvinner og menn i samfunnslivet, slik det aktuelle målet foreskriver.

De beskjedne resultatene når det gjelder reduksjon i dødeligheten blant barn gir særlig grunn til bekymring. Spesielt er barnedødeligheten i Afrika blitt redusert i svært beskjedne grad, noe som også har sammenheng med fortsatt mangel på grunnleggende helsetjenester, høy dødelighet for sykdommer som malaria og tuberkulose, og framveksten av hiv- og aidsepidemien. Over ti millioner barn dør hvert år før de fyller fem år. Av disse dør fire millioner før de er en måned gamle. Av de resterende seks millioner dør 2,5 millioner av sykdommer som vi har eller vil få vaksiner mot i de nærmeste årene. De viktigste andre, ikke vak-

sinerelaterte, årsaker til barnedødelighet er luftveisinfeksjoner, diaré, malaria og hiv og aids. Et positivt trekk er at omfattende vaksinekampanjer mot meslinger i det sørlige Afrika har ført at antallet dødsfall har sunket med nesten 75 prosent i perioden 1999–2005.

Det er utilstrekkelig utvikling for å nå målet om redusert mødredødelighet. Det dør årlig en halv million kvinner av komplikasjoner knyttet til graviditet og fødsler som kan forebygges og behandles. I Afrika sør for Sahara er en kvinnes risiko for å dø som følge av fødselskomplikasjoner 1 av 16, sammenlignet med 1 av 3 800 i den rike delen av verden. Andelen fødsler som forestås av faglært personell har økt siden 1990, men fortsatt må over 60 prosent av kvinnene i Sør-Asia gjennomgå fødslene uten slik hjelp.

Det åttende tusenårsmålet innebærer at det skal tas hensyn til de særlige behovene til de minst utviklede landene. FN har lenge hatt som mål at de rike landene skal gi minst 0,15–0,20 prosent av sin BNI som bistand til de minst utviklede landene (MUL). Bistanden til disse landene har imidlertid aldri nådd dette nivået, og kun ni land har så langt oppfylt denne målsetningen.

De minst utviklede landene kommer også dårlig ut når det gjelder andelen av den samlede, tollfrie eksporten til industriland, til tross for at flertallet av industriland har foretatt betydelige forbedringer i markedsadgangen fra minst utviklede land. Den samlede eksporten fra de minst utviklede land som andel av den totale eksport har imidlertid vist en fallende tendens. Dette til tross for at flertallet av industriland har foretatt betydelige forbedringer i markedsadgangen fra disse land.

Tabell 1.1 Tusenårsmålene og status for måloppnåelse

<i>Mål og utvalgte målsetninger</i>	<i>Utvalgte indikatorer og status for måloppnåelse (utviklingsland)</i>
<i>Mål 1: Utrydde ekstrem fattigdom og sult</i>	
– Målsetting 1: Halvere andelen mennesker som lever på under én dollar dagen	– Andel av befolkningen som har mindre enn én dollar å leve av pr. dag: 1990: 31,6 pst., 1999: 23,4 pst., 2004: 19,2 pst
– Målsetting 2: Halvere andelen mennesker som sulter	– Andel av befolkningen som lever under sultegrensen: 1990–92: 20 pst. 2001–2003: 17 pst. – Det faktiske antallet mennesker som sulter 824 mill. i 2003
<i>Mål 2: Oppnå allmenn grunnskoleutdanning</i>	
– Målsetting 3: Sikre full grunnskoleutdanning for alle barn, både jenter og gutter	– Andel barn under fem år som er undervektige: 1990: 33 pst., 2005: 27 pst. – Andel barn i aldersgruppen som går på skole: 1991: 80 pst., 1999: 83 pst, 2005: 88 pst. – Andel av befolkningen i alderen 15 til 24 år som har lært å skrive og lese; 1984–1994: 80,9 pst., 1995–2004: 85 pst.
<i>Mål 3: Fremme likestilling og styrke kvinners stilling</i>	
– Målsetting 4: Fjerne forskjellene mellom andelen gutter og jenter i grunnskole og videregående skole, fortrinnsvis innen 2005, og på alle skoletrinn innen 2015	– Andel kvinnelige parlamentarikere i nasjonalforsamlingen: 1990: 16 pst., 2007: 22 pst. – Andel jenter i forhold til gutter i grunnskole: 1991: 87 pst., 2004: 94 pst., i videregående skole: 1999: 88 pst., 2005: 93 pst. og i høyere utdanning: 1999: 78 pst., 2005: 91 pst. – Andel jenter og gutter i grunnskolealder utenfor skolesystemet i perioden 1996/2004: Jenter 22 pst., gutter 18 pst.
<i>Mål 4: Redusere dødeligheten blant barn</i>	
– Målsetting 5: Redusere dødeligheten blant barn under fem år med to tredeler:	– Dødelighet blant barn under fem år (pr. tusen): 1990: 106, 2005: 83. – Spedbarnsdødelighet (pr. tusen): 1990: 72, 2005: 57 – Antall ettåringer vaksinert mot meslinger: 1990: 71 pst., 2005: 75 pst.
<i>Mål 5: Bedre gravide og fødende kvinners helse</i>	
Målsetting 6: Redusere dødeligheten blant gravide og fødende kvinner med tre firedeler	Dødelighet blant gravide og fødende kvinner pr. 100 000 fødsler: 1990: 480, 2003: 450 Andel fødsler forestått av faglært helsepersonell: 1990: 43 pst., 2005: 57 pst.
<i>Mål 6: Bekjempe hiv og aids, malaria og andre sykdommer</i>	
– Målsetting 7: Ha stanset og begynt å reversere spredningen av hiv og aids	– Anslått andel kvinner over 15 år som lever med hiv: 1990: 47 pst., 2002: 50 pst, 2006: 50 pst. – Antall foreldreløse barn pga. hiv/ aids: 1990: 0,9 millioner, 2005: 15 millioner. – Andel av befolkningen som lever med hiv med behov for behandling og som mottar retrovirale medisiner: 2006: 28 pst.



Tabell 1.1 Tusenårsmålene og status for måloppnåelse

<i>Mål og utvalgte målsetninger</i>	<i>Utvalgte indikatorer og status for måloppnåelse (utviklingsland)</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Målsetting 8: Ha stanset og begynt å reversere forekomsten av malaria og andre alvorlige sykdommer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dødelighet i forbindelse med malaria (pr. 100 000 barn 0–4 år): 1990: data ikke tilgjengelig, 2000: 166</li> <li>– Antall nye smittede (pr. 100 000 innbyggere, unntatt hiv-smittede) i utviklingsland: 1990: 145, 2000: 150, 2005: 149</li> <li>– Andel tuberkulose tilfeller (pr. 100 000 innbyggere, unntatt hiv-smittede): 1990: 367, 2000: 321, 2005: 255</li> <li>– Antall tuberkuloserelaterte dødsfall (per 100 000 innbyggere, unntatt hiv-smittede): 1990: 34, 2000: 31, 2005: 25.</li> <li>– Andelen av tuberkulose tilfeller som oppdages og kureres gjennom standardbehandlingen som anbefales av WHO: Oppdages: 2000: 29 pst., 2004: 54 pst. Kureres: 2000: 82 pst., 2003: 83 pst.</li> <li>– Andel barn (12 – 23 mnd) som mottok minst en vaksinedose mot meslinger: 1990: 71 pst., 2005: 75 pst.</li> </ul>
<i>Mål 7: Sikre en miljømessig bærekraftig utvikling</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Målsetting 9: Innarbeide prinsippene for bærekraftig utvikling i landenes politikk og programmer og reversere tapet av naturressurser</li> </ul>	<p>Andel landareal dekket av skog: 1990: 31,3 pst., 2000: 30,6 pst., 2005: 30,3 pst. (globale tall)</p> <p>Andel vernede land- og marine områder i forhold til overflateareal: 1990: 6,9 pst. 2006: 10,4 pst. (utviklingsland) og 1990: 6,4 pst; 2006: 9,4 pst (globale tall)<sup>1</sup></p> <p>Energibruk (kg oljeekvivalenter) pr. 1 USD bruttonasjonalprodukt: 1990: 266, 2003: 218</p> <p>Utslipp av karbondioksid (CO<sub>2</sub>): 1990: 6,9 mrd. tonn, 2004: 12, 4 mrd. tonn</p> <p>Forbruk av ozonnedbrytende klorfluorkarboner (data for utviklingsland): 1990: 113.362 tonn, 2004: 63.407 tonn</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Målsetting 10: Halvere andelen mennesker uten bærekraftig tilgang til sikkert drikkevann og grunnleggende sanitære forhold</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Andel av befolkningen med bærekraftig tilgang til en forbedret vannkilde: 1990: 71 pst. (byer: 93 pst., landsbygda 60 pst.), 2004: 80 pst. (byer: 92 pst., landsbygda: 70 pst.)</li> <li>– Andel av befolkningen med tilgang til forbedrede sanitære forhold: 1990: 35 pst., 2004: 50 pst.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Målsetting 11: Oppnå betydelig bedring i leveforholdene for minst 100 millioner mennesker som lever i slumområder (innen 2020)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Andel av bybefolkningen som lever i slumområder: 1990: 47 pst., 2001: 43,3 pst., 2005: 37 pst. (utviklingsland)</li> </ul>

Tabell 1.1 Tusenårsmålene og status for måloppnåelse

<i>Mål og utvalgte målsetninger</i>	<i>Utvalgte indikatorer og status for måloppnåelse (utviklingsland)</i>
<i>Mål 8: Utvikle et globalt partnerskap for utvikling</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Målsetting 12: Videreutvikle et åpent, regel basert og ikke-diskriminerende handelssystem. Omfatter en forpliktelse til å satse på et godt styresett, utvikling og fattigdomsreduksjon, både nasjonalt og internasjonalt</li> <li>– Målsetting 13: Ta hensyn til de særlige behovene til de minst utviklede landene</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Andel av industrilandenes totale import (ekskl. våpen) fra utviklingsland som innføres toll- og avgiftsfritt: 1996: 52 pst., 2005: 76 pst. Fra MUL: 1996: 67 pst., 2005: 82 pst.</li> <li>– Gjennomsnittstoll i industriland på landbruksvarer, tekstiler og klær fra utviklingsland: Tekstiler: 1996: 8,1 pst., 2005: 5,3 pst. Klær: 1996: 14,4 pst., 2005: 8,9 pst. Landbruksvarer: 1996: 9,8 pst., 2005: 8,9 pst. (fra MUL: 1996: 4,0 pst., 2005: 3,1 pst.)</li> <li>– Estimerte landbrukssubsidier i OECD-land som andel av BNP: 1990: 1,9 pst., 2005: 1,10 pst. (foreløpige tall)</li> <li>– Netto bistand fra OECD/DAC givere totalt til alle utviklingsland (i US\$ milliarder): 1990: 52,7; 2002: 58,3; 2003: 69,1; 2004: 79,4; 2005: 106,8, 2007: 103,7. Til de minst utviklede landene (MUL): 1990: 15,2; 2002: 15,9; 2003: 22,5; 2004: 23,5; 2005: 25,6.</li> <li>– Bistand til Utviklingsland som andel av OECD-landenes samlede BNI: 1990: 0,33 pst, 2002: 0,23 pst., 2005: 0,33 pst., 2007: 0,28 pst.</li> <li>– Bistand til MUL som andel av OECD-landenes samlede BNI: 1990: 0,09 pst., 2002: 0,06; 2004: 0,08 pst. 2005: 0,8 pst.</li> <li>– Andel av samlet bilateral bistand fra OECD-landene som går til grunnleggende sosiale tjenester: 1996/97: 7,3,3 pst., 2004/05: 115,3 pst.</li> <li>– Andel av bilateral ODA fra OECD-landene som er ubundet: 1990: 67,6 pst., 2004: 91,3 pst., 2005: 92,0 pst.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Målsetting 15: Treffe omfattende tiltak nasjonalt og internasjonalt for å løse utviklingslandenes gjeldsproblemer ved å gjøre gjelden håndterbar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Totalt antall land som har nådd HIPC-beslutningstidspunkt (men ikke gjennomføringstidspunkt): 2000: 21, 2007: 8 (pr. april 2007)</li> <li>– Antall land nådd HIPC-gjennomføringstidspunkt: 2000: 1, 2007: 22 (per april 2007)</li> <li>– Gjeldslette iht. HIPC-initiativet (kumulativt): 2000: USD 34 mrd., 2006 (mars): USD 59 mrd.</li> <li>– Gjeldsbetjeningsrate i prosent av eksport av varer og tjenester: 1990: 18,5 pst., 2005: 7,4 pst.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Målsetting 17: Gi folk i utviklingsland tilgang til billige, nødvendige medisiner i samarbeid med legemiddelindustrien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dekning av antiretrovirale medisiner: Prosentvis andel av befolkningen med framtredeende hiv-smitte med tilgang til antiretroviral medisiner: 2006: 28 pst (lav- og middelinntektsland).</li> </ul>

Tabell 1.1 Tusenårsmålene og status for måloppnåelse

<i>Mål og utvalgte målsetninger</i>	<i>Utvalgte indikatorer og status for måloppnåelse (utviklingsland)</i>
– Målsetting 18: Gjøre teknologi, særlig informasjons- og kommunikasjonsteknologi, tilgjengelig i samarbeid med privat sektor	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fasttelefonabonnementer pr. 100 innbyggere: 1990: 3,1, 2005: 13,7 (utviklingsland); 1990: 9,9, 2005: 19,4 (globale tall)</li> <li>– Mobilabonnementer per 100 innbyggere: 1990: 0,0, 2005: 34,1 (Utviklingsland); 1990: 0,2, 2005: 34,4 (globale tall).</li> <li>– Datamaskiner i bruk pr. 100 innbyggere: 1990: 0,0, 2005: 8,6 (utviklingsland); 1990: 0,3, 2005: 15,3 (globalt)</li> <li>– Internettbrukere pr. 100 innbyggere: 2002: 4, 2005: 9 (utviklingsland). 2002: 43, 2005: 54 (globalt).</li> </ul>

<sup>1</sup> Andelene ble kalkulert med utgangspunkt i nye data om totale landområder og er derfor ikke sammenlignbare med data tilgjengelig i tidligere MDG-relaterte statistiske annekser.

Kilde: Millennium Development Goal Report 2007 og bakgrunnsnotat fra FNs Generalsekretær: Committing to action: achieving the Millennium Development Goals (juli 2008).

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Post og distribusjon  
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no  
Faks: 22 24 27 86

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:  
Akademika AS  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 84 Blindern, 0314 Oslo  
E-post: offpubl@akademika.no  
Telefon: 22 18 81 00  
Faks: 22 18 81 01  
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Omslagsfoto: UN Photo/Tim McKulka

Trykk: 07 Gruppen AS - 02/2009

