



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 35

(2003–2004)

Felles kamp mot fattigdom

En helhetlig utviklingspolitikk

Innhold

1	Innledning og sammendrag	5	4	Nasjonalt ansvar for utvikling og fattigdomsreduksjon	78
1.1	Fattigdommens topografi	7		God nasjonal politikk	
1.2	Større global enighet om utviklingspolitikken.....	8	4.1	– en forutsetning for utvikling	78
1.3	En rettighetsbasert utviklingspolitikk	10	4.2	Nasjonale strategier for fattigdomsreduksjon	79
1.4	Meldingens innhold	13	4.3	Fra strategier til gjennomføring i praksis	82
1.4.1	Risikofaktorer og trusler	17			
1.5	Økonomiske og administrative konsekvenser	18	5	Giverreform – Mer målrettet og effektiv bistand.	86
2	FNs tusenårsmål for å bekjempe fattigdom	19	5.1	Økt bistand er nødvendig.....	86
2.1	Innledning	19	5.2	Bistand må styrke nasjonale strategier og fattigdomsreduksjon	88
2.2	Tusenårsmålene forplikter alle	20	5.3	Giversamarbeid og nye samarbeidsformer	91
2.3	Kan målene nås?	22	5.4	Fra øremerking til felles innsats for nasjonale programmer.....	97
2.3.1	Mål nr. 1. Utrydde ekstrem fattigdom og sult.....	23	5.5	Effektiv bistand: Bruk av aktører og kanaler	102
2.3.2	Mål nr. 2. Sikre grunnskoleutdanning for alle barn	26	5.6	Fordeling av bistanden på land.....	110
2.3.3	Mål nr. 3. Fremme likestilling og styrke kvinners stilling	27	5.7	Viktige innsatsområder i norsk utviklingssamarbeid.....	115
2.3.4	Mål nr. 4. Redusere barnedødeligheten	28	5.8	Utviklingsdialogen og sektorfokus på landnivå	128
2.3.5	Mål nr. 5. Forbedre helsen til gravide og fødende kvinner.....	29	6	Styresettreform, demokrati og effektiv forvaltning	131
2.3.6	Mål nr. 6. Bekjempe hiv/aids, malaria og andre sykdommer	30	6.1	Hva er godt styresett?	131
2.3.7	Mål nr. 7. Sikre en miljømessig bærekraftig utvikling.....	31	6.2	Politisk dialog og bistand for styresettreformer	135
2.3.8	Mål nr. 8. Bygge et globalt partnerskap for utvikling	33	6.3	Noen sentrale innsatsområder	136
2.4	Fremgangen mot målene skal overvåkes.....	34	6.4	Statlig økonomistyring og økonomiforvaltning.....	140
3	Globalt partnerskap for utvikling.	36	6.5	Utviklingsfienden korrupsjon	142
3.1	En konsistent utviklingspolitikk	36	7	Et mer dynamisk næringsliv – Bistandens rolle	149
3.2	Handelspolitikk og markedsadgang	38	7.1	Næringsutvikling og FNs tusenårsmål	149
3.3	Investeringer	46	7.2	Støtte til bedre rammevilkår for næringslivet	151
3.4	Gjeld og gjeldslette.....	47	7.3	Øke bedrifters tilgang til ressurser og tjenester	154
3.5	Migrasjon	54	7.4	Norsk næringsliv som partner i utviklingspolitikken	158
3.6	Internasjonal miljø- og ressursforvaltning	57	7.5	Å frigjøre potensialet i uformell sektor	160
3.7	Kunnskaps- og teknologioverføring ..	67	7.6	Landbruk og næringsutvikling.	162
3.8	Bekjempelse av korrupsjon og hvitvasking	70			
3.9	Medbestemmelse i internasjonale fora	74			
3.10	Finansiering for utvikling	76			

8	Det sivile samfunn. Frivillige organisasjoner som partnere	166	9.5	Fredsbygging for utvikling i enkeltland og regioner	185
8.1	Det sivile samfunn	166	10	Resultatfokus og kvalitetssikring i utviklingssamarbeidet	187
8.2	Organisasjonenes ulike roller	167	10.1	Resultater krever felles innsats.....	187
8.3	Frivillige organisasjoner som partnere i utviklingssamarbeidet	169	10.2	Utviklingslandenes ansvar – kompetanse og kapasitet må styrkes.....	188
8.4	Omfang og innretning av støtten til frivillige organisasjoner	173	10.3	Giversamarbeid og samarbeid med myndighetene	189
8.5	Prinsipper, kriterier og resultater av bistanden til sivilt samfunn	175	10.4	Hva er kvalitet?	190
9	Fredsbygging, utvikling og overgangsbistand	177	10.5	Norsk bistandsforvaltnings rolle og arbeid med kvalitetssikring	191
9.1	Voldelige konflikter undergraver utvikling og fattigdomsreduksjon	177	10.6	Norsk innsyn og kontroll i multilaterale organisasjoner.....	193
9.2	Fredsbygging og utvikling	179	Vedlegg		
9.3	Utviklingspolitiske virkemidler for fredsbygging	180	1	FNs tusenårs mål	196
9.4	God giverpraksis	183	2	Bakgrunnstabeller.....	199
			3	Akronymer og forkortelser	203



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 35

(2003–2004)

Felles kamp mot fattigdom

En helhetlig utviklingspolitikk

*Tilråding fra Utenriksdepartementet av 30. april 2004,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning og sammendrag

Menneskeverd for alle!

Menneskeverdet er ukrenkelig. Arbeidet for menneskerettighetene er en naturlig konsekvens av dette. Mange karakteriserer den ekstreme fattigdommen som vår tids største menneskerettighetsutfordring. Mens vi i den rike delen av verden har fått en betydelig økning i levestandard, har det kun vært en mindre nedgang i antallet mennesker som lever i absolutt fattigdom. Over en milliard mennesker mangler de mest grunnleggende muligheter til å sikre seg selv og sin familie mot sult og sykdommer som kan forebygges og leges med enkle virkemidler. Dette er vår tids største utfordring.

Utviklingspolitikk er ikke veldedighet. Det dreier seg om å bidra til at menneskerettighetene kan innfris for alle. Gjennom FNs menneskerettighetserklæring og konvensjonene om sivile og politiske og økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettigheter er det slått fast at menneskerettighetene gjelder for alle og at alle har like rettigheter. Norsk utviklingspolitikk slik den uttrykkes i denne Stortingsmeldingen, hviler på en grunnleggende forutsetning om at alle mennes-

ker har det samme menneskeverd. Også utviklingspolitikk blir dermed en rettighetsagenda. Det dreier seg også om å fremme menneskerettigheter – de økonomiske, sosiale og kulturelle såvel som de sivile og politiske. Kampen mot fattigdom er en rettferdssak. Til grunn for norsk utviklingspolitikk ligger en optimistisk og sterk tro på mennesket. Det er enkeltmennesker som hver for seg og i fellesskap skaper utvikling og en bedre framtid. Enkeltmennesket må derfor stå i sentrum for utviklingsprosessene. FNs utviklingsprogram (UNDP) definerer utvikling som en prosess som utvider menneskers valgmuligheter. Fattigdom gir lite rom for å velge og sikre seg en annen tilværelse, det være seg for enkeltmennesker eller for land. I dette perspektivet dreier utviklingspolitikk 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. Derfor handler det om å bidra med menneskelige ressurser, helse og utdanning. Derfor handler det om demokrati, ytringsfrihet og likhet for loven. Derfor handler det om en målbevisst politikk for å forvalte naturressurser og miljø slik at livsgrunnlaget for de fat-

tigste sikres og bedres. Derfor handler det om rammevilkår som ikke undergraver fattige lands mulighet til utvikling, men utvider den, enten det gjelder sletting av gjeld eller mer rettferdige handelsvilkår som innebærer at utviklingslandenes varer får reell adgang til markeder i nord. Det handler om hjelp til selvhjelp.

Fattigdommen må bekjempes. Det vil kreve innsats gjennom politisk arbeid i internasjonale fora for globale reformer. Det vil kreve betydelige politiske, sosiale og økonomiske reformer hos utviklingslandene. Det vil kreve vilje til utstrakt bistandsinnsats og samarbeid fra rike land. Det vil kreve omfattende partnerskap med næringslivet og frivillig sektor.

Det er skjedd store endringer både i utviklingslandene og i det internasjonale arbeidet med å bekjempe fattigdommen i det siste tiåret. Sist gang det ble fremlagt en Stortingsmelding om norsk politikk overfor utviklingslandene, var St.meld. nr. 19 (1995-96) – En verden i endring. Utfordringene som er assosiert med debatten om globaliserings tidsalder var gjenstand for Regjeringens arbeid med St.meld. nr. 19 (2002-2003) – En verden av muligheter. Fattigdomsproblemet er viet en bred omtale i denne sammenhengen. Globaliseringsmeldingen omfatter imidlertid ikke det internasjonale samarbeidet for å bekjempe fattigdommen i sin fulle bredde, slik dette tar utgangspunkt i FNs tusenårsmål om utvikling og fattigdomsbekjempelse. Norge har deltatt aktivt i arbeidet for å forme internasjonal enighet om innholdet i utviklingspolitikken og er samtidig en, etter forholdene, betydelig aktør innenfor utviklingssamarbeidet. Endringene i internasjonal utviklingspolitikk og ny vektlegging av hva som skal til for å bekjempe fattigdom gjør det naturlig at Regjeringen nå fremmer en stortingsmelding med en samlet fremstilling av utfordringene i utviklingspolitikken og Norges bidrag for å nå tusenårsmålene.

Norges ansvar

Norge har et særskilt ansvar som et av verdens rikeste land. Vi står overfor et etisk krav til å gjøre noe med uretten og påvirke utviklingen i positiv retning når vi har mulighet til det. I historien om verdens utvikling er vi selv aktører. Vi kan bidra i negativ retning eller til en positiv utvikling. Utviklingspolitikken må bidra til at vår negative innvirkning reduseres og våre positive bidrag økes.

I erkjennelsen av at vi lever i en stadig mer gjensidig, internasjonal avhengighet, kan utvik-

lingspolitikken også ses som en måte å møte felles utfordringer på. På samme måte som et lands nød kan bli et annet lands flyktningeproblem, bør vi bidra til at vår rikdom kan bringe muligheter til andre. Vi lever i en verden med felles utfordringer. Fattigdom, miljøproblemer og internasjonal terrorisme er sterke eksempler på dette. Å bekjempe fattigdommen betyr også å bedre vår felles sikkerhet.

Fattigdom bekjempes ikke med bistand alene. Politiske endringer av internasjonale rammebetingelser og nasjonal politikk er de primære endringsfaktorene. Næringsliv og sivilt samfunn må mobiliseres i kampen. Den norske utviklingspolitikken skal være helhetlig. Bekjempelse av fattigdom er et politisk fellesanliggende.

Boks 1.1 En dollar om dagen

En dollar om dagen-målet er fastsatt etter omfattende internasjonale studier og er ment å uttrykke den absolutte minimumsinntekten som trengs for å kjøpe livsnødvendig mat for å kunne leve og arbeide og dekke et tilsvarende minimum av klær og husvære og andre helt basale tjenester. Denne grensen ble opprinnelig fastsatt i 1985, og er senere justert til US dollar (USD) 1,08 i 1993-priser. En-dollar målet angir dermed ikke hva en kan få av livsnødvendige goder for en av dagens amerikanske dollar. Det angir en mengde livsnødvendige goder av i dag som tilsvarer den mengden lignende goder en kunne få i 1993 for 1,08 USD. Hva disse godene faktisk koster i dag, i USD eller i landets egen valuta, avhenger av valutakurser og prisnivå og blir justert etter en kjøpekraftindeks for hvert land for å få et felles mål på fattigdomsnivået.

Ofte ser en to dollar om dagen brukt som mål på tilsvarende måte. To dollar angir også bortimot et livsnødvendig dagsminimum, men indikerer likevel et noe bedre liv – etter standarden på samfunnets bunnivå.

Andre mål på fattigdom enn slike penge størrelser er også i bruk. Likevel, forbruk og inntekt henger nært sammen med mange andre aspekter ved fattigdom, og er blant de enkleste å måle. Dette har gjort at en dollar om dagen er blitt en mye brukt indikator for å måle hvor utbredt fattigdommen i verden er.

1.1 Fattigdommens topografi

En dollar om dagen

Nesten 1,2 milliarder mennesker er i dag ekstremt fattige, med mindre enn én dollar om dagen å klare seg på (se boks 1.1). De som lever på dette nivået, fører en utsatt tilværelse preget av sult, sykdom, daglig nedverdiggelse, vold og død. De fleste ekstremt fattige lever i Asia, men det er i Afrika sør for Sahara at de utgjør den største andelen av befolkningen og hvor utsiktene fremdeles er dårlige. Mer enn 300 millioner, eller 48 prosent av menneskene der, lever i ekstrem fattigdom. Asia har mellom 750 og 800 millioner ekstremt fattige. Forskjellen i bruttonasjonalprodukt pr. innbygger mellom de 20 rikeste og de 20 fattigste landene i verden er fordoblet de siste 40 årene. Land og mennesker i fattige utviklingsland har sakkert akterut i forhold til rike industriland.

Ca 2,8 milliarder mennesker har omlag det dobbelte å klare seg med: to dollar om dagen. Situasjonen for dem er ikke særlig lysere. Mange av disse bor i fattige områder i mellominntektsland i Asia.

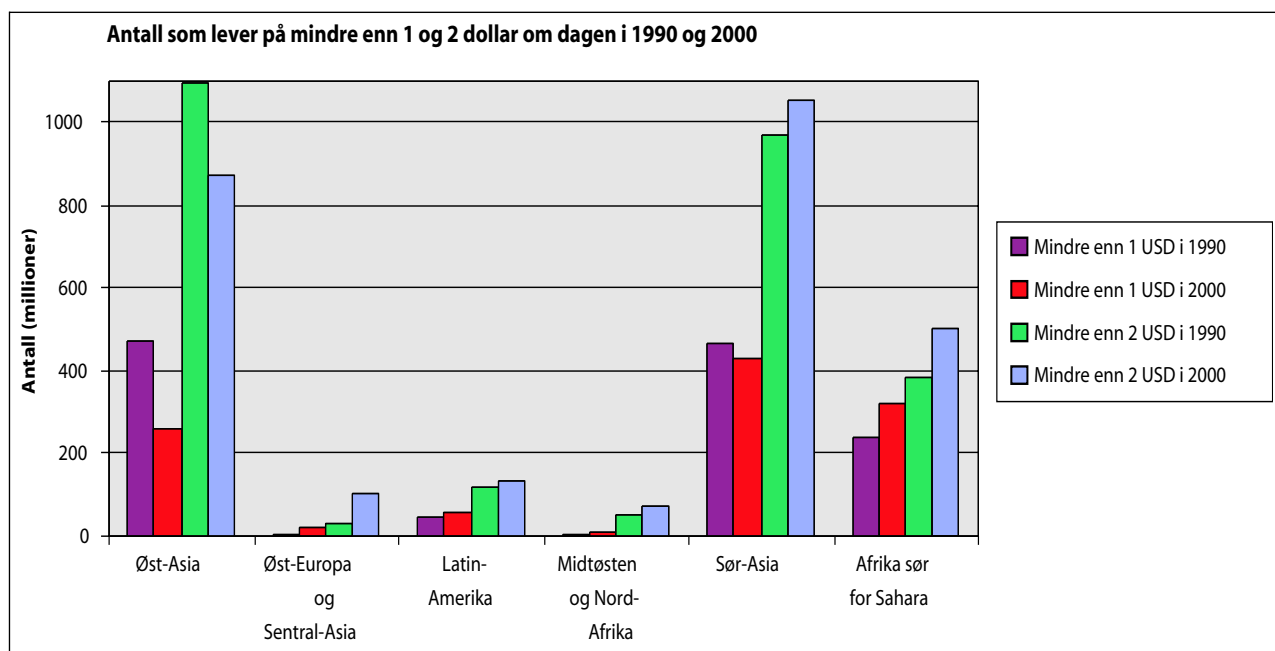
Men situasjonen er ikke bare dystert. Antallet ekstremt fattige har falt med nesten 140 millioner mellom 1990 og 2000. I 1990 var 28,3 prosent av verdens befolkning ekstremt fattige. I 2000 var andelen nede i 21,6 prosent. Det har vært nedgang eller ingen endring i andelen fattige i tre regioner, men økning i Øst-Europa/Sentral-Asia,

Midtøsten/Nord-Afrika og Afrika sør for Sahara. Størst nedgang har det vært i Øst-Asia hvor andelen er halvert. Kina og Sør-Asia med India ser ut til å lykkes best i arbeidet med å redusere fattigdommen. (Se figur 2.2 i kap 2.)

I løpet av de neste 25 årene er det anslått at verdens befolkning vil øke med 2 mrd. mennesker. Nesten hele denne økningen vil skje i utviklingsland. Vi vil gå fra en verden med 6 mrd. mennesker til en med 8 mrd. – hvorav omtrent 6,5 mrd. vil bo i utviklingsland og en stadig økende andel vil bo i storbyer. Det forventes at over 95 prosent av befolkningsveksten vil skje her i tiden frem til 2030. Mange av beboerne i storbyene fødes til et liv i ekstrem fattigdom, preget av dårlige boforhold, arbeidsløshet, dyre og dårlig helse- og utdanningsmessige tjenester og dårlig miljø. Verden må forberede se på en tiltakende urbanisering av fattigdommen. Dette vil representere utfordringer også for innretningen av det internasjonale utviklingssamarbeidet på flere områder. Regjeringen vil i denne sammenheng bidra til at problemene i byene i utviklingslandene får større oppmerksomhet, og vil legge vekt på tiltak mot urban fattigdom i bistanden som ledd i oppfølgingen av tusenårsmålene.

Fattigdomssituasjonen globalt, regionalt og for ulike land er skremmende nok, som dette tallmaterialet illustrerer. Tallene gir imidlertid ingen innsikt i hva fattigdom egentlig er – hvordan menneskene det gjelder selv opplever fattigdommen.

«Kamp mot fattigdom. Regjeringens hand-



Figur 1.1 Fattigdomssituasjonen

Kilde: Verdensbanken 2004

lingsplan mot bekjempelse av fattigdom i sør mot 2015» som ble lagt fram i 2002, gjengir en rekke sitater fra de fattige selv som gir glimtvis innblikk i hvordan de ser på sin egen livssituasjon. Disse viser at de fattige opplever sin egen stilling som ganske kompleks. De legger stor vekt på forhold som mangel på mat, klær og husly. De nevner dårlig helse og mangel på grunnleggende ferdigheter som kreves for å sikre tilværelsen. De nevner også at de opplever mangel på fellesskap, solidaritet og verdighet og at de føler seg ufrie og mangler rettigheter. De vektlegger at de ikke har råderett over jord og andre ressurser som kan gi grunnlag for bedring av eget livsgrunnlag. Mange fattige fremhever usikkerhet og sårbarhet mht vold, naturkatastrofer og økonomiske omveltninger. Atter andre peker på at de mangler innflytelse over sin egen situasjon og at ingen representerer dem.

1.2 Større global enighet om utviklingspolitikken

På 1990-tallet opererte industriland så vel som utviklingsland med ulike mål for utviklingspolitikken. Verdensbanken og FN-systemet vektla også mål og virkemidler ulikt. At utviklingslandene selv måtte ha nasjonalt eierskap til utviklingsprosessene, ble det gradvis større forståelse for i løpet av tiåret, men tidlig på 90-tallet var det langt fra noen selvfølge. Bakgrunnen var at 1980-årenes til dels giverinitierte investeringer i sosiale tjenester og infrastrukturprosjekter, etter hvert viste seg lite bærekraftige bl.a. fordi prognosene for økte inntekter til det offentlige ikke slo til. Finansieringsproblemene i mange utviklingsland satte søkelyset på nødvendigheten av ansvarlig makroøkonomisk politikk og behov for næringsutvikling for å skape inntekter. Samtidig med dette skiftet i perspektiv vokste det imidlertid også fram en betydelig tillit til at makroøkonomisk stabiliseringspolitikk i seg selv raskt kunne fremme utvikling. Investeringer i infrastruktur og sosiale tjenester kom i bakgrunnen. Toneangivende bistandsgivere mente at bare en fikk kontroll med budsjettunderskuddet, fikk innført flytende valutakurser, privatisert bankvesenet og hel- og halvstatlige produksjonsbedrifter, innført fri rentedannelse osv, så ville markedet forløse en vekstdynamikk som ville bringe økonomien på fote. Utover 90-tallet ble det imidlertid klart at heller ikke denne tilnærmingen med vekt på å få «prisene riktige» i alle markeder, som ikke alle givene omfavnet like varmt, ville innfri for-

ventningene. Markedsoptimismen ble avløst av en forståelse av at en god utviklingspolitikk også krever betydelig medvirkning fra det offentlige, at den må forankres solid både hos myndigheter og i befolkningen og må ta hensyn til de fattigste og svakeste i samfunnet. Dermed økte igjen vektleggingen av investeringer i sosiale sektorer og infrastruktur, men denne gangen med noe mindre vekt på offentlig finansiering og mer på markedsløsninger. Etter hvert økte også forståelsen for at mottakerne av bistand måtte ta et genuint ansvar for resultatene av bistandsfinansierte tiltak, dersom disse skulle bli varige. Mottakerne måtte også få økonomisk og administrativt albuerom til å utøve sitt ansvar. Dette medførte en orientering bort fra giverstyrte prosjekter over mot ansvar for egen utvikling gjennom sektorprogrammer og budsjettstøtte.

Denne prosessen har bidratt til at det har utviklet seg en tilnærmet internasjonal konsensus om de grunnleggende mål og midler i utviklingspolitikken. Parallelt med dette har det vokst fram en forståelse av at utvikling også innebærer realisering av menneskerettigheter. FN-systemet har stått sentralt i å fremme dette perspektivet.

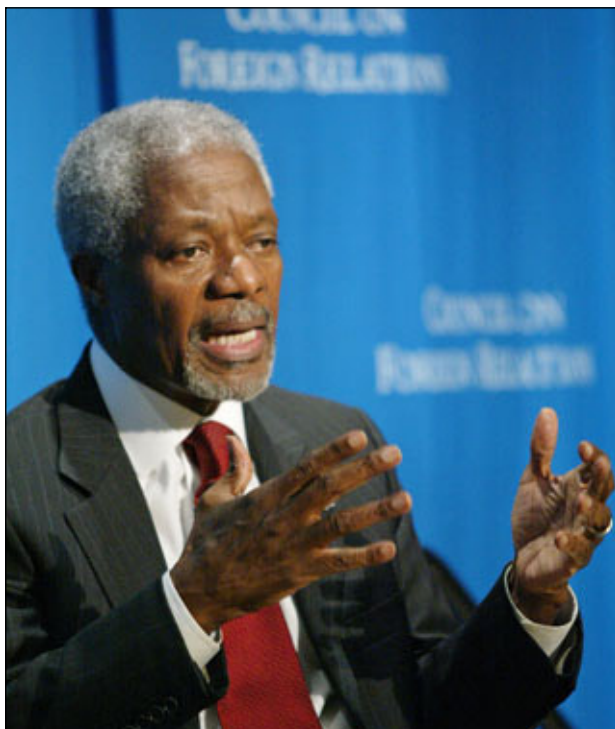
Norge er med sin høye bistand i forhold til bruttonasjonalinntekten en relativt tung utviklingspolitisk aktør internasjonalt. Samtidig må det også legges stor vekt på nytten av å knytte allianser med likesinnede land for å få gjennomslag for norske ideer og erfaringer i multilateral sammenheng. Fra norsk side er en også tjent med at beslutninger fattes i fora hvor flest mulig land er med. Allianser er fortløpende blitt bygget med likesinnede land. Ikke minst gjelder dette de øvrige nordiske land og andre land innen den såkalte Utstein-gruppen.¹

Toppmøtene har bidratt til økt konsensus

På 1990-tallet ble det gjennomført en rekke FN-toppmøter om sentrale utviklingsutfordringer, hvor rettighetsaspektet ble vektlagt. De politiske slutterklæringene og de detaljerte handlingsplanene fra disse toppmøtene danner bakgrunnen for den økte enigheten som er oppnådd om mål og midler i utviklingspolitikken og har gitt innhold til dagens tusenårsmål.

Toppmøtene om utdanning (Jomtien, 1990), barn (New York, 1990), miljø og utvikling (Rio de Janeiro, 1992), ernæring (Roma, 1992), mennes-

¹ Utsteingruppen består i dag av Canada, Nederland, Sverige, Storbritannia og Tyskland, foruten Norge.



Figur 1.2 FNs generalsekretær Kofi Annan

Kilde: Scanpix

kerettigheter (Wien, 1993), befolkning (Kairo, 1994), sosial utvikling (København, 1995), kvinner (Beijing, 1995), bosetning (Istanbul, 1996) og matvaresikkerhet (Roma, 1996) er blant de mest sentrale. I kjølvannet av toppmøtene har det vært holdt oppfølgingskonferanser etter 5 og 10 år, som ytterligere har befestet enigheten og bidratt til grunnlaget for utformingen av tusenårsmålene for utvikling og målene om bærekraftig utvikling. Tidlig på 2000-tallet er utdanningstoppmøtet i Dakar (2000), hiv/aids-toppmøtet (New York, 2001), toppmøtet for finansiering for utvikling (Monterrey 2002) og toppmøtet om bærekraftig utvikling i Johannesburg (2002) sentrale som ledd i å videreutvikle sentrale problemstillinger og peke på hvordan målsetningene kan gjennomføres. Norge har vært aktiv bidragsyter til konsensusbyggingen i disse toppmøtene så vel som overfor styret i Verdensbanken og i de enkelte organene innen Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD). Norge var også en av de aktørene som var tidligst ute med å erkjenne at «den nye utviklingspolitikken» har et perspektiv langt ut over bistanden og har vært aktivt med på å forme denne politikken. Regjeringen ønsker fortsatt å gjøre en aktiv innsats og vil mobilisere ressurser over en bred skala for å møte utfordringene.

Tusenårsforsamlingen

Det felles forståelsesgrunnlaget som angir viktige grunnleggende rammer for arbeidet med fattigdomsbekjempelse, fikk sitt fremste samlede uttrykk da verdens ledere høsten 2000 møttes i FN for å markere overgangen til et nytt årtusen. FNs tusenårserklæring og tusenårsmål som ble vedtatt der, staker ut kursen mot et bedre liv for verdens fattige. Tusenårsmålene er rettet inn mot konkrete, tidsbestemte og målbare resultater og peker mot de store uløste oppgavene når det gjelder å utrydde fattigdom og sult; sikre utdanning for alle; fremme likestilling; redusere barnedødeligheten og mødredødeligheten, reversere spredningen av hiv/aids og andre sykdommer og sikre miljøet. Det åttende tusenårsmålet handler spesielt om det globale partnerskapet for utvikling som er nødvendig for å nå målene.

FN har tatt på seg oppgaven med å overvåke hvordan tusenårsmålene følges opp. FN bidrar til at det utarbeides nasjonale rapporter og gir også ut en årlig global rapport om status for tusenårsmålene. Verdensbanken har tatt et særlig ansvar for å overvåke hvilke tiltak som er best egnet for å fremme tusenårsmålene og anslå ressursbehovet. Norge følger aktivt opp tusenårsmålene i en rekke sammenhenger.

Johannesburg-toppmøtet

Under FNs Toppmøte for bærekraftig utvikling i Johannesburg i 2002 gjentok og forsterket medlemslandene sine løfter om økt innsats i henhold til tusenårsmålene, som ble gitt under toppmøtet for finansiering for utvikling i Monterrey i 2002 og senere. Konferansen i Johannesburg la særlig vekt på viktigheten i et bærekraftperspektiv av å fremme folks tilgang til rent vann, gode sanitærforhold, utdannings- og helsetjenester, på bedre rammebetingelser for landbruket og på bevaring av biodiversitet. På denne måten bekreftet konferansen at de tre stolpene for bærekraftig utvikling fra Rio: økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft, fremdeles har full gyldighet.

Norsk utviklingspolitikk bygger på den store grad av internasjonal enighet om målene for fattigdomsbekjempelse som er uttrykt i FNs tusenårsmål og målsetningene fra Toppmøtet om bærekraftig utvikling i Johannesburg.

FNs tusenårsmål forplikter oss til å gjøre noe med situasjonen for de mange, ikke bare de få. De viser at en både må møte utfordringene på landnivå og gripe fatt i de indre forholdene og de ytre

rammevilkår som påvirker situasjonen. Vi må vektlegge alle forhold som påvirker fattigdomssituasjonen i et land, noe som også krever omlegging til nye bistandsformer.

1.3 En rettighetsbasert utviklingspolitikk

«Det som begynner med at en mislykkes i å opprettholde én persons verdighet, ender alt for ofte i katastrofer som omfatter hele nasjoner.»

(Kofi Annan i sitt Nobelforedrag 10.12.2001.)

Testen på om vår samlede innsats innen utviklingspolitikken lykkes, vil være at fattige mennesker får en bedre hverdag, slik tusenårsmålene legger opp til. Realisering av mange av tusenårsmålene vil også være ensbetydende med at de fattiges rettigheter blir bedre ivaretatt og at de selv får bedre muligheter til å realisere disse rettighetene. St.meld. nr. 21 (1999-2000) «Menneskeverd i sentrum» markerer menneskerettighetene som en bærende pilar i norsk utviklingspolitikk. Dette perspektivet ble fulgt opp i samme regjeringens handlingsplan, «Kamp mot fattigdom», der det heter at «sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter skal stå sentralt i dialogen med land Norge har samarbeid med.»

Sammenhengene mellom menneskerettigheter og utvikling

De nære sammenhengene mellom målsettingene i utviklingspolitikken og styrking av menneskerettighetsvernet ble slått fast allerede i 1945. I FN-paktens artikkel 55 heter det at for å sikre fred og utvikling er det også nødvendig å fremme «universell respekt for og overholdelse av menneskerettigheter og grunnleggende friheter for alle uten hensyn til rase, kjønn, språk eller religion». Denne programklæringen ble lenge oppfattet som en uavhengig målsetting, løsrevet fra den konkrete formulering av bistands- og utviklingspolitikken.

Slutten på den kalde krigen og de store utviklingskonferansene på 90-tallet har medvirket til sterkere fokus på sammenhengen mellom politiske og sivile menneskerettigheter og utvikling. Mot slutten av 80-tallet ble det stadig økende enighet om at vekst og økonomiske reformer ikke var nok til å sikre bedre levekår for alle lag av befolkningen.

Slutten på den kalde krigen medførte at den ideologiske polariseringen mellom østblokken og Vesten ble borte også i menneskerettighetsarbeidet. En hadde ikke lenger en geopolitisk motivert konfrontasjon der Konvensjonen om sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter ble satt opp mot Konvensjonen om sivile og politiske rettigheter. Innenfor denne konfrontasjonen hadde det i mange kretser vært aksept for at det å sikre de sultne mat måtte være prioritert foran sivile og politiske rettigheter. Forholdet mellom de to sett av rettigheter ble forstått historisk slik at det ene måtte komme før det andre; bekjempelse av fattigdom først – så eventuelt politiske og sivile rettigheter som ekstra bonus.

Etter hvert har en i større grad erfart at det ikke er noen motsetning mellom å fremme økonomisk og sosial utvikling og det å styrke rettsordenen og menneskerettighetene. Snarere er de sistnevnte ofte vesentlige forutsetninger for økonomisk og sosial utvikling, og integrerte bestanddeler i en resultatorientert utviklingspolitikk. Rettsregler og institusjoner som effektivt håndhever rettsordenen og menneskerettighetene bidrar til nødvendig forutsigbarhet for økonomiske aktører og enkeltindivider, og skaper dermed forutsetninger for økonomisk vekst og rettferdig ressursfordeling så vel som for et åpent demokrati.

Flere av de store toppmøtene på 1990-tallet videreutviklet dette synet. Wien-konferansen om menneskerettigheter og det sosiale toppmøtet i København bidro til å videreutvikle konsensus om at menneskerettighetene er universelle, udelelige og gjensidig forsterkende. Både Barnekonvensjonen og Kvinnekonvensjonen omfatter derfor både sivile og politiske rettigheter og sosiale og økonomiske rettigheter.

I presentasjonen av FN-rapporten «En dagsorden for utvikling» fra 1997 slås det innledningsvis fast at «demokrati, respekt for alle menneskerettigheter og grunnleggende friheter, inkludert retten til utvikling, gjennomslagskraftig og kontrollerbart styresett og forvaltning innenfor alle samfunnsområder, og effektiv deltakelse av det sivile samfunn er også en vesentlig del av de nødvendige byggesteiner for å oppnå bærekraftig sosial utvikling med menneskene i sentrum. Mobilisering av kvinner og deres fulle deltakelse på like vilkår innenfor alle samfunnsområder er avgjørende for utvikling». Tilsvarende ligger disse målsettingene til grunn for formuleringen av FN's tusenårserklæring, der tusenårsmålene er formulert.

Toneangivende utviklingsteoretikere i FN-sys-

temet ser en meget klar sammenheng mellom demokrati og utvikling. Når en, slik disse gjør, definerer 'Demokrati' som retten til å kreve sin rett, retten til å få fjernet hindringer som binder den fattige og underprivilegerte til avmakt og hjelpeløshet, blir demokrati til de fattiges redskap. En regjering som må forholde seg til en fungerende opposisjon, svare på spørsmål i parlamentet, som møter kritikk fra en fri presse og som jevnlig må forholde seg til reelt frie valg, har ikke råd til å heve seg over befolkningens problemer og utfordringer. Dette er sannsynligvis en viktig grunn til at f.eks. akutte sultsituasjoner av stort omfang ytterst sjelden finner sted i demokratiske samfunn.

Rettighetsbasert utvikling

«Jeg blir ofte spurt hva den mest alvorlige form for brudd på menneskerettighetene i dagens verden er. Svaret mitt er uten unntak: ekstrem fattigdom.»

(Mary Robinson, FNs høykommissær for menneskerettigheter (1997-2002))

Begrepet rettighetsbasert utvikling har i de senere år kommet stadig mer i sentrum av utviklingsdebatten. Utgangspunktet er Verdenserklæringen om menneskerettigheter fra 1948 som slår fast at alle har rett til en anstendig levestandard, bl.a. til mat, klær, bolig, medisinsk behandling og nødvendige sosiale tjenester. Det er særlig FN, med sin globale normgivende funksjon, som har vært sentrum for debatten om knesetting av individuelle rettigheter som kjerneelementet i oppfatningen av hva veien ut av fattigdom består av; kvinners rettigheter, retten til mat, retten til vann.

En konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter vil være et viktig element i arbeidet for å bringe denne gruppen ut av den særlige marginaliserte posisjon mennesker med funksjonshemming i fattige land nå lever i.

At kvinner og menn skal ha like rettigheter er en grunnleggende forutsetning i norsk samfunnsliv, selv om det er uenighet om hvor langt dette prinsippet er realisert i praktisk politikk. Det er også grunnleggende for forståelsen av en rekke sammenhenger i utviklingsdebatten at oppfyllelse av kvinners rettigheter er en forutsetning for svært mye av utviklingsarbeidet. F.eks. kan endringer som bidrar til at flere hushold blir kvinneledet – i samfunn hvor kvinner ikke har rett til å eie jord eller arve – true matvaresikkerheten.

I for mange tilfeller er menneskerettighetene

oppfattet som menns rettigheter og kvinnene ikke som individer, men som medlemmer av en manns husholdning.

FNs arbeid for å kodifisere kvinners rettigheter omfatter FNs kvinnekonvensjon (CEDAW) som ble vedtatt i 1979, videreutvikling av dette under FNs menneskerettighetskonferanse i 1993 samt Handlingsplanen fra Kvinnekonferansen i Beijing, der det uttrykkelig fastslås at kvinners rettigheter er menneskerettigheter.

Ovennevnte normverk er en viktig drivkraft for å bedre kvinners stilling og således et viktig redskap for utvikling. Sammenhengen mellom likestilling og fattigdomsreduksjon er sentral for å oppnå FNs tusenårs mål.

Norsk utviklingspolitikk skal støtte landene i deres arbeid med å oppfylle egne politiske og juridiske forpliktelser om likestilling. Dette letter også arbeidet med å mobilisere de betydelige ressurser kvinner representerer i utviklingsarbeidet og legger bedre grunnlag for kvinners rolle som endringsagenter for utvikling.

Også når det gjelder barns situasjon er FNs rolle i internasjonal normgivning et viktig, positiv del av utviklingspolitikken. 60 prosent av utviklingslandenes befolkning vil være under 18 år i 2020 – og barn og ungdom er en særlig sårbar gruppe av avgjørende betydning for all framtidig utvikling. Konvensjonen om barnets rettigheter fra 1989, som alle land unntatt USA og Somalia har ratifisert, inneholder både bestemmelser mot utnyttning og mishandling såvel som viktige utviklingspolitiske rettigheter relatert til helse, levekår og gratis grunnskoleutdanning. Rettighetstilnæringen bidrar også til å underbygge barn og ungdoms medvirkende rolle i samfunnsutviklingen på en proaktiv måte.

Barns rettigheter tillegges stor vekt i norsk utviklingspolitikk. En strategi for ivaretagelse av disse gjennom utviklingspolitikken blir utarbeidet. Strategien vil spesielt fokusere på rettighetene og velferden til særlig sårbare grupper av barn og ungdom. Et viktig formål er å bringe disse interessene sterkere inn i dialogen om nasjonale overordnede planer og fattigdomsstrategier.

Den økende rettighetstankegangen ligger også til grunn for en bredere forståelse av sultproblemet. Marginaliserte grupper som ikke kan hevde sine rettigheter til å høres, til å delta, til å slutte seg sammen for å kjempe for sine rettigheter, som ikke har rett til å eie jord eller inngå kontrakter, kan bli utsatt for sultsituasjoner, selv i en verden eller i land der det likevel er nok mat til alle.

Tanken om en rettighetsbasert utvikling kan også uttrykkes som frihet til å gjøre reelle valg. Realisering av menneskerettigheter i utviklingsland innebærer dermed også økte muligheter for marginaliserte grupper og fattige til å endre sine livsbetingelser og få et liv i verdighet og likeverd. Rettighetsbegrepet retter også søkelyset mot målet for utvikling og peker på viktige sammenhenger i utviklingen.

Rettighetsbasert utvikling innebærer ikke en radikalt ny måte å se utviklingsarbeidet på. Perspektivet innebærer imidlertid en utfordring til å inkludere rettighetstenkingen både i analyser av fattigdom og i utforming av utviklingsprogrammer. Rettighetstenkning må da ses i sammenheng med hvilke aktører som har ansvar for å sikre oppfyllelsen av dem. Klargjøring av hvilke rettigheter som blir oppfylt eller ikke, kan bidra til en bedre analyse av fattigdommen og dens årsaker. Framdrift kan måles i forhold til de internasjonale menneskerettighetsinstrumentene. Utviklingssamarbeidet skal også bidra til å sette utviklingslandene i stand til å oppfylle sine Menneskerettighetsforpliktelser. Rettighetsperspektivet gjør det lettere for rettighetshavere å formulere krav om oppfyllelse og det gjør det lettere for de som har plikt til å respektere, beskytte eller sikre menneskerettighetene, å gjennomføre nødvendige tiltak. Det finnes eksempler på rettssaker med utgangspunkt i retten til mat fra India og mht. retten til bolig fra Sør-Afrika. Null-sult programmet i Brasil er også eksempel på en rettighetsbasert tilnærming.

Kontoret til FNs høykommissær for menneskerettigheter understreker i sin omtale av rettighetsbasert utvikling at rettighetsperspektivet bidrar til fattigdomsbekjempelse ved:

- å legge vekt på at utviklingen av reelle strategier for å bekjempe fattigdommen, basert på erkjennelsen av menneskerettighetene, er en del av statens legale forpliktelser.
- å utvide perspektivet i fattigdomsbekjempelse til å omfatte strukturer som diskriminerer mot grupper og dermed genererer eller fordyper fattigdom.
- å styrke statusen til sivile og politiske rettigheter som igjen spiller en vesentlig rolle i å bekjempe fattigdommen.
- å understreke at sosiale og økonomiske rettigheter omfatter bindende forpliktelser, ikke bare programmatisk målsetninger.
- å bidra til å legitimere kravet fra fattige om meningsfull deltakelse i beslutningsprosesser.

- å bidra til å forsvare oppnådde rettigheter mot tilbakeslag og styrke de institusjonene som kan holde politikere til ansvar.

En rekke FN-organisasjoner, bilaterale givere og frivillige organisasjoner legger nå i økende grad rettighetsperspektivet til grunn for sine strategier og programmer, og arbeider med å utvikle metodologi for å integrere rettighetsperspektivet bedre i sine utviklingsprogrammer. Eksempelvis operasjonaliserer den internasjonale frivillige organisasjonen OXFAM rettighetsbasert fokus i organisasjonens arbeid rundt fire linjer: å identifisere grupper hvis rettigheter ikke respekteres eller oppfylles; fokusere mer på de mekanismene som ligger til grunn for at rettighetene ikke oppfylles eller på de som bidrar til sosial eksklusjon; å fokusere på ulike nivåer – som husholdninger, organisasjoner i det sivile samfunn, statlige aktører eller privat sektor – som bidrar til å krenke rettigheter og på hvilke mekanismer som benyttes til å gjøre dette; og identifisere styrke og svakheter hos aktører på ulike nivåer for å endre diskriminerende praksis eller regelverk. Dette siste inkluderer kulturelle forestillinger som bidrar til å videreføre diskriminering. En rekke andre organisasjoner arbeider langs de samme linjer.

Et rettighetsperspektiv må imidlertid ikke forstås slik at utviklingsarbeidet skal fokusere utelukkende på spesielle målgrupper. En rekke forhold må være tilstede for å sikre rettigheter; gruppers rettigheter i lovverket er et viktig element, generelle politiske og sivile rettigheter er også sentrale. Men også mulighetene til å få diskriminering og overgrep prøvet for domstoler og de reelle muligheter folk har til å søke beskyttelse mot overgrep eller få beslutninger prøvet er viktige. Rettighetsperspektivet omfatter også god forvaltning som kan trygge nødvendige sosiale og andre tjenester, nødvendig infrastruktur osv. I en forstand kan da en skattepolitikk som er motivert utfra ønsket om å sikre god skatteinngang for å dekke disse behovene, betegnes som en rettighetsbasert politikk. Rettighetsperspektivet i vid forstand innsnevrer ikke utviklingsarbeidet til legale spørsmål, men utvider spørsmålet om å innfri rettigheter til å omfatte en rekke elementer som til sammen bidrar til at den enkeltes rettigheter sikres.

Rettighetsperspektivet innebærer heller ikke en forventning om umiddelbar sikring av sosiale og økonomiske rettigheter i ethvert land. Omtalen av behovet for å sikre økonomiske og sosiale rettigheter møtes med jevne mellomrom av det

argumentet at å insistere på å sikre enkelte rettigheter til fulle i et land, vil binde landets ressurser og politikere i forhold til det handlingsrom de trenger for å oppnå en bred og varig fattigdomsreduksjon. Regjeringen deler ikke dette synet. Konvensjonen om sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter fastslår at stater skal gjennomføre tiltak for å oppfylle sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter til fulle med hensyn til de ressurser landet besitter, og at arbeidet med å oppfylle rettighetene kan skje gradvis. Det ligger for øvrig et klart forbud i konvensjonene mot å diskriminere mot folkegrupper, kjønn eller religion i forhold til rettighetsarbeidet. Prinsippet om en gradvis innfrielse av de sosiale, økonomiske og kulturelle menneskerettighetene i tråd med landets egen evne til å gjøre det, kan også sies å ligge til grunn for de nasjonale strategier for fattigdomsbekjempelse som er basis for utviklingssamarbeidet. I St.meld. nr. 21 (1999-2000) Menneskeverd i sentrum, handlingsplan for menneskerettigheter, understrekes det at «i utviklingssamarbeidet legges forholdene i det enkelte land til grunn for dialog og samarbeid for å fremme menneskerettighetene. Uansett økonomisk situasjon skal statene søke å legge forholdene til rette for at individet skal bli bedre i stand til å ivareta egne behov.»

Universelt aksepterte internasjonale normer, særlig innenfor menneskerettighetsvernet, er en felles forståelsesramme og grunnlag for dialog, og utgjør derfor et vesentlig element for å klargjøre viktige utviklingspolitiske målsettinger og virkemidler. Alle norske samarbeidsland har forpliktet seg internasjonalt til å respektere, beskytte og oppfylle menneskerettighetene. Gjennom utviklingssamarbeidet arbeider en fra norsk side for å styrke landenes kapasitet til å overholde disse forpliktelsene. Regjeringen vil intensivere fokus på de internasjonale menneskerettighetsinstrumentene som en felles referanseramme for politisk dialog og samarbeid med partnere i Sør. Håndboken som Direktoratet for utviklingssamarbeid (NORAD) har utarbeidet for menneskerettighetsvurderinger i utviklingssamarbeidet, er et viktig redskap i arbeidet med disse utfordringene.

På norsk side er rettighetsperspektivet innarbeidet på en rekke områder; i arbeidet med internasjonale konvensjoner, i politisk dialog med samarbeidspartnerne, i støtte til frivillige organisasjoner som arbeider med å synliggjøre marginaliserte gruppers rettigheter, i arbeidet med å støtte fri presse, i arbeidet med å støtte rettskjedene i ulike land. Samarbeidet med Instituttet for frihet og demokrati i Peru for å styrke mulighetene for

fattige i utviklingsland til å få anerkjent sine rettigheter i forbindelse med egen jord, virksomhet eller bolig, er et eksempel på direkte rettighetsbasert utviklingsarbeid (omtalt i kap 7).

Det er imidlertid en utfordring å integrere perspektivet om rettighetsbasert utvikling bedre i utviklingsarbeidet både multilateralt og bilateralt og en vil fra norsk side arbeide for å styrke dette brede perspektivet ytterligere.

1.4 Meldingens innhold

Tusenårsmålene kan nås

Tusenårsmålene er retningsgivende for det internasjonale arbeidet med å bekjempe fattigdommen og for norsk utviklingspolitikk. Det er mulig å realisere tusenårsmålene og målene fra Johannesburg. Prognoser fra Verdensbanken, UNDP og andre viser at på global basis vil flere av dem kunne nås med dagens politikk og ressursinnsats. Andre mål vil kunne nås med økt innsats. Men for at dette skal skje, må blant annet den trenden til økt og mer effektiv bistandsinnsats en nå ser, forsterkes og vedvare. Blant de 8 tusenårsmålene er det en overgripende målsetning å halvere andelen mennesker som lever i ekstrem fattigdom innen 2015. Fremdriften i arbeidet til nå tyder på at målet er innenfor rekkevidde. Imidlertid er utviklingen svært ujevn, en rekke land og regioner ligger etter i utviklingen. Utviklingen i Afrika sør for Sahara er særlig bekymringsfull.

Enkelte av de øvrige mål vil kunne nås i noen regioner, mens andre vil oppleve mindre grad av måloppnåelse. Også på landnivå er bildet meget variert. Igjen er det landene i Afrika sør for Sahara, med sine historisk lave vekstrater, som ligger dårligst an når en ser målene under ett. Tusenårsmålene og fremdriften i arbeidet til nå gjennomgås i kapittel 2.

Globalt partnerskap for utvikling

Det utvidede perspektivet på utviklingspolitikken som har vokst frem, gjør det stadig mer tydelig at politikken som rike land, inkludert Norge, fører på en rekke områder har store virkninger for fattige lands muligheter til å få bukt med fattigdommen (jf. kapittel 3). Tusenårsmålene kan først og fremst nås gjennom et globalt partnerskap, der både industriland og utviklingsland forbedrer sin politikk. Globalt partnerskap er et nøkkelord for å nå tusenårsmålene. Det dreier seg om internasjonale

nale rammebetingelser. Handel er sentralt for at utviklingsland skal få inntekter, produktivitetsvekst og arbeidsplasser. Utviklingslandene trenger bedre markedsadgang. Dette vektlegges i kapittel 3. Bedre rammer for gjeldslette (jfr. egen handlingsplan «Gjeldslette for utvikling»), migrasjon, miljø- og ressursforvaltning, kunnskaps- og teknologioverføring, korrupsjonsbekjempelse, medbestemmelse i internasjonale fora er andre viktige elementer for å fremme utvikling. Rike lands politikk har virkninger for utviklingsland på en rekke områder. I tråd med Regjeringens behandling av Handlingsplanen for fattigdomsbekjempelse, kartlegges ulike sider ved norsk politikk. Det ligger blant annet en spesiell utfordring i å sikre større åpenhet om inntekter fra utvinningsindustri i utviklingsland – dette er et tverrnasjonalt ansvar. Også OECDs målsetting om å gi 'koherensperspektivet' en mer sentral plass i organisasjonens alminnelige arbeid støttes aktivt fra norsk side.

Dette er ikke ny innsikt, verken hva angår handel eller gjeld. Men den konsensus som har vokst frem, gjør det i dag vanskeligere enn før for enkelte industriland å bagatellisere betydningen av disse faktorene. Dette har ikke minst vist seg i forbindelse med pågående forhandlinger i Verdens handelsorganisasjon (WTO).

Forutsetninger for utvikling: nasjonalt ansvar for fattigdomsreduksjon

Mens rammebetingelser for handel og andre forhold som har innvirkning på et lands politikk er viktig for alle utviklingsland, er bistanden av særlig betydning for de fattigste landene. Endringene som har skjedd globalt innen utviklingsarbeidet, innebærer også en dypere erkjennelse av at utvikling ikke skapes gjennom prosjektbasert bistandsinnsats ved at utenlandsk ekspertise bygger og ruster opp infrastrukturen i et utviklingsland og så og si «setter det på rett kurs», som det deretter forventes å vedlikeholde selv. Dette konseptet har vist seg å fungere dårlig og har gitt opphav til mange «hvite bistandselefanter» (dvs. store prosjekter som viser seg ikke å være bærekraftige). Etter hvert er det utviklet en grunnleggende forståelse for at et lands utvikling først og fremst er et resultat av kvaliteten på dets egen politikk og av dybden i dets eget eierskap til denne. Utvikling kan bare skapes i og av landene selv. Det er landenes egne innbyggere og politikere som må avgjøre hvordan deres framtid skal formes. Dette må skje i et skjæringspunkt mellom internasio-

nale og nasjonale rammebetingelser, hvor de politiske myndighetenes vilje til å prioritere for utvikling, og hvor deres evne – i en ressursfattig og ofte turbulent politisk virkelighet – til å gjennomføre sine planer, ofte er avgjørende. Det er utviklingslandenes ansvar å få på plass gode nasjonale rammebetingelser og en fornuftig politikk som kan fremme utvikling.

Stadig flere utviklingsland utarbeider nå sin egen helhetlige strategi for fattigdomsreduksjon. Disse strategiene for fattigdomsreduksjon er også retningsgivende for det internasjonale giversamfunnets bidrag.

Det internasjonale samfunnet må i denne situasjonen vise vilje til å tilpasse sin politikk og sin bistand til nasjonale prioriteringer gjennom fattigdomsstrategiene, yte nok og effektiv bistand og bidra med støtte til næringsutvikling. De respektive multilaterale og bilaterale giverinstitusjoner har som resultat av slike omlegginger, måttet redefinere sine roller i forhold til hverandre og ikke minst i forhold til samarbeidslandenes myndigheter.

Bakgrunnen for og arbeidet med nasjonale fattigdomsstrategier i utviklingslandene er omtalt i kapittel 4.

Giverreform – Mer bistand og mer effektiv bistand

Verdensbanken og andre har gjort beregninger som tyder på at bistanden må fordobles dersom en skal nå alle tusenårsmålene. Totalt økte bistanden fra USD 52 mrd. i 2001 til 68 mrd. ifølge foreløpige tall for 2003. Dette er positivt men ikke tilstrekkelig. Regjeringens mål om å øke bistanden til 1 prosent av BNI må ses i dette perspektiv.

Utviklingssamarbeidet må imidlertid også bli mer effektivt. Meldingen omtaler det betydelige reformarbeid som nå foregår i internasjonal bistand. Tusentalls prosjekter fra ulike givere i hvert land, uten forankring i nasjonale planer og med separate rapporterings- og kontrollrutiner har bidratt til lite effektiv bruk av bistandsressursene og store belastninger på utviklingslandenes egen administrasjon. Det er derfor et omfattende behov for reformer på giversiden, med bedre samordning av givernes innsats i hvert land. Samtidig må mottakerlandenes eierskap og strategier systematisk legges til grunn for giverinnsatsen. Arbeidet med omlegging av bistanden fra øremerkede prosjekter mer i retning av rammebevilgninger omfatter bl.a. en utvikling i retning av mer støtte til brede sektorprogrammer, der ressursene fra ulike givere samles i en felles «kurv» og med

felles rapporteringsordninger. Det legges opp til ordninger der likesinnede givere forvalter andre lands bistand gjennom såkalte «stille» partnerskap. Og der forholdene ligger til rette for det mht. en troverdig offentlig økonomiforvaltning gis også bistand gjennom budsjettstøtte. Norge har vært en pådriver for disse reformene i internasjonal bistand. Utdanning, helse, kampen mot hiv/aids, bærekraftig utvikling og næringsutvikling, herunder landbruk, er viktige innsatsområder for norsk bistand.

Multilaterale utviklingsorganisasjoners arbeid er sentralt for kampen mot fattigdom. Norsk innsats for reform i FN skal bidra til bedre målretting, effektivitet og finansiering. Vi vil styrke utviklingsbankenes fokus på fattigdomsreduksjon i praksis. Samarbeidet mellom ulike aktører må styrkes. Valg av kanaler for bistand – bilateral stat-til-stat, multilaterale organisasjoner og frivillige organisasjoner – må vurderes med vekt på kanalenes spesielle fortrinn og behovet for samordning, kvalitet og resultatoppgåelse.

FN tar til orde for ekstra innsats for de land som ligger etter i arbeidet med å nå tusenårsmålene. Likesinnede land har nylig besluttet å konsentrere innsatsen mer om slike land; Nederland har som mål å øke innsatsen i Afrika slik at 50 prosent av den bilaterale bistanden går til Afrika, mens Storbritannia har som mål at 90 prosent eksklusiv humanitær bistand og enkelte andre poster, skal gå til lavinntektsland. Norsk innsats for disse landgruppene er sammenligningsvis hhv. omlag 42 prosent og 60-65 prosent. Regjeringen ønsker en større grad av konsentrasjon av den samlede bilaterale norske innsatsen om de land som henger etter i arbeidet med å oppnå tusenårsmålene og som ikke vil ha mulighet til å nå dem uten betydelig støtte. Det er derfor et behov for et mer konkret mål for større konsentrasjon av den bilaterale innsatsen. Spørsmålet vil bli utredet og en vil komme med et konkret forslag i forbindelse med statsbudsjettet for 2005.

I enkelte samarbeidsland har norsk stat-til-stat bistand for stor spredning på mange sektorer. Der som man skal bidra til mer effektiv utnyttelse av ressurser og kompetanse, er det viktig å fokusere innsatsen bedre. En konsentrasjon på færre områder vil også bidra til å forbedre samordningen innenfor giverfelleskapet bedre og redusere forvaltningsbyrden for mottakerlandet. Regjeringen går derfor inn for at norsk bistand finansiert over land- og regionalbevilgningene normalt skal konsentreres om to – tre sektorer i hvert land. Valg av sektorer vil skje i nær dialog med samarbeidslan-

det og andre givere, på bakgrunn av samarbeidslandets egen strategi for fattigdomsreduksjon.

Arbeidet med giverreform blir gjennomgått i kapittel 5.

Styresettreform, demokrati og effektiv forvaltning

Gode nasjonale rammebetingelser ses i dag gjerne som resultat av «*godt styresett*». Begrepet har ingen klar og entydig definisjon. Det brukes ofte både for å markere at en stat tar hensyn til enkeltmenneskets grunnleggende menneskerettigheter, sikrer fred og rettssikkerhet og bekjemper korrupsjon. I en utviklingspolitisk sammenheng er det også av meget stor betydning at landet har eller er i ferd med å etablere institusjoner som kan sikre en ansvarlig økonomisk politikk og fremmer en dynamisk privat sektor med gode rammebetingelser for næringsutvikling. Begrepet godt styresett omfatter ofte også en bevisst politikk for miljømessig bærekraftig utvikling.

I flere samarbeidsland er det utfordringer på områder som demokrati, menneskerettigheter, rettssikkerhet, effektiv og åpen forvaltning, korrupsjonsbekjempelse og sikkerhet for liv og eiendom. Gjennom utviklingssamarbeidet vektlegges reformer av politikk og styresett. De viktigste drivkrefter for reform er landenes egne innbyggere og ledere. Å støtte styresettreform er et sentralt anliggende for utviklingspolitikken. Gjennom utviklingspolitisk dialog, ved bruk av norsk ekspertise og bidrag gjennom multilaterale organisasjoner medvirker vi til reformer og institusjonsbygging i samarbeidslandene. Økonomistyring og -forvaltning blir høyt prioritert. Det samme gjelder statlige og ikke-statlige institusjoner som ivaretar behov for kontroll og innsyn. Når samarbeidsland viser vilje til reformer i politikk og styresett, er det en vesentlig positiv faktor i vurderingen av fordeling av bistandsressurser.

Betydningen av godt styresett og arbeidet for å støtte opp under reformer omtales i kapittel 6.

Næringslivets rolle

Et mer dynamisk næringsliv er en forutsetning for vekst, utvikling og fattigdomsreduksjon. Forutsigbare og stabile rammebetingelser er avgjørende for at vekstdynamikken i privat sektor skal utløses, næringsutvikling skal kunne finne sted og nye inntektsgivende arbeidsplasser skapes. Ikke minst er slike stabile rammebetingelser avgjørende for å utløse investeringslysten i et land og for å skape interesse blant utenlandske investorer.

Strategien for næringsutvikling i Sør (jf. Innst.S.nr. 28 (1999-2000)) er rammen for arbeidet med næringsutvikling i utviklingslandet. Støtte til å forbedre rammebetingelser for næringsutvikling, NORFUNDS risikokapital for næringsutvikling såvel som handelsrelatert bistand er viktige elementer. Norsk næringsliv er samarbeidspartnere i arbeidet med å støtte opp under næringsutvikling i sør. Private og statlige institusjoner og miljøer er aktive i arbeidet med kompetansebygging.

Virkemiddelapparatet for næringsutvikling i sør skal samordnes bedre. Arbeidet med å skape et åpent og avbundet marked for bistandsrelaterte oppdrag, med respekt for helse, miljø og sikkerhet, vil fortsette.

Fra norsk side skal en bidra til at potensialet for større verdiskapning i uformell sektor i utviklingsland realiseres bl.a. gjennom støtte til formalisering av fattiges eiendoms- og bruksrettigheter og mikrofinans. Landbruket har en dominerende stilling i mange av de fattigste utviklingslandene, men har vært for lavt prioritert både i landene selv og i utviklingslandet. Hovedinnholdet i en ny handlingsplan for støtte til landbruket innenfor utviklingslandet er omtalt i meldingen.

Næringsutvikling i utviklingsland er tema for kapittel 7.

Det sivile samfunn

I mange utviklingsland er den politiske deltakelsen i befolkningen beskjeden. De politiske partiene kan mobilisere bredt i forbindelse med valg, men fungerer ofte dårlig som bærere av en politisk agenda og som demokratiske organisasjoner. Nettverkene av frivillige organisasjoner og interesseorganisasjoner er betydelig spinklere enn det som er vanlig i industriland. Media har ofte ufrie kår. I land med svake demokratiske tradisjoner ser makthaverne dessuten ikke sjelden på det sivile samfunn mer som et uromoment enn som en viktig med- og motspiller i det politiske liv.

Det er i slike sammenhenger viktig å yte bistand på måter som bidrar til å stimulere åpen informasjon, interessefellesskap og organisasjonsdannelse på tvers av grupperinger, og på denne måten fremme felles anliggender og utvikle og berike den politiske debatten. Samtidig er frivillige organisasjoner i mange utviklingsland viktige aktører i arbeidet for å tilby grunnleggende tjenester av betydning for fattigdomsbekjempelse; kirker og andre aktører i det sivile samfunn spiller

en betydelig rolle som leverandører av utdannings- og helsetjenester. Organisasjoner i det sivile samfunn kan spille en viktig rolle for at fattige og marginaliserte grupper skal få en bedre livssituasjon og få realisert sine rettigheter. Regjeringen ser norske ikke-statlige organisasjoner og politiske partier og media som viktige aktører i denne sammenheng. Frivillige organisasjoner forvalter mer av totale norske bistandsmidler enn det som kanaliseres gjennom den bilaterale stat-til-stat bistanden. Det legges særlig vekt på organisasjonenes samarbeid med søsterorganisasjoner for å styrke sivil samfunn i sør, på rollen som tjenesteleverandør og på lokal forankring.

Samtidig har Regjeringen behov for å se hvordan omleggingen av utviklingslandet, med nye samarbeidsformer og nasjonalt eierskap, reflekteres i frivillige organisasjoners innsats for fattigdomsbekjempelse. De resultater som oppnås vil få betydning for vurderinger av hvilken type kanal som velges i ulike sammenhenger. Regjeringen vil derfor ta initiativ til opprettelsen av et eget utvalg for å vurdere resultater i bistanden gjennom frivillige organisasjoner.

Det sivile samfunns roller og oppgaver i fattigdomsbekjempelsen er omtalt i kap. 8.

Kulturen spiller en viktig rolle for et levende sivil samfunn. Utviklingspolitikken omfatter både kulturutveksling og støtte til oppbygging av institusjoner av betydning både for et fritt og variert kulturliv og for kulturminnebevaring.

Resultatfokus og kvalitetssikring i utviklingslandet

Utviklingspolitikken – både utviklingslandenes egen politikk, bistandspolitikken og den politikken som industrilandene mer og mindre bevisst utøver internasjonalt og som påvirker situasjonen i fattige land – gir resultater på forskjellige nivåer og over tid. I siste instans er suksesskriteriet permanente forbedringer i de fattiges situasjon i de enkelte land og vedvarende vekst i landenes økonomi. Tusenårsårene inneholder en rekke resultatindikatorer som overvåkes i hvert utviklingsland og som det årlig blir rapportert på til FN's generalforsamling. Disse indikatorene er imidlertid rettet mot forhold som utvikles langsomt over år. Derfor trengs det også rapporter om mer umiddelbare resultater, som kan vise om utviklingsprosessen er på rett vei og at Norge bidrar positivt til dem. Dette arbeides det med internasjonalt og i Norge.

Kvaliteten i utviklingslandet må sikres

og det må legges mer vekt på resultater, både i mottakerland og i norsk forvaltning. Bistand har generelt høy risiko og risikohåndtering må vektlegges tydeligere samarbeidet. Nye bistandsformer og mer giversamarbeid har konsekvenser for hvordan det arbeides med kvalitetssikring og rapportering; også oppfølging, risikovurdering og rapportering blir i stadig større grad fellesanliggender. Det er viktig å styrke mottakerlandenes egne systemer og i så stor grad som mulig legge disse til grunn for arbeidet.

Begrepet *fattigdomsrettet bistand* må forstås i en bred kontekst. Fattigdomsbekjempelse innenfor rammen av tusenårsmålene innebærer at utviklingssamarbeidet skal bidra til å styrke samarbeidslandenes egen evne til å bekjempe fattigdommen. Omfattende fattigdomsproblemer bekjempes ikke bare med tiltak som er direkte målgruppeorientert; om et tiltak er fattigdomsrettet eller ikke må ses i en bred sammenheng.

Det er viktig at en fastholder at fattigdomsorienteringen i utviklingssamarbeidet ikke måles etter direkte målgrupperetting av tiltak, men ofte vil være indirekte og langsiktig, dvs. rettet mot bedre styresett, økonomisk vekst, infrastruktur m.m.

Arbeidet med resultatfokus og kvalitetssikring, med særlig vekt på nye samarbeidsformer og giversamarbeid, er tema for kapittel 10.

1.4.1 Risikofaktorer og trusler

Sett i relasjon til oppgavene som ligger i tusenårsmålene er tiden frem til år 2015 da de fleste skal være oppfylt kort, og det er mange risikofaktorer forbundet med realiseringen av dem.

Krig og konflikt

Fred og sikkerhet er fundamentale forutsetninger for utvikling og for å nå tusenårsmålene. Det er derfor god utviklingspolitikk å bidra til forbygging av krig og konflikt, til fredsslutninger og til at freden blir varig. Politikk for økonomisk og sosial utvikling som impliserer forsvarlig forvaltning og fordeling av viktige økonomiske ressurser, kan bidra til å forebygge konflikter.

Bistand bør benyttes bevisst og strategisk for å forebygge konflikt, støtte opp under fredsprosesser og bidra til fredsbygging. Dette er relevant for flere av Norges samarbeidsland. Overgangsbistanden kan omfatte bidrag til sosial og økonomisk utvikling, politisk reform, bedre styresett, samt bedre sikkerhet. Giversamarbeidet og utnyt-

telsen av de ulike kanalers spesielle fortrinn må styrkes. Frivillige organisasjoner spiller en viktig rolle, men betydningen av å gjenopprette offentlige styringsfunksjoner må likevel i mange tilfeller vektlegges sterkere. Arbeidet med å sikre at utviklingssamarbeidet og de virkemidler en rår over i den sammenheng utnyttes konstruktivt i arbeidet med fred og sikkerhet, er behandlet i kapittel 9.

Hiv/aids

Hiv/aids-epidemien er en av de alvorligste trusler mot utvikling verden står overfor. Epidemien truer svake stater økonomisk, sosialt og sikkerhetsmessig. Den forsterker fattigdommen, undergraver menneskerettighetene, og rammer særlig de aller fattigste og mest sårbare grupper, som kvinner og barn. Det er hovedsakelig mennesker i yrkesaktiv alder som dør, og skaper husholdninger som ledes av barn. Når andre kriser rammer land som er svekket av hiv/aids, blir virkningen av krisene mer langvarige og dyptgripende. Det har vi sett i land i det sørlige Afrika som har vært utsatt for tørke og matvarekrise siden 2002. Der nødhjelp tidligere kunne avhjelpe sult forholdsvis raskt, bidrar nå hiv/aids til varige problemer. Fattigdom, sult og hiv/aids virker gjensidig forsterkende. Samtidig kommer epidemien på toppen av andre betydelige trusler mot liv og folkehelse,



Figur 1.3 Hiv/aids er en alvorlig trussel mot utvikling. Illustrasjon fra Kenya.

Kilde: Corbis

som malaria og tuberkulose. Å stoppe spredningen av hiv/aids og disse andre sykdommene som truer liv og helse, er ett av tusenårsmålene.

Under FNs spesialsesjon om hiv/aids i 2001 forpliktet FNs medlemsland seg til å øke ressursene til bekjempelse av hiv/aids. Tiltak for å møte hiv/aids-trusselen er omtalt i kapittel 5.

Korrupsjon

En annen alvorlig risikofaktor er korrupsjon. Misbruk av midler tapper fattige land for ressurser som trengs for å bekjempe fattigdommen. Korrupsjonsproblemet er et tverrnasjonalt ansvar og Norges engasjement på dette området – nasjonalt, i internasjonale fora og gjennom bistand – vektlegges sterkt. FN-konvensjonen mot korrupsjon er en milepæl i arbeidet for å bekjempe korrupsjon og må sikres bred oppfølging. Det er viktig at industriland har en åpen dialog med samarbeidsland om hvilke tiltak som er mest effektive og bør brukes for å komme korrupsjon til livs. Samtidig er det viktig at industrilandene setter i verk tiltak som hindrer egen industri i å bidra til korrupsjon. (Se kap 3, 6 og 10)

Naturkatastrofer, klimaendringer og miljøforringelser

En vesentlig trussel i arbeidet med fattigdomsreduksjon er også endringer i naturforhold, for

eksempel gjennom menneskeskapte klimaendringer. Mange fattige land ligger i områder som er sterkt utsatt for tropiske stormer og oversvømmelser. Mange land er også avhengig av å bruke forurensende energikilder eller har en industri som slipper ut giftstoffer både til luft og vann. Andre sentrale problemstillinger er forringelse av naturressurser som jordsmonn, skog og tap av biologisk mangfold. Lokalt representerer disse faktorene hindringer for økonomisk og sosial framgang og et dårligere liv for de fattigste som rammes hardest. Internasjonalt forringes miljøet og klimaet kan påvirkes negativt. Det er derfor et felles ansvar å redusere virkningene av negative miljøfaktorer og sikre miljømessig bærekraftige levekår til alles beste. Arbeid med de internasjonale miljøavtalene er omtalt nærmere i kapittel 3, mens Norges innsats innenfor bistandsarbeidet er nærmere omtalt i kapittel 5.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Tiltak foreslått i denne meldingen vil bli gjennomført innenfor eksisterende budsjettammer. Administrative konsekvenser er begrenset til de som følger av den reformen av utviklingsforvaltningen som allerede er under gjennomføring (jf. St.prp. nr. 1 (2003-2004) tillegg nr. 7.

2 FNs tusenårsmål for å bekjempe fattigdom

2.1 Innledning

Tusenårsmålene er målene for fattigdomsbekjempelse og utvikling fra FNs Tusenårserklæring, som ble vedtatt av FNs hovedforsamling ved konsensus i september 2000. Tusenårserklæringen inneholder en rekke forpliktelser for FN og for FNs medlemsstater vedrørende miljø, fred, sikkerhet og nedrustning, utvikling og fattigdomsbekjempelse, menneskerettigheter, demokrati og godt styresett. Afrikas spesielle utfordringer og styrking av FN var også vektlagt. Tusenårsmålene, de åtte nummererte målene med 18 delmål, utgjør nå et viktig felles grunnlag for det videre arbeidet med global fattigdomsbekjempelse – både politisk og praktisk¹. De fleste av tusenårsmålene skal innfris innen 2015, mens enkelte har kortere eller lengre frister for gjennomføring og enkelte er angitt uten frist².

Å halvere andelen mennesker som lever i ekstrem fattigdom innen 2015, er en del av mål nr. 1 som anses som det overordnede målet.

Boks 2.1 Tusenårsmålene

- Nr. 1 Utrydde ekstrem fattigdom og sult
- Nr. 2 Sikre grunnskoleutdanning for alle barn
- Nr. 3 Fremme likestilling og styrke kvinners stilling
- Nr. 4 Redusere barnedødeligheten
- Nr. 5 Forbedre helsen til gravide og fødende kvinner
- Nr. 6 Bekjempe hiv/aids, malaria og andre sykdommer
- Nr. 7 Sikre en miljømessig bærekraftig utvikling
- Nr. 8 Bygge et globalt partnerskap for utvikling

¹ Betegnelsen på engelsk er «Millennium Development Goals», en betegnelse som mer tydelig viser at dette er mål som berører utviklingsområdet spesifikt.

Indikatorer for måling av fremgang

Tusenårsmålene representerer en sammenfatning og bearbeidelse av mål som ble fastsatt av ulike utviklingstoppmøter på 90-tallet. For å styrke målenes praktiske betydning som veikart for bekjempelse av fattigdommen, har de sentrale organisasjonene Verdensbanken, Det internasjonale valutafondet (IMF), OECDs utviklingskomité (DAC) og UNDP, under ledelse av FN, utarbeidet 48 indikatorer til å måle fremdriften i arbeidet. Mens målene er generelt formulert, er indikatorene som er valgt for å konkretisere og overvåke arbeidet målbare og kvantifiserbare. For noen av målene dekker delmålene og indikatorer godt den bredere målsetningen, mens andre mål ikke har indikatorer som dekker bredden i de komplekse forholdene.

Tre år etter at tusenårserklæringen ble vedtatt, har tusenårsmålene i stor grad bidratt til å endre rammeverket for internasjonal fattigdomsbekjempelse. De aller fleste som er engasjert i internasjonalt utviklingsarbeid har akseptert tusenårsmålene som samlende fokus for sitt engasjement. Dette gjelder eksempelvis både Den afrikanske union (AU) og G8-landene. Det er også svært verdifullt at både FN, Verdensbanken, IMF og industrilandene nå samles om tusenårsmålene som et felles rammeverk for sitt arbeid i utviklingsland.

Tusenårsmålene er grunnlag for konkret arbeid og handlingsplaner, både i de multilaterale utviklingsorganisasjonene og på landnivå i utviklingslandene selv. De fattigdomsstrategiene utviklingslandene utarbeider som rammer for sin politikk eller som grunnlag for gjeldssanering, bygger også i økende grad på tusenårsmålene, eller nasjonale tilpasninger av disse.

² Fattigdomsmålene i tusenårserklæringen, tusenårsmålene, er nå fokus for systematisk oppfølging av fattigdomsarbeidet i FNs generalforsamling, ved generalsekretærens periodiske oppfølgingsrapporter. Den første, med tittelen Et veikart for oppfølging av FNs tusenårserklæring (*Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*. UN: New York, 6 september 2001. A/56/326) inneholder også en rekke anbefalinger om konkrete tiltak. Foreløpig siste oppfølgingsrapport kom sept 2003.

FNs tusenårsprosjekt og -kampanje

FN har iverksatt et eget Tusenårsprosjekt hvor en rekke fremstående forskere og praktikere utreder ulike viktige problemstillinger vedrørende oppnåelse av målene. Gjennom dette prosjektet forsøker FN å skape en bred konsensus om hvilke strategier som er best egnede for å nå målene. Prosjektet vil også gi bedre anslag over hvilke ressurser som er nødvendig for å nå målene. I tillegg har FNs generalsekretær iverksatt en egen Tusenårskampanje for å gjøre målene bedre kjent i alle land. Tusenårsmålene kan bare nås dersom den politiske viljen til økt innsats er til stede i både industriland og utviklingsland. Kampanjen vil være et bidrag i å mane til økt innsats. Videre står FN sentralt i å bistå utviklingsland i utarbeidelsen av nasjonale rapporter for fremdriften mot tusenårsmålene. Det er UNDP som har fått hovedansvar for Tusenårsprosjektet, Tusenårskampanjen og for å bidra til at det blir laget nasjonale rapporter. Norge har støttet UNDP politisk og finansielt i dette arbeidet. I tillegg til dette utarbeider FNs generalsekretær årlige rapporter om globale utviklingstrekk mot tusenårsmålene, med fokus på ulike temaer hvert år.

Regjeringen har arbeidet aktivt internasjonalt for å legge grunnlaget for at tusenårsmålene skal bli det samlende fokus for fattigdomsbekjempelse og legger selv tusenårsmålene til grunn for den norske innsatsen i kampen mot fattigdom.

Norsk tusenårskampanje

For blant annet å skape forståelse for nødvendigheten av å oppnå tusenårsmålene planlegges det også en kampanje i Norge for å gjøre målene og muligheten for å oppnå dem kjent, særlig blant ungdom/ yngre mennesker. Kampanjen vil bli gjennomført i nært samarbeid med FN-organisasjonene med avdelinger i Norge (Den internasjonale arbeidsorganisasjon (ILO), FNs organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur (UNESCO), UNDP og FN-sambandet). Regjeringen vil med utgangspunkt i denne kampanjen øke vekten på opplysningsaspektet knyttet til utviklingsspørsmål i det norske samfunn. Det vil også bli tatt steg for å styrke den norske deltakelsen i internasjonale nettverk på dette feltet for å innhente og dele erfaringer.

2.2 Tusenårsmålene forplikter alle

Erklæringen fra FNs Tusenårsforsamling er ved-

tatt av regjerings- og statsledere fra alle FNs medlemsland og forplikter dermed både rike og fattige land. Om tusenårsmålene i seg selv ikke er nye, er både de konkrete tidsfristene for å nå dem og oppslutningen om erklæringen og tusenårsmålene uttrykk for en fornyet og samlet forpliktelse til felles kamp mot fattigdom.

Sentrale menneskerettigheter som grunnlag

Flere av de sju første tusenårsmålene bygger på sentrale menneskerettigheter som er nedfelt i Verdenserklæringen om menneskerettigheter av 1948 og senere gjentatt og utdypet i Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 1966 og andre konvensjoner. Dette gjelder blant annet den grunnleggende retten til liv, retten til mat, retten til helse, retten til utdanning, kvinners og barns rettigheter og retten til bolig. Bærekraftig utvikling er sentralt. Det siste og åttende målet favner svært vidt og klargjør industrilandenes ansvar for å innrette sin egen politikk slik at det blir mulig for fattige land å nå de øvrige målene. Uten at industrilandene oppfyller sin del av forpliktelsene under mål nr. 8 og uten at de gjennomfører sentrale deler av agendaen som er beskrevet i kapittel 3, får en ikke realisert tusenårsmålene i flere regioner og en rekke land. Elementer av mål nr. 8 omtales spesielt i kapittel 3.

Tusenårsmålene henger sammen og er gjensidig avhengige og forsterkende. Det finnes ikke noe entydig data- og erfaringsgrunnlag som kan si oss hvordan de innbyrdes sammenhengene virker eller hvor sterke de er, men f.eks. vil en halvering av andelen fattige i verden vanskelig kunne tenkes uten at det bygges opp under utviklingen med forbedringer innen helse og utdanning. Vellykket arbeid for å bedre helsesituasjonen og redusere analfabetismen i et land, får på sin side både umiddelbare og langsiktige virkninger for folks velferd og inntekt, og dermed på deres fattigdomssituasjon. Tilgang til rent vann, som er helt sentralt for helsesituasjonen i et land, bidrar dermed til økt inntekt og redusert fattigdom. Målene fordrer altså både en sektorvis og en tverrsektoriell tilnærming om de skal nås.

Tusenårsmålene er ikke formulert som rettigheter. Den nære tilknytningen mellom tusenårsmålene og sentrale sosiale, økonomiske og politiske rettigheter bærer imidlertid vitnesbyrd om den betydningen det internasjonale samfunn tillegger disse rettighetene som grunnlag for varig forbedring av menneskers livsvilkår. FNs generalsekretær uttrykker det slik at som målbare krite-



Figur 2.1 FNs hovedkvarter i New York.

Kilde: Corbis

rier for bedring av menneskers livsvilkår, representerer tusenårsmålene gode indikasjoner på hvorvidt verden utvikler seg i retning av en inkluderende og rettferdig globalisering.

Det ville imidlertid være feil å konkludere med at den rettighetstenkningen og målgruppeorienteringen som tusenårsmålene gir uttrykk for, innebærer en forutsetning om at den innsatsen som skal til for å bekjempe fattigdommen i verden bør være ensidig enn si hovedsakelig målgruppeorientert. Det må tvert imot understrekes at initiativer rettet mot særskilte grupper er nødvendige, men langt fra tilstrekkelige. Forbedringer i styresett, fysisk, politisk og rettslig infrastruktur, næringsutvikling og institusjonsbygging er nødvendig for å nå målene. Ikke minst tusenårsmål nr. 1, med sin vekt på inntekt og på at mange fattige ikke har til daglig brød, minner om at de nevnte nasjonale rammebetingelsene, en forsvarlig makroøkonomisk politikk og gode rammebetingelser for investeringer og verdiskapning er nødvendige for å skape vekst, arbeidsplasser og skatteinntekter.

Felles forpliktelser

Det løft som trengs både når det gjelder internasjonal politikk og rammevilkår, styresett, privat sektor og i utviklingssamarbeidet må nasjonene gjøre i fellesskap. Hovedarbeidet må gjøres av utviklingslandene selv, basert på bedre og mer målrettet bruk av egne ressurser, og sterkere satsing på økonomisk utvikling som kan styrke fattigdomsreduksjon. Det internasjonale samfunn er forpliktet til å gjøre sin del av arbeidet. Dette gjelder en rekke områder, som miljø, korrupsjon, gjeld, migrasjon. Arbeidet for å legge forholdene bedre til rette for styrking av utviklingslandenes økonomi gjennom handel og investeringer anses imidlertid for å være av særlig betydning. Økt og mer effektiv bistand er et nødvendig og viktig supplement (jf. kapittel 1 og 3).

Tusenårsmålene må også ses i sammenheng med målene fra toppmøtet om bærekraftig utvikling i Johannesburg høsten 2002. Dette toppmøtet befestet bærekraftig utvikling som et overordnet mål og bygget på forpliktelsene fra FNs tusenårsforsamling. I Johannesburg ble konkrete mål om

artsmangfold og sanitære forhold bygget inn i tusenårs mål sju. Både øvrige temaer i tusenårs erklæringen så vel som målsetningene fra toppmøtet i Johannesburg er viktige forutsetninger for å lykkes med å bedre levekårene for mennesker som lever i fattigdom. Noen av disse er forutsetninger for å lykkes på kort sikt, mens andre er utfordringer på lengre sikt.

De konkrete målene om fattigdomsbekjempelse under tusenårs målene kan ikke forstås isolert, men må ses i sammenheng med beslektede internasjonale utfordringer, mål og prosesser. Enkelte av disse faller inn under de problemstillingene som drøftes i denne meldingen, mens andre hører mer naturlig hjemme i andre sammenhenger. Det minnes i denne sammenheng også om at regjeringen i det siste har lagt frem meldinger og handlingsplaner som har klare berøringspunkter mot temaene i denne melding. Dette gjelder i særlig grad Nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling og St.meld. nr. 19 (2002-2003). – *En verden av muligheter.*

2.3 Kan målene nås?

Det er mulig å nå tusenårs målene, men for å lykkes kreves det meget klare politiske prioriteringer både i industrilandene og utviklingslandene. Det kreves antakelig en fordobling av bistanden, men bistand alene er ikke nok. Bedre internasjonale rammebetingelser er viktig. Bedre styresett er også absolutt påkrevet i mange utviklingsland.

Hva er kriteriet på at målene er nådd?

Spørsmålet om hvorvidt tusenårs målene kan oppfylles har vært drøftet fra mange synsvinkler. Ett av spørsmålene som stilles er om en bør si seg tilfreds med at tusenårs målene blir innfridd når en ser verden under ett, eller om suksesskriteriet er at alle målene nås i alle verdens regioner eller land. Slik de åtte tusenårs målene som skal nås innen 2015 er formulert, virker det rimelig å forstå det slik at målene har global karakter.

Den sosiale og økonomiske utviklingen i de ulike regioner siden 1990 – det året de fleste målene har som basisår – har vært svært ujevn, med fremgang i folkerike områder i Asia og tilsvarende stagnasjon og også tilbakegang i mindre folkerike områder som Afrika sør for Sahara. Dette betyr at utviklingen i de folkerike landene i Asia alene spiller meget stor rolle for måloppnåelsen globalt sett. En sterk, positiv utvikling i Kina

og India vil for enkelte måls del alene kunne bidra til at et globalt mål oppnås, selv om situasjonen i eksempelvis Afrika sør for Sahara ikke blir vesentlig bedre.

Globale, regionale og land-mål

Selv om målene i utgangspunktet forstås som globale, fokuserer både FN og andre aktører mye på utviklingen på regionalt nivå og i de ulike land. Tusenårs målene er retningsgivende for alle land. Tusenårs erklæringen inneholder et eget kapittel om behovet for å støtte opp under arbeidet med å løse Afrikas spesielle problemer. Det konkrete arbeidet har både global karakter og spesiell fokus på regioner, land og målgrupper. Arbeidet med å bekjempe fattigdommen måles opp mot de globale tusenårs målene i hvert enkelt land. Det vil være en klar global forpliktelse å særlig fokusere på de land og regioner som henger etter i arbeidet med å nå tusenårs målene.

FNs generalsekretær konkluderer i sin rapport til FN's generalforsamling i september 2003 om gjennomføringen av tusenårs erklæringen, at målene kan nås på det globale nivået, selv om de er ambisiøse. Suksess krever imidlertid betydelig politisk vilje til økt innsats. Både politisk og finansielt ligger egeninnsatsen og støtten til landene som henger etter betydelig under det som er påkrevet. Generalsekretæren peker på at flere industriland ikke følger opp sine forpliktelser bl.a. på kjerneområder som handel.

Økt innsats er nødvendig

Tusenårs målene kan bare komme innen rekkevidde for de fleste av de fattigste landene om både landene selv og de rike landene gjør de nødvendige prioriteringer. Det er en utfordring å øke innsatsen, men det er også nødvendig å prioritere bistand og andre ressursene som er avgjørende for å skape økonomisk vekst og sosial utvikling, om regioner som henger etter. Det er særdeles viktig at de internasjonale rammebetingelsene som det blir redegjort for i kapittel 3 blir tilrettelagt til fordel for disse landene og at industrilandene bidrar til at de får utnyttet dem. Det er også viktig at utviklingslandene selv legger opp sin økonomiske politikk og sine utviklings- og fattigdomsstrategier slik at de fremmer vekst og sosial utvikling. Dette kan bl.a. skje gjennom å integrere indikatorene for tusenårs målene i strategiene og relevante sektorplaner. Et eksempel på hvordan dette kan gjøres finner en f.eks. i Tanzanias helsestrategi.

Noen regioner henger etter

Særlig i Afrika sør for Sahara er det flere land som henger svært langt etter på mange av målene og som ikke vil nå dem innen 2015. De fleste av disse er også i gruppen minst utviklede land (MUL). Også for MUL-gruppen som helhet er utviklingen betenkelig. Dette gjelder utsiktene til å nå målene såvel som størrelsen på bistandsoverføringene fra OECD-landenes side.

Enkelte vurderinger som har konkludert med at målene ikke er oppnåelige, synes å ha vært basert på forestillinger om at verken ressursinnsatsen fra omverdenen eller utviklingslandenes egen vilje og evne til å nå dem vil være sterk nok. Dette er et *for* pessimistisk utgangspunkt. Mobiliseringen av ressurser etter Monterrey-konferansen om finansiering av utvikling fra land som tidligere har hatt et relativt sett lavt bistandsvolum, viser tydelig at det er mulig å øke innsatsen. Samtidig viser mange utviklingsland en økende vilje til å bedre styresettet og bekjempe korrupsjon. En del utviklingsland har også kunnet vise til store fremskritt på kort tid innenfor nøkkelsektorer hvor innsatsen har vært fokusert og tiltak er blitt gjennomført – f.eks. innen utdanning. Sett under ett gir dette et blandet bilde med utsikter også til en positiv utvikling fremover. Det er grunn til å vente positive effekter i mange enkeltland og antakelig grunn til håp om å nå målene i flere land enn en vurdering av nå-situasjonen isolert sett skulle tilsi.

Nedenfor gjennomgås status for tusenårsmålene og tilknyttet norsk politikk på de respektive områdene. Det er FNs og Verdensbankens beregninger som er grunnlaget for fremstillingen. Fokus her er dels på det globale, dels på det regionale nivået. For noen av målene har FN og Verdensbanken valgt å fokusere kun på den regionale utviklingen, og mindre på globale tall. I noen tilfeller mangler tall over utviklingen på verdensbasis. I FNs og Verdensbankens rapporter pekes det også på at mange land mangler tilstrekkelig kunnskap og kapasitet til å rapportere godt nok om statistikk for de ulike kriteriene som er valgt som målestokker for fremdrift. Det er en integrert del av FNs og Verdensbankens arbeid med tusenårsmålene å styrke landenes kapasitet til å måle egen utvikling på sentrale områder.

Det tas sikte på årlig rapportering av fremgangen mot oppnåelsen av tusenårsmålene i St.prp. nr. 1. Fremstillingen her er derfor av mer orienterende og generell art.

2.3.1 Mål nr. 1. Utrydde ekstrem fattigdom og sult

Delmål 1: Å halvere andelen av verdens befolkning som har mindre enn tilsvarende en dollar om dagen å leve for mellom 1990 og 2015.

Delmål 2: Å halvere andelen av verdens befolkning som sulter mellom 1990 og 2015.

Beregninger tyder på at 1,292 milliarder mennesker levde i det som defineres som ekstrem fattigdom, dvs på under 1,08 1993-USD (jf. kapittel 1) om dagen, i 1990. Dette var 29,2 prosent av verdens befolkning. For å nå målet om en halvering av andelen av verdens befolkning som lever i ekstrem fattigdom, må en altså redusere fattigdommen slik at ikke mer enn 14 prosent lever under denne grensen i 2015.

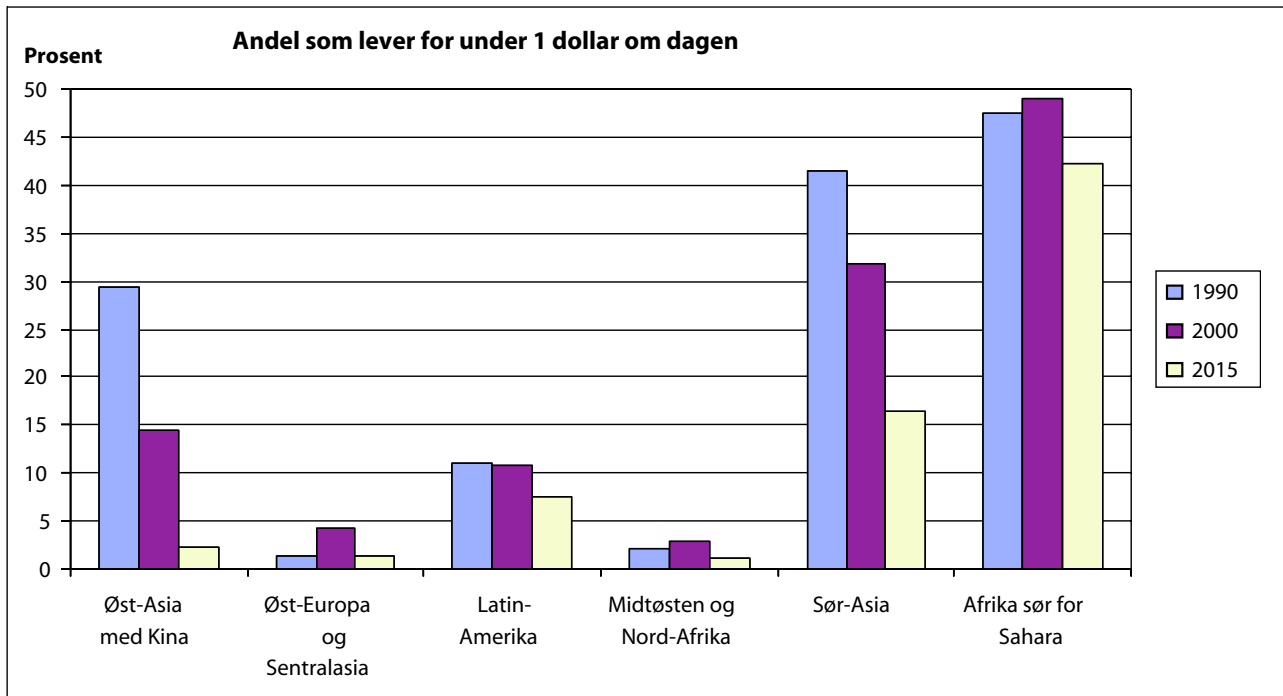
Beregningene viser også at antallet mennesker som lever i ekstrem fattigdom er sunket fra 1,292 til 1,169 milliarder. Dette betyr en reduksjon av andelen mennesker som lever i ekstrem fattigdom siden 1990 fra 29,2 til 23 prosent. De samme beregningene tyder på at en i 2015 vil kunne oppleve at andelen som lever i ekstrem fattigdom er sunket til 13 prosent. Dvs. at det første delmålet kan nås på global basis, men at det da fremdeles vil være 809 millioner mennesker som må leve for mindre enn en dollar om dagen.³

Det er reist innvendinger mot det delmål som er valgt for å måle reduksjonen i fattigdommen. Enkelte har hevdet at bruken av 1 dollar-grensen gir et misvisende inntrykk av utviklingen og av flere årsaker gir en fremstilling av den reelle fattigdomssituasjonen som mer positiv enn det virkeligheten skulle tilsi. Verdensbanken hevder eksempelvis at forbruk tilsvarende 2 dollar er en praktisk minstegrense for mennesker i mellominntektsland. 2,8 milliarder mennesker lever i dag under denne grensen. Fremskrivninger av utviklingen, basert på de samme forutsetninger som over, tyder på at en ikke vil lykkes med å redusere andelen som lever under 2 dollar-grensen med mer enn 39 prosent innen 2015.

Ser man nærmere på utviklingen, kommer store regionale forskjeller frem.

Øst-Asia har på det nærmeste oppnådd målet om halvering av fattigdommen i henhold til 1-dollar kriteriet. Kina har alt nådd det og trekker resten av regionen opp. I Sør-Asia forventes det at

³ Verdensbankens anslag forutsetter en gjennomsnittsvest i BNP på 3,4 prosent mens FNs generalsekretær har angitt 3 prosent gjennomsnittsvest som et minimum. Dette ligger over den vekst de fleste land opplevet på 90-tallet og kan på den bakgrunn virke optimistisk, selv om f.eks. veksten i Kina lå over dette.

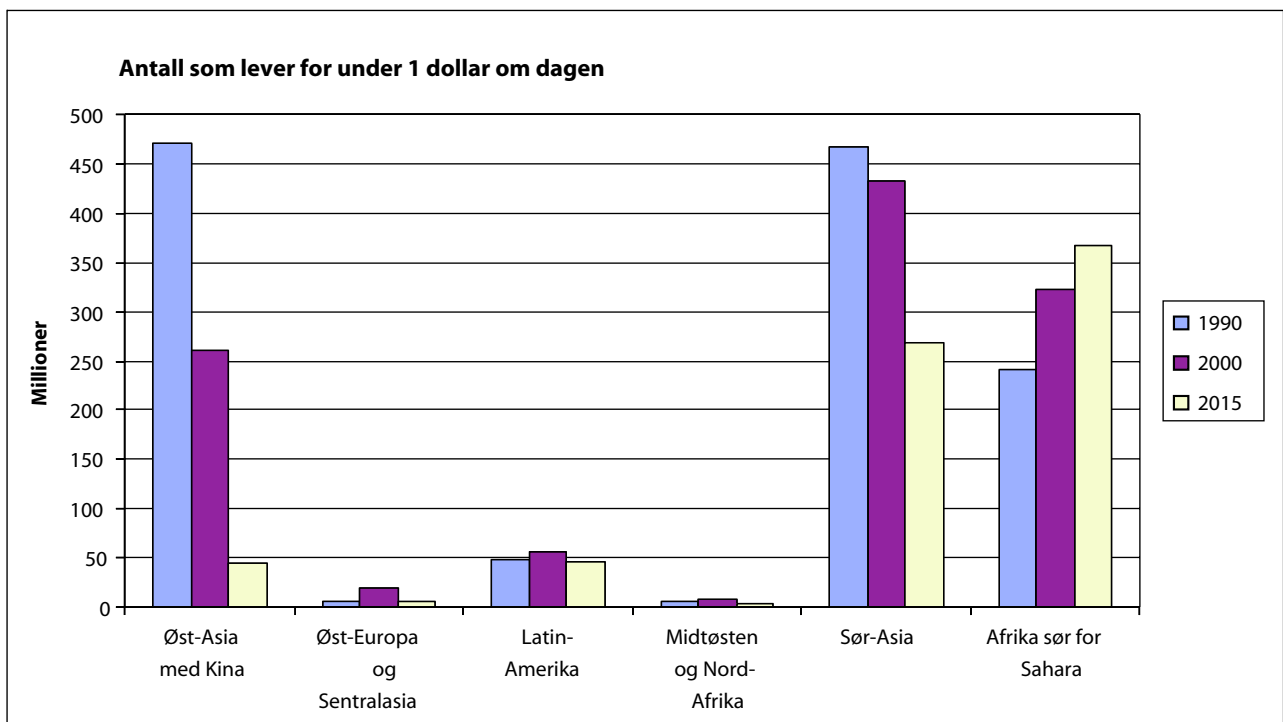


Figur 2.2 Andel av verdens befolkning under fattigdomsgrensen 1990 – 1999 – 2015

Kilde: Verdensbanken

målene nås. I Latin-Amerika forventes en tilnærmet måloppnåelse og i Midtøsten/Nord-Afrika stagnasjon – andelen ekstremt fattige er relativt lavt i utgangspunktet. For Afrika sør for Sahara

forventes en liten reduksjon i andelen mennesker som lever i ekstrem fattigdom på kun 1,5 prosentpoeng – til 46 prosent. Samtidig forventes at antallet mennesker som lever i ekstrem fattigdom



Figur 2.3 Antall mennesker som lever under fattigdomsgrensen

Kilde: Verdensbanken

øker med 163 millioner frem til 2015, bl.a på grunn av befolkningsveksten.

Det største antallet fattige lever i Asia. Om en ser på utviklingen siden 1990 har den imidlertid ført til at en stadig større andel av verdens totale fattigdom er å finne i Afrika. Mens bare ca 20 prosent av de som levde i ekstrem fattigdom bodde i Afrika sør for Sahara i 1990, kan man i 2015 komme i en situasjon hvor halvparten av mennesker som lever i ekstrem fattigdom lever i Afrika sør for Sahara. Afrika sør for Sahara er den eneste regionen som risikerer en jevn økning i antall fattige i hele perioden. Også her er det land som viser en positiv utvikling. Både Mosambik og Uganda har hatt en positiv utvikling det siste tiåret.

Denne type fremskrivninger som er referert over, er forbundet med mange usikkerheter. Den underliggende tendensen er imidlertid så solid at en må understreke betydningen av å fokusere spesielt på de problemer Afrika sør for Sahara opplever når det gjelder å bekjempe fattigdommen.

Ovennevnte vurderinger gir flere delsvaer på spørsmålet om hvordan en ligger an til å nå det første tusenårsålet – og dette målet er retningsgivende for hele arbeidet med fattigdomsbekjempelse. Slik målsetningen er formulert i utgangspunktet med de valgte kriterier, ligger det an til at dersom forutsetningene slår til og den nasjonale og internasjonale innsatsen er tilfredsstillende, er målet innenfor rekkevidde. Det må imidlertid understrekes at en rekke land og regioner ligger etter i utviklingen. Det må langt sterkere politisk vilje til endring og langt sterkere mobilisering av finansielle og andre ressurser til dersom de regioner som henger etter i utviklingen skal ha mulighet til å oppnå rimelig fremgang mot tusenårsmålene.

Det er blitt mer og mer akseptert oppfatning at verdens sultproblem ikke i bare kan anses som et produksjonsproblem, men i stor grad også er et fordelingsproblem og et rettighetsproblem.

En av FNs uavhengige rådgivere og nobelprisvinner i økonomi, Amartya Sen, hevder for eksempel at sultproblemet ikke kan forstås som at det ikke finnes nok mat, men at fattige mennesker ikke har tilgang til maten som finnes.

Underernæring hos små barn fører til økt risiko for at den fysiske og mentale utviklingen hemmes. Nesten 800 millioner mennesker i utviklingsland led av underernæring i 1999-2001. Antallet mennesker som lider av underernæring har

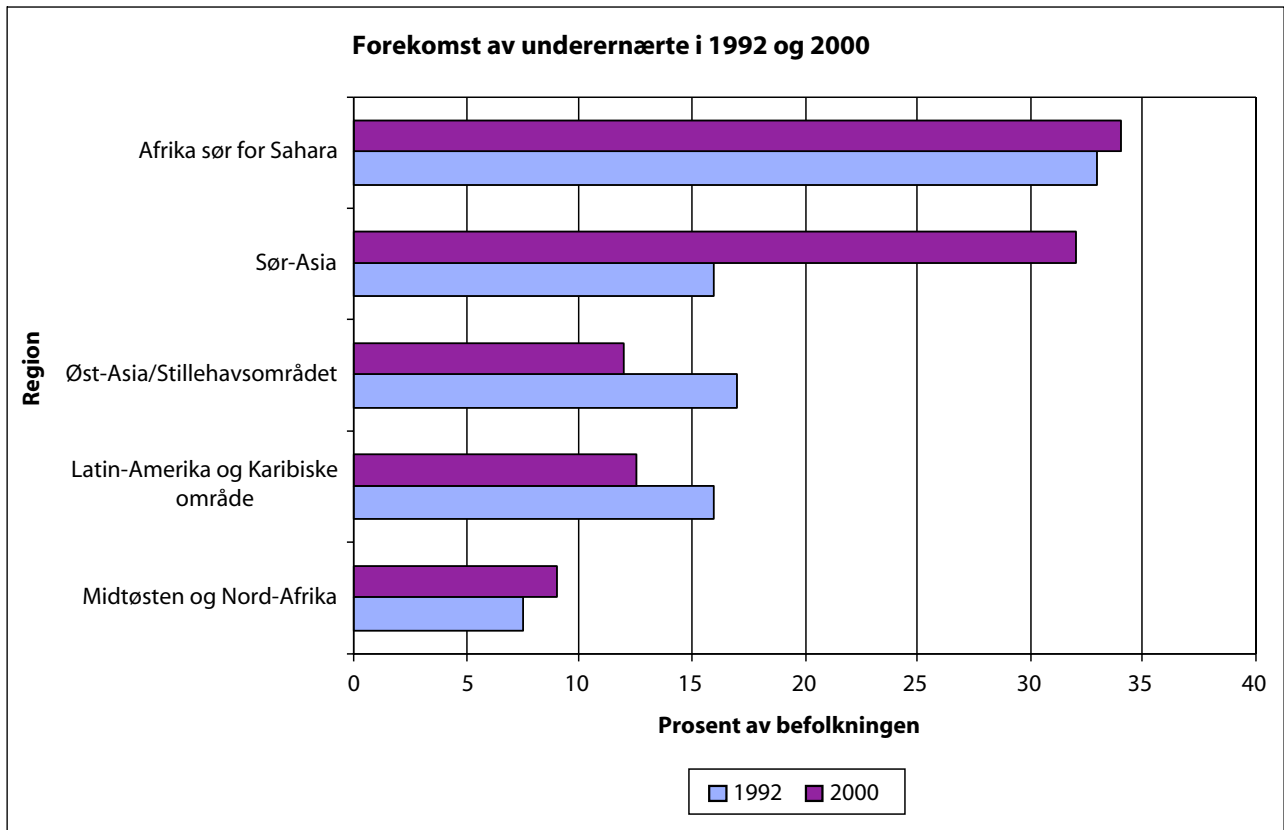
sunket med 20 millioner siste tiår. Dette representerer en nedgang i andelen av verdens befolkning som lider av sult på 3 prosentpoeng.⁴ Flere regioner viser god fremgang – men igjen ser en at Afrika sør for Sahara så vel som Sør-Asia henger etter. Om lag 60 prosent av alle underernærte mennesker bor i Asia, mens 24 prosent av verdens underernærte er afrikanere (sør for Sahara). En tredjedel av alle mennesker i Afrika sør for Sahara lider av underernæring. Utviklingen har vært spesielt alarmerende de siste årene: Antallet underernærte mennesker i utviklingsland økte med 18 millioner fra 1995-97 til 1999-2001, ifølge de siste tallene fra FN. Dette kan ikke tilskrives en enkeltfaktor, men må ses som resultat av kombinasjonen av en rekke omstendigheter av politisk og sosial karakter. Både feilslått langsiktig økonomisk politikk, aids-katastrofen, mangel på helhetlig satsing på landbruksutvikling så vel som kvinners lave status og sosial ulikhet er av de interne forhold som ligger bak.

Regjeringen har nylig fremlagt en handlingsplan for å styrke en bred og helhetlig norsk innsats for landbruksutvikling i sør. Sikring av retten til mat er viktig i denne sammenheng. (se kap 7). Det er imidlertid regjeringens syn at en innsats for bred fattigdomsreduserende økonomisk vekst, kombinert med arbeidet med berørte gruppers rettigheter og sosial ulikhet også er viktige innsatsområder i forbindelse med sultproblemet. Politisk arbeid i de internasjonale utviklingsorganisasjonene så vel som overfor samarbeidslandene, er derfor viktige elementer i et bredt anlagt arbeid for bidrag til kampen mot sult.

Det er i denne sammenheng også viktig å sette søkelys på at behovet for nødhjelp i samband med sultkatastrofer kan brukes av rike land som påskudd for å subsidiere sine landbruksprodukter og at slik hjelp fra utlandet samt salg av f.eks. mais og hvete til dumpingpriser, kan hemme utviklingen av et bærekraftig jordbruk i utviklingslandene og dermed deres egen beredskap mot sultkatastrofer.

Målrettede tiltak, bl.a. gjennom helsesektoren, kan bidra til å forebygge sult og mangelfull ernæring, særlig i forhold til barn. Dette er nærmere omtalt i kap. 5.7.

⁴ Definisjoner for de 48 kvantitative indikatorer som benyttes for å måle fremdriften i gjennomføringen av tusenårsmålene finnes i håndboken *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals*, FN 2003. (ST/ESA/STAT/SAR.F/95)



Figur 2.4 Forekomst av underernærte i ulike regioner

Kilde: FAO 2001

2.3.2 Mål nr. 2. Sikre grunnskoleutdanning for alle barn

Delmål 3: Innen 2015 skal det være mulig for gutter og jenter overalt i verden å fullføre grunnskoleutdanning

Investering i utdanning, og særlig i jenters utdanning, er av de investeringene som gir størst virkning når det gjelder å bekjempe fattigdom.

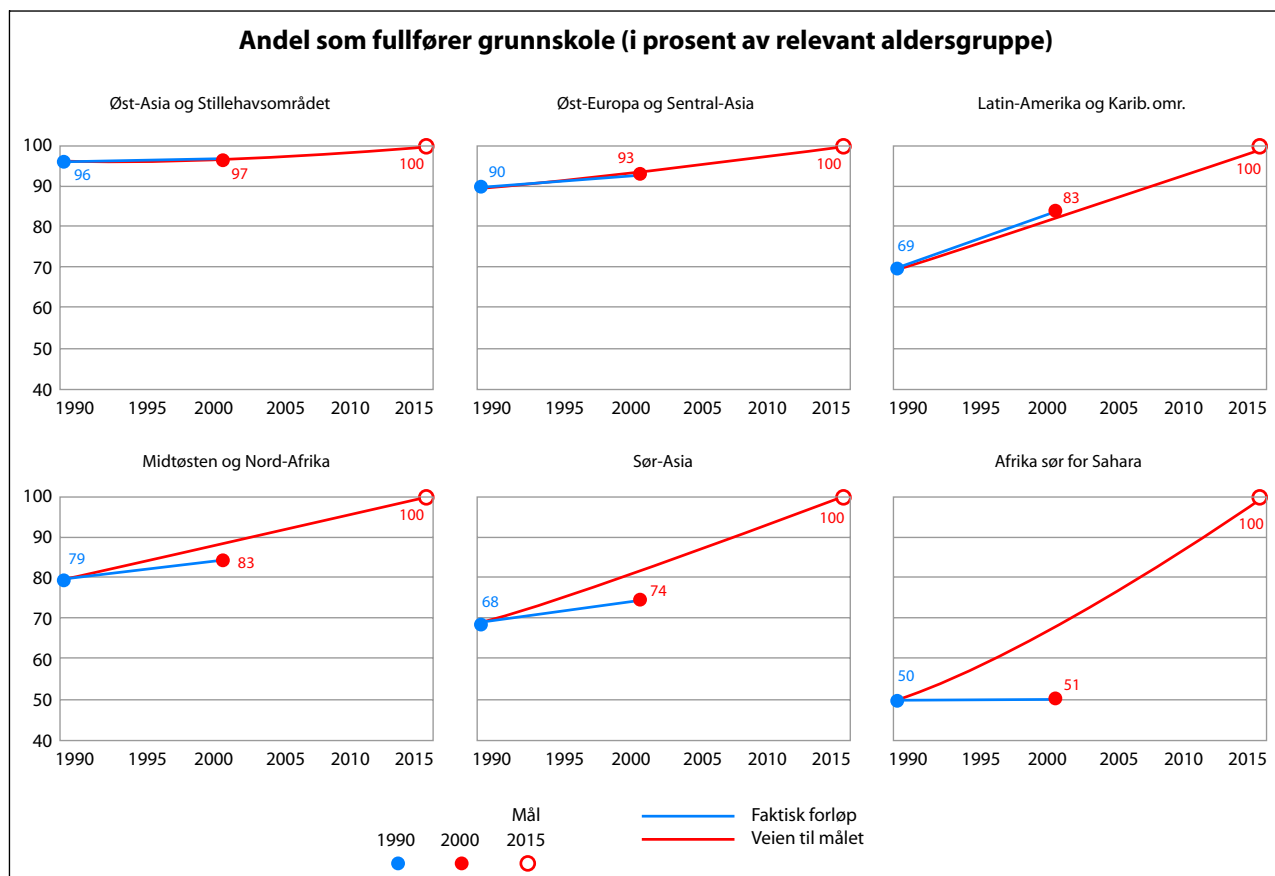
FN-konferansen Utdanning for alle, som fant sted i 1990 og Dakar-konferansen i 2000, vedtok at alle barn skulle få tilgang til primærutdanning innen 2000. Andelen av barn som ble innskrevet i grunnskolen steg fra 81,9 prosent til 83 prosent i mellom 1990 og 2000, mens andelen barn innskrevet i skolen i utviklingsland steg fra 79,8 til 82,1 i samme tidsrom – godt under det mål som man hadde satt seg. Dakar-konferansen satte 2015 som en mer realistisk, men stadig svært krevende, tidsfrist for å innfri målet om grunnskoleutdanning for alle barn. Tusenårsforsamlingen stadfestet dette.

Utdanningsmålet er meget ambisiøst. Det er om lag 113 millioner barn i skolealder som fremdeles ikke får innfridd retten til utdanning. 2/3 av verdens analfabeter er kvinner og 94 prosent lever i utvik-

lingsland – de fleste i Sør-Asia og Afrika sør for Sahara. FNs generalsekretær sier i sin rapport fra 2003 at en kan måle fremgang i nesten alle regioner, mens den lave fremgangen i Afrika sør for Sahara tyder på at denne regionen som helhet neppe vil kunne gjennomføre målsetningen. I mange land betyr også hiv/aids-katastrofen at utdannede lærere faller fra, samtidig som et økende antall familier med barn som familieoverhode gir økte utfordringer såvel for muligheten til skolegang som for innholdet i undervisningen.

En studie fra Verdensbanken viser at bare 37 av 155 utviklingsland som ble undersøkt, greier å gi alle barn full grunnskoleutdanning. Samtidig viser utviklingen at utdanning er av de områder der store fremskritt kan oppnås på kort tid. I Mali økte f.eks. andelen barn som begynte på grunnskoleutdanning med mer enn 20 prosentpoeng i tiåret 1990-2000. I Etiopia var økningen på nesten 22 prosentpoeng i samme periode.

Norge er en betydelig bidragsyter til grunnutdanning i mange land. Regjeringen fremla i januar 2003 en strategi for hvordan en fra norsk side skal bidra til å nå målsetningen om utdanning for alle – se kap 5.



Figur 2.5 Andelen av relevant aldersgruppe som fullfører grunnskole

Kilde: Verdensbanken

2.3.3 Mål nr. 3. Fremme likestilling og styrke kvinners stilling

Delmål 4: Sikre full likestilling i grunnskoleutdanningen, fortrinnsvis innen 2005, og innen 2015 på alle utdanningsnivåer

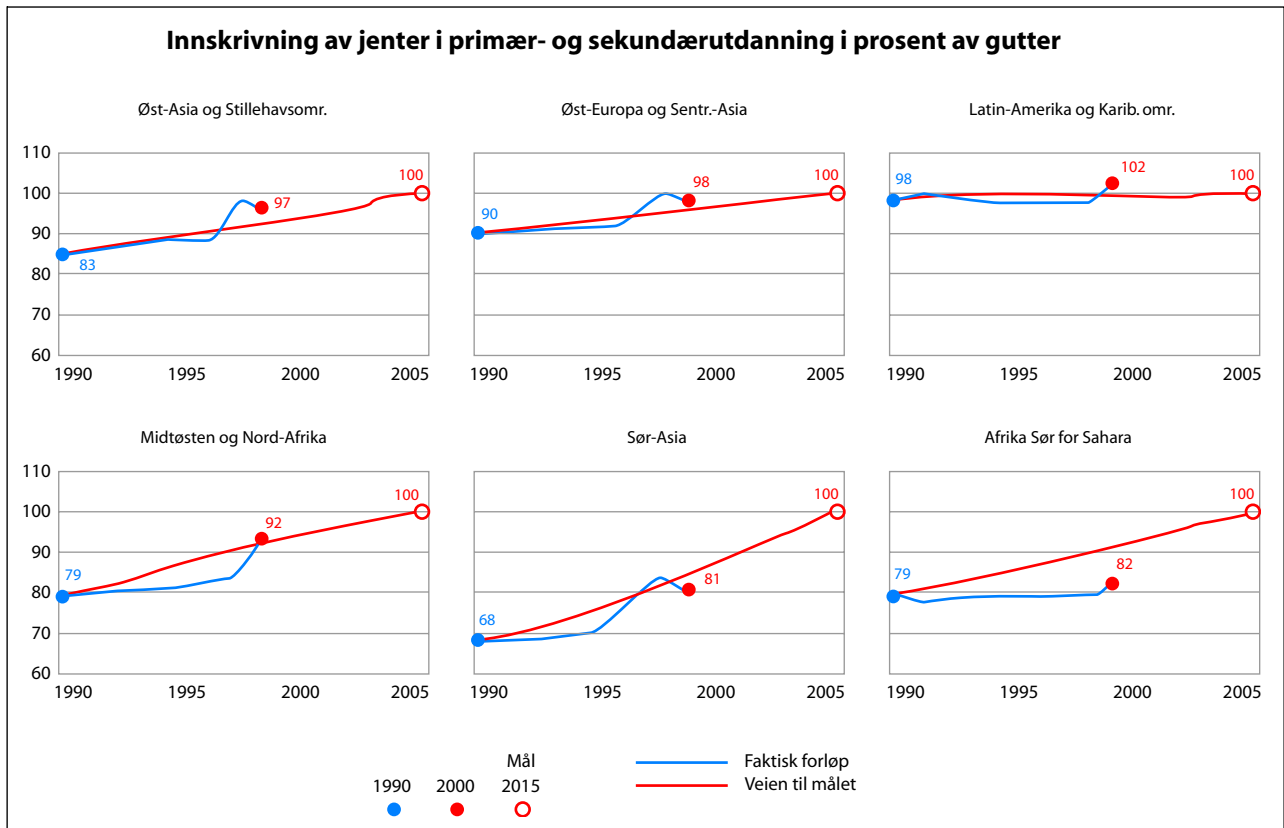
Likestilling er betydelig mer enn å sikre jenters og kvinners rett til utdanning. FN har valgt å operasjonalisere det tredje tusenårsålet slik både fordi forskjellen i utdanningsnivå mellom kjønnene er meget stort i mange samfunn og fordi studier har vist at utdanning av kvinner er en investering som gir store positive ringvirkninger i hele samfunnet. FNs generalsekretær understreker i sin rapport om fremdriften for tusenårsmålene fra september 2003, at likestillingsperspektivet er av de områder der utviklingen er for langsom og at kvinners rettigheter må få langt høyere prioritet. Når det gjelder kvinners deltakelse i regjeringer og parlamenter har utviklingen stått nesten stille.

Forskjellene i skolegang mellom gutter og jenter er størst i de regionene som har den laveste andelen barn som fullfører grunnskole og de med de laveste gjennomsnittsinntektene. I Afrika sør for

Sahara har andelen jenter i forhold til gutter som skrives inn i skolen, bare såvidt endret seg siden 1990. I 1999 lå den på 82 prosent. I Sør-Asia har det vært større fremgang, men opptaket av jenter i forhold til gutter var likevel bare på 81 prosent i 1999.

93 (60) av 128 land som det finnes tilgjengelige data for, har enten nådd målet om likestilling innen grunntidning (tallene i parentes viser antallet for videregående utdanning) eller vil nå det i 2005. Ytterligere 23 (14) vil etter alt å dømme nå målet innen 2015 dersom utviklingen fortsetter som det siste tiåret. Med denne forutsetningen er det 21 land (45) som ikke vil nå målet innen 2015. Tradisjonelle kjønnsrollemønstre har mye av skylden for at situasjonen er slik. Mange av disse landene fører imidlertid en politikk som kan bidra til likestilling innen få år.

Den norske strategien for utdanning i sør, som er nevnt under omtalen av mål nr. 2, er fokusert på likestilling i grunnskolen og videregående skole. Dette gjelder både den bilaterale bistanden og bistanden gjennom multilaterale organisasjoner. Norge har etablert et eget program under FNs barnefond (UNICEF) for å få flere jenter til å



Figur 2.6 Jenter som begynner i grunnskole og på neste trinn, som andel av gutter på samme trinn

Kilde: FN og UNESCO-data

fullføre grunnskolen. De gode erfaringene med dette programmet bidro til at UNICEF på Utdanning for alle-konferansen i Dakar i 2000, fikk et særansvar for å samordne arbeidet for jenters utdanning internasjonalt. Utdanningsprogrammet for jenter er nå utvidet til et flergiverfond, der flere land bidrar. Norge doblet nesten bidragene til UNICEFs program for jenters utdanning både i 2002 og i 2003. Norge er også med i ledelsen av en særskilt ordning for å gi alle land med gode utdanningsplaner, tilstrekkelige ressurser. Verdensbanken har ledelsen i dette såkalte «Snarvei-initiativet» («Fast Track-initiative»), der også jenters utdanning vies spesiell oppmerksomhet. Norge har bidratt til at også FN-organisasjoner samarbeider om «Fast Track»-initiativet og Norge deltar i styringen av det internasjonalt.

Å fremme kvinners rettigheter er et viktig virkemiddel for å frigjøre ressurser til å bekjempe fattigdom. Når man måler fremdriften i likestillingsmålet innenfor rammen av overvåking av tusenårsmålene, er også andelen kvinner i politiske beslutningsposisjoner inkludert. På dette området er utviklingen meget langsom – fra et lavt utgangspunkt. Regjeringen mener innsatsen

for kvinners rettigheter må forsterkes og arbeider for å oppnå dette med målrettede tiltak så vel som i politisk dialog i multilaterale organisasjoner og i samarbeidslandene.

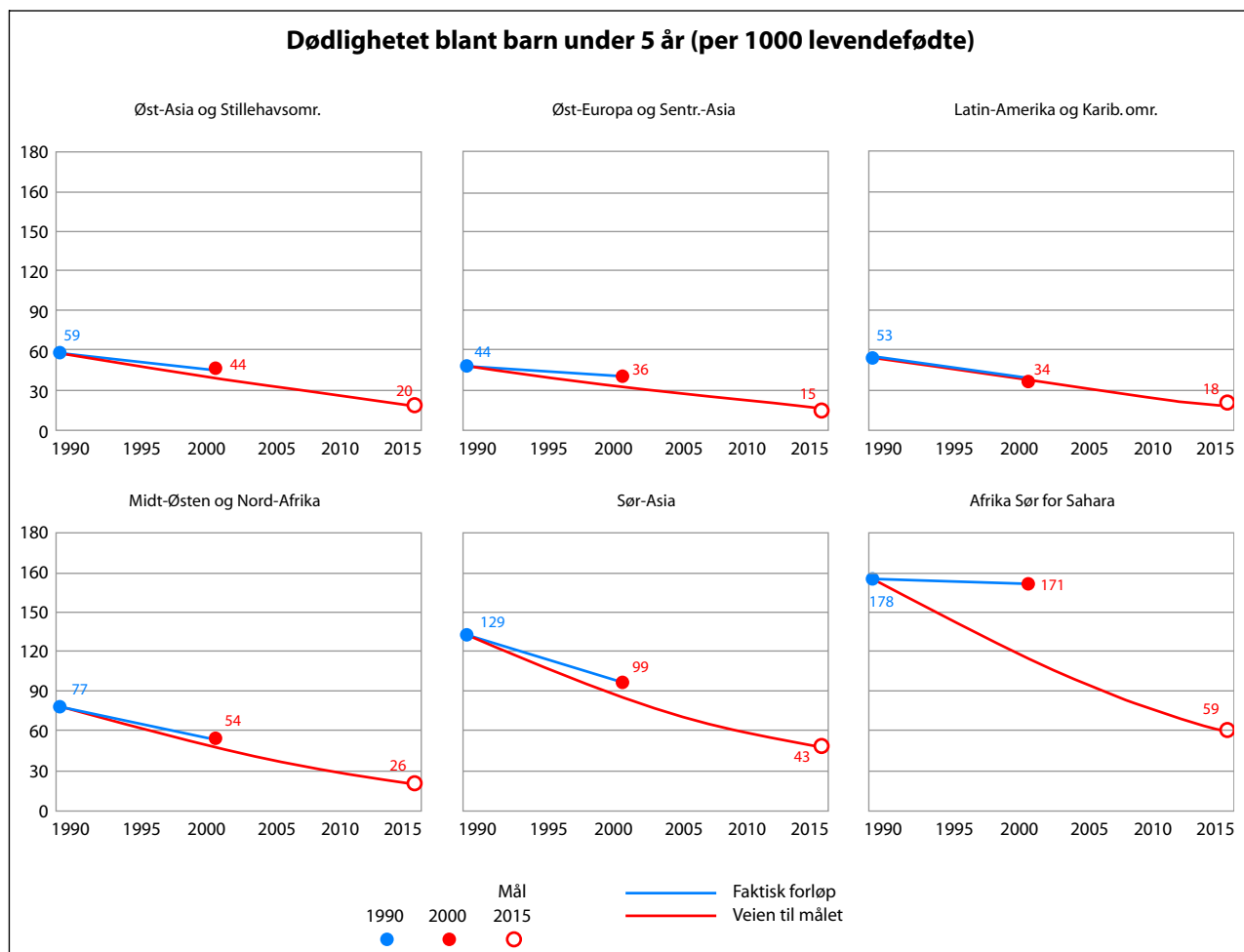
Målet om at like mange jenter som gutter skal gå på skole, skal nås allerede i 2005. Dette er det eneste av tusenårsmålene der det tidsbestemte målet er satt før 2015. Regjeringen vil derfor bidra til at det tas et internasjonalt krafttak for å nå målet om likestilling i grunnutdanningen.

2.3.4 Mål nr. 4. Redusere barnedødeligheten

Delmål 5: Redusere dødeligheten for barn under fem år med to tredjedeler av 1990-nivået innen 2015

I lavinntektsland dør mer enn hvert tiende barn før det fyller 5 år. Mer enn 10 millioner barn dør årlig av sykdommer som de kunne vært beskyttet mot gjennom en kombinasjon av godt stell, riktig ernæring og grunnleggende medisinsk behandling. I høyinntektsland er forholdet 1 til 143.

Barnedødeligheten har sunket raskt de siste 25 årene – med rundt 19 prosent. I 1980 opplevde bare 850 av tusen barn i utviklingsland sin femte



Figur 2.7 Dødelighet blant barn under 5 år (per 1000 levendefødte)

Kilde: Verdensbanken

fødselsdag, mens andelen barn som døde før fylte 5 år gikk ned til 103 per tusen i 1990 og videre ned til 91 per tusen i 2000. Men det er store regionale forskjeller – i Afrika sør for Sahara var det ingen vesentlig fremgang på 90-tallet, i noen land her har krig og/eller hiv/aids-epidemien bidratt til økt barne- og spedbarnsdødelighet.

Også i Oseania og deler av Sør-Asia og Sentral-Asia var fremgangen langsom.

Det er mange årsaker til barnedødelighet og det er derfor behov for ulike virkemidler for å redusere den. Både økte inntekter, økt satsning på offentlig helsestell, tilgang til sikkert drikkevann, bedre sanitærforhold og bedring i utdanningssituasjonen for jenter og unge mødre vil hjelpe. Det samme gjelder redusert avhengighet av ved som energikilde – som bidrar til helsefarlig inneluft. Immunisering, hvor Norge er en stor bidragsyter, er en annen viktig faktor.

Fra norsk side legges det stor vekt på å bidra til nasjonale helseprogrammer. Også programmer

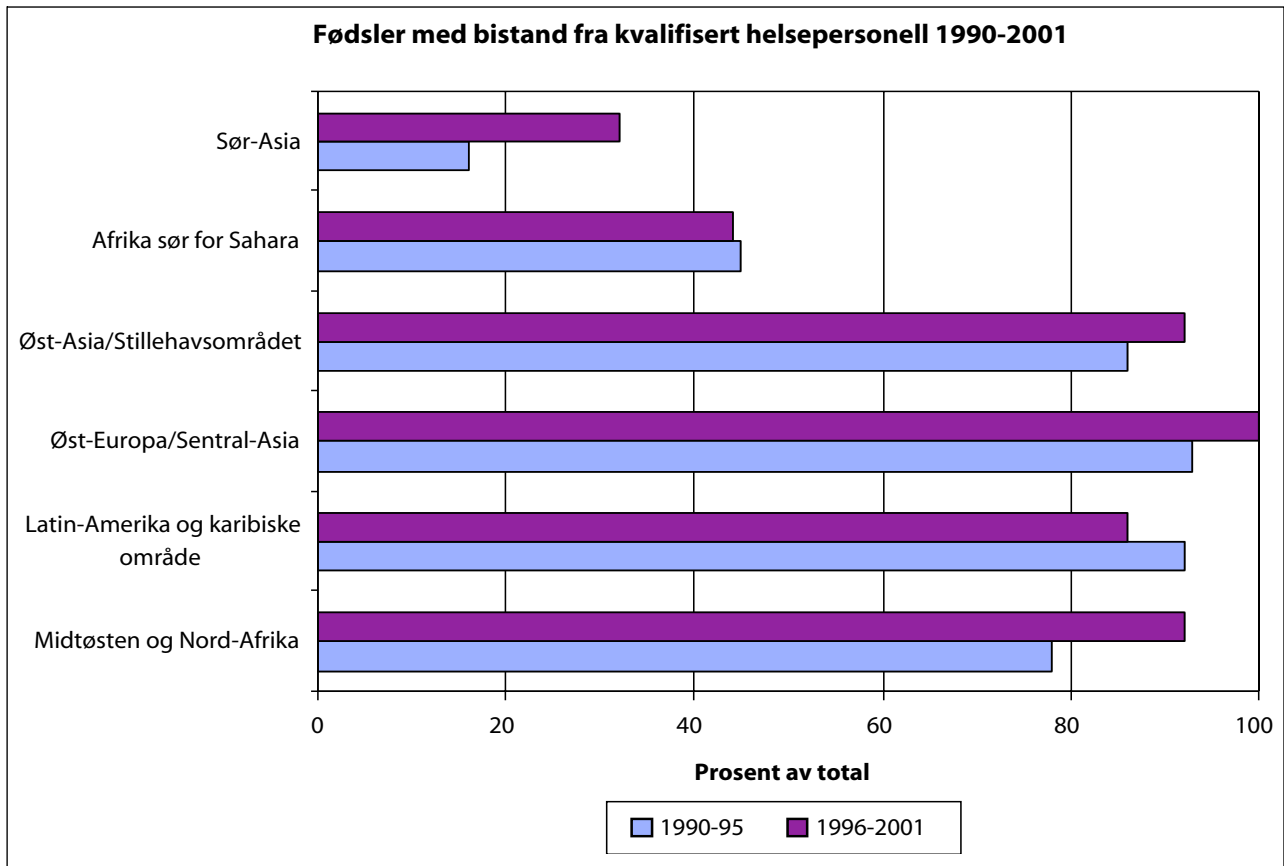
i regi av de multilaterale organisasjonene som har hovedfokus på barns helse har høy prioritet i norsk utviklingspolitikk. I tillegg er Norge en betydelig bidragsyter til større vaksinasjonsprogrammer og til programmer rettet mot hiv/aids.

Regjeringen vil i nær fremtid legge frem en ny strategi for barn i utviklingssamarbeidet. De nærmere satsningsområdene og strategier for regjeringens innsats for barn vil bli beskrevet nærmere der.

2.3.5 Mål nr. 5. Forbedre helsen til gravide og fødende kvinner

Delmål 6: Minske dødeligheten blant mødre i utviklingsland med tre fjerdedeler fram til 2015

På verdensbasis lider mer enn 50 millioner kvinner under mangelfullt tilbud på reproduktiv helse-tjenester, hyppige graviditeter og av alvorlige graviditetsrelaterte sykdommer. Hvert år dør mer enn 500.000 kvinner av komplikasjoner i forbin-



Figur 2.8 Fødsler med bistand av kvalifisert helsepersonell (prosent av total)

Kilde: WHO og Verdensbanken

delse med graviditet og fødsel. Dødeligheten er høyest i Asia fordi de fleste fattige bor der, men risikoen for å dø er størst i Afrika. 1 av 16 kvinner i land med høy fødselsrate i Afrika sør for Sahara risikerer å dø av slike sykdommer i løpet av sin levetid. I Nord-Amerika er det bare 1 av 3500 kvinner som løper en tilsvarende risiko.

Det foreligger ikke gode nok data for å måle utviklingen på dette området over de siste 15 år, men gitt de store problemer på dette området i Afrika sør for Sahara og i Sør-Asia, uttrykker FNs generalsekretær stor usikkerhet med tanke på hvorvidt fremgangen i de neste 12 år vil være tilstrekkelig til å nå frem på dette området.

Manglende tilbud til gravide og fødende og manglende oppfølging etter fødsel er en hovedårsak til den høye dødeligheten. Diagrammet viser tilbudet på helsepersonell til fødende i ulike regioner.

Økt tilgang til familieplanlegging kan bidra til færre fødsler og dermed redusert mødredødelighet. Det er også viktig at de fødende kan komme til helsestasjoner. Både avstand, økonomi og tradisjoner kan hindre kvinner i å oppsøke slike.

Som for de øvrige helserelaterede målene er utbygging av helsetjenestene, særlig primærhelsetjenestene, en viktig forutsetning for å redusere dødeligheten blant fødende kvinner.

Norge bidrar til oppfyllelsen av det femte tusenårs målet i første rekke gjennom våre bidrag til de sentrale multilaterale organisasjonene som har programmer for gravide og fødende.

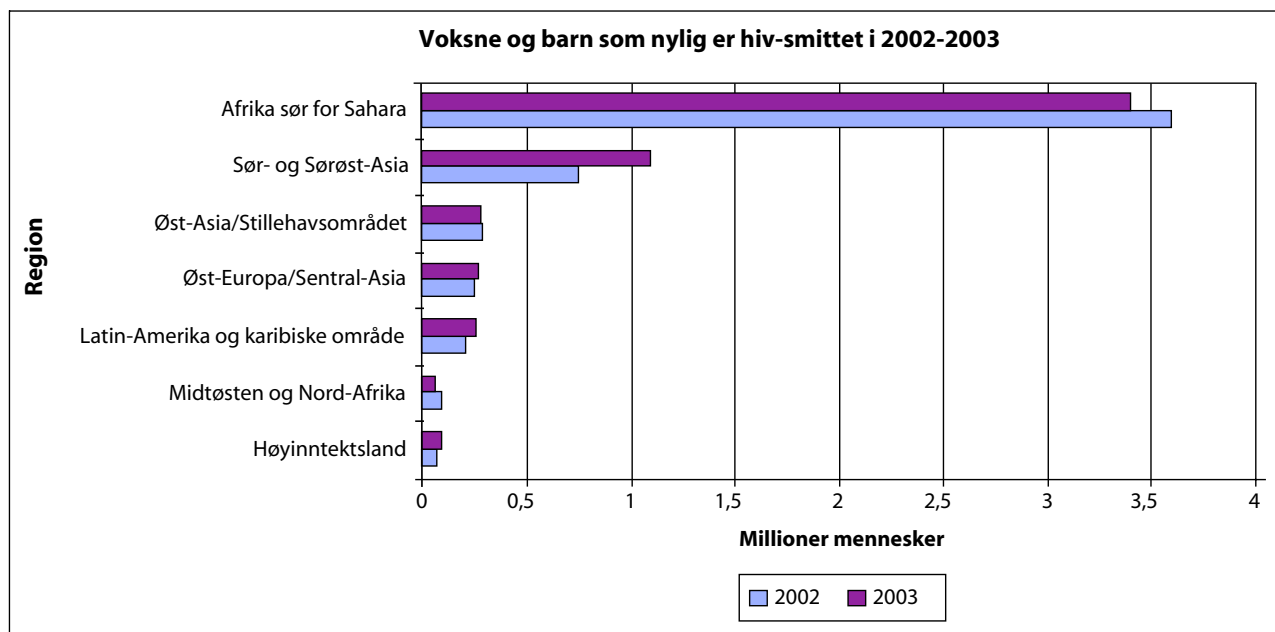
2.3.6 Mål nr. 6. Bekjempe hiv/aids, malaria og andre sykdommer

Delmål 7: Stoppe og begynne å reversere spredningen av hiv/aids

Delmål 8: Stoppe og begynne å reversere spredningen av malaria og andre store folkesykdommer innen 2015

Hiv/aids, tuberkulose, og malaria er de sykdommene som tar flest liv i verden og alle rammer fattige land og fattige mennesker sterkest. Disse sykdommene virker sammen på måter som forsterker den samlede virkningen av dem.

Den økonomiske byrden som disse epidemi-



Figur 2.9 Voksne og barn, nylig hiv-smittet i 2000 (millioner)

Kilde: Verdensbanken, UNAIDS

ene påfører familier og samfunn er enorm. Det er regnet ut at tuberkulose årlig koster gjennomsnittspasienten tre til fire månedsinntekter. Tuberkulose dreper ca 2 mill mennesker årlig. Malaria krever 1,1 mill liv årlig. 90 prosent av dødsfallene skjer i Afrika sør for Sahara og sykdommen er årsak til 25 prosent av barnedødeligheten i regionen. Det er anslått at sykefravær, død og andre virkninger av malaria hemmer veksten i Afrika med omlag 1,3 prosent i året. Det tilsvarer et veksttap på mer enn 20 prosent over en 15-årsperiode. Tilsvarende scenarier er laget for hiv/aids epidemien. Det er derfor ingen tvil om at effektive forebyggings- og behandlingsprogrammer redder liv, reduserer fattigdom og bidrar til økonomisk utvikling. Figur 2.9 viser de enorme forskjellene i smitteraten av hiv/aids.

Prognosene for hiv/aids-epidemien er stadig dystre. 14 millioner barn er til nå blitt foreldreløse og tallet kan vokse til 25 millioner innen 2010. Likevel har en tredjedel av de verst rammede land ingen strategi på plass til å håndtere dette. Forventet levealder blir kraftig redusert i de hardest rammede landene. I Botswana sank den fra 65 år i 1990-95 til 40 år i 2003, og vil kunne falle til 27 år i 2015, noe myndighetene søker å motvirke gjennom ulike tiltak. Hiv/aids svekker det offentlige tjenestetilbudet ved at arbeidstakerne dør, er for syke til å jobbe, eller må pleie syke slektninger. I mange land i Afrika klarer en ikke å utdanne nok lærere og helsearbeidere til å erstatte dem som

dør. Epidemien går også hardt ut over landenes kunnskapsressurser.

Samlet ble det bevilget USD 4,7 milliarder til å bekjempe hiv/aids i 2003. Dette er en vesentlig økning fra to – tre år tilbake. Estimert årlig behov fram til 2005 er USD 10 milliarder – et tall som deretter vil vokse betydelig.

Norge er en aktiv medspiller i kampen mot hiv/aids og de andre store sykdommene som tar mange liv i fattige land. Norges innsats i kampen mot hiv/aids er nærmere beskrevet i kapittel 5.

2.3.7 Mål nr. 7. Sikre en miljømessig bærekraftig utvikling

Delmål 9: Integrere bærekraftsprinsippene i lands politikk og programmer og reversere miljøforringelsen

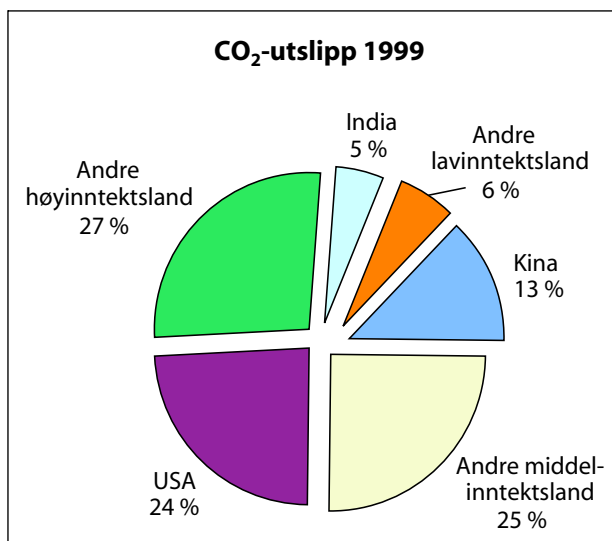
Delmål 10: Halvere andelen mennesker uten tilgang på sikkert drikkevann og tilfredsstillende sanitære forhold innen 2015

Delmål 11: Forbedre levekårene til minst 100 millioner slumboere betydelig

Menneskelig aktivitet og bosetting har ført til redusert biologisk mangfold, økt konsentrasjon av klimagasser i atmosfæren og spredning av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Dette er globale problemer som truer livsgrunnlaget på jorda og rammer de fattigste hardest. I handlingsplanen fra toppmøtet om bærekraftig utvikling i Johannes-

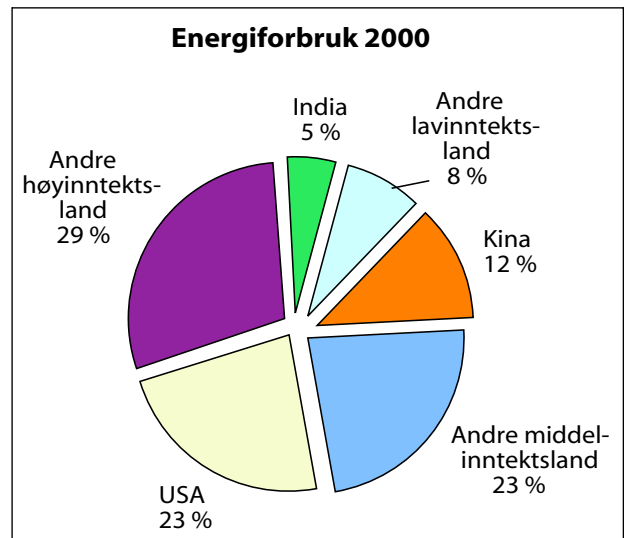
burg i 2002 slås det fast at beskyttelse av økosystemene og integrert forvaltning av land, vann og biologiske ressurser er avgjørende for en bærekraftig utvikling. Bedre forvaltning av naturressursene bidrar til å sikre inntekts- og ernæringsgrunnlaget til fattige mennesker. En bærekraftig forvaltning av naturressursene har også nær sammenheng med tilgangen til rent drikkevann. Det er de fattigste som rammes hardest av vannrelaterte helseskader og er mest utsatt for flom og naturkatastrofer forårsaket av en ikke-bærekraftig vannressursforvaltning. På toppmøtet i Johannesburg ble derfor målet om å halvere antall mennesker som mangler tilgang til sikkert drikkevann supplert med et mål om også å halvere antall mennesker som mangler grunnleggende sanitære tjenester innen 2015, samt å stoppe en ikke-bærekraftig bruk og utnyttelse av vannressursene og utvikle planer for integrert vannressursforvaltning innen 2005. Oppnåelse av målene for rent vann og sanitære tjenester er avgjørende for miljø, helse, matproduksjon og annen verdiskapning,

Energisektoren står for en betydelige andel av de globale klimagassutslippene. Behovet for en vesentlig reduksjon i utslippene av klimagasser stiller derfor spesielt krav til energisektoren. Energiforbruket i verden øker med veksten i verdens befolkning og folks ønsker om økonomisk vekst og bedre livskvalitet. Befolkningen i høyinntektslandene som utgjør 15 prosent av befolkningen i verden, forbruker halvparten av energien i verden og produserer mer en halvparten av CO₂ utslippene. Global oppvarming truer avlinger og livsgrunnlag. Effektiv energiøkonomisering både i utviklede land og i utviklingsland er derfor av



Figur 2.10 Utslipp av CO₂ 1999

Kilde: Verdensbanken



Figur 2.11 Energiforbruk 2000

Kilde: Verdensbanken

avgjørende betydning for bærekraften i verdens miljø.

Delmål 11: Forbedre levekårene til minst 100 millioner slumboere betydelig.

FNs organisasjon for bosettingsspørsmål (UN-HABITAT) har beregnet at det er omlag 900 millioner slumbeboere i verden i dag. Ca 1/3 av befolkningen i verdens byer lever i slumområder, så mye som 78 prosent i de minst utviklede land. 94 prosent av slumbeboerne bor i utviklingsland. Uten en betydelig innsats for å bedre tilgangen til vann, tilfredsstillende sanitærforhold, sikre leieforhold og bedre husvære kan antallet komme til å øke til 1,5 milliarder innen 2020.

Under toppmøtet i Johannesburg forpliktet landene seg også til å støtte afrikanske land i gjennomføringen av Habitat-agendaen⁵, blant annet på områdene bærekraftig urbanisering, bolig og effektivt styresett i byer.

I handlingsplanen for gjennomføring av mål og prinsipper fra Agenda 21, som ble presentert som en del av Nasjonalbudsjettet for 2004, St.meld. nr. 1 (2003-2004), er det angitt hvordan Norge skal bidra til en bærekraftig utvikling på miljøfeltet og innen sosiale sektorer og bidra til økonomisk vekst nasjonalt og internasjonalt. Det internasjonale aspektet er en integrert del av handlingsplanen.

⁵ Hoveddokumentet fra Verdenskonferansen om bosettingsspørsmål, Istanbul 1996, om utvikling av boliger for alle og en bærekraftig bosettingsutvikling.



Figur 2.12 Felles innsats kreves for å bedre levekårene for verdens slumboere.

Kilde: Scanpix

2.3.8 Mål nr. 8. Bygge et globalt partnerskap for utvikling

Delmål 12: Videreutvikle et åpent, regelbasert, forutsigbart, ikke-diskriminerende system for handel og finansiering, inklusive en forpliktelse til godt styresett, utvikling og fattigdomsreduksjon – både nasjonalt og internasjonalt

Delmål 13: Ta opp de spesielle utfordringene til de minst utviklede landene, inkludert toll- og kvotefri adgang for deres eksport, utvidet program for gjeldslette for fattige land med særlig tung gjeldsbyrde(HIPC) og ettergivelse av offisiell bilateral gjeld såvel som mer offisiell bistand (ODA) til land som følger en fattigdomsreduserende politikk

Delmål 14: Ta opp de spesielle behov utviklingsland uten kystlinje og små øystater som er utviklingsland har

Delmål 15: Iverksette en god og bærekraftig løsning på utviklingslandenes gjeldsproblemer ved nasjonale og internasjonale tiltak

Delmål 16: Samarbeide med utviklingsland for å utvikle og gjennomføre strategier for anstendig og produktivt arbeid for ungdom

Delmål 17: Sikre befolkningen i utviklingsland tilgang på rimelige medisiner i samarbeid med legemiddelindustrien

Delmål 18: Sikre utviklingslandene tilgang på ny teknologi, med særlig vekt på informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Tusenårs mål nr 8 legger vekt på at både utviklingslandene selv og de industrialiserte landene har ansvar for å bringe til veie gode rammebetingelser for fattigdomsbekjempelse. Det slås klart fast at de internasjonale rammebetingelser for handel og gjeld skal henholdsvis videreutvikles og forbedres, samtidig som en også peker på behovet for å bedre politikk og styresett i utviklingslandene selv. Det er i dette tusenårs målet at partnerskapstanken så vel som industrilandenes klare forpliktelser kommer best til syne. Utviklingslandenes «motyttelse», å bedre sitt styresett er også poengtert klart bl.a. i slutterklæringen fra Konferansen for finansiering for utvikling i Mon-

terrey, Mexico i 2002, ofte kalt «Monterrey-konsensus».

Internasjonale rammebetingelser, ikke minst regelverket som styrer internasjonal handel, er meget viktig for de fleste utviklingslands muligheter til å oppnå økonomisk vekst og sikre bærekraftige næringssektorer. Proteksjonisme i industrilandene forhindrer vekst og utvikling av viktige næringssektorer i utviklingslandene. Det er gjort ulike beregninger omkring spørsmålet om hvor mye tollbeskyttelse, kvantitative importbegrensninger og subsidier av eget næringsliv i de industrialiserte land koster i tapte muligheter for utviklingslandene. Det kan være vanskelig å komme frem til et entydige tall for dette, men det er stor enighet om at slike tiltak koster utviklingslandene flere ganger det de mottar i offisiell bistand for å bekjempe fattigdommen.

Verdensbankens beregninger viser at høyinntektslandenes beskyttelse mot import av tekstilprodukter koster utviklingslandene rundt 27 millioner arbeidsplasser. Banken har også beregnet at rike lands subsidier til eget jordbruk kostet utviklingslandene mer enn USD 300 milliarder på årsbasis i 2001. Slike subsidier bidrar til tapte valutainntekter og til redusert vekst i jordbrukssektoren i utviklingslandene, den sektoren som sysselsetter en stor andel av de fattigste. Nylig har vestafrikanske landene med betydelig bomullsproduksjon lykkes med å rette verdens oppmerksomhet mot hvilke virkninger industrialiserte lands støtte til egne bomullsprodusenter har på produsenter i fattige land. Beregninger viser også at full åpning av internasjonale handel kan øke veksten i utviklingslandene nok til å løfte 300 millioner mennesker ut av fattigdommen innen 2015.

Det er meget store utfordringer forbundet med arbeidet for å tilpasse de internasjonale rammebetingelser for handel mer til ambisjonene om fattigdomsbekjempelse. Her er det store interessekonflikter mellom grupper i industriland og utviklingsland (jf. kapittel 3)

Arbeidet med å sikre gode og bærekraftige løsninger på utviklingslandenes gjeldsproblemer skjer internasjonalt i hovedsak i tilknytning til Initiativet for å håndtere gjeldslette for de fattigste gjeldstyngede landene («Heavily Indebted Poor Countries» – HIPC). Gjeldslette som internasjonal rammebetingelse så vel som norske tiltak på dette området er beskrevet i avsnitt 3.4 i denne meldingen, hvor også den norske planen for internasjonal gjeldslette er omtalt.

Arbeidet med å sikre at befolkningen i utviklingsland får tilgang på livsviktige medisiner gjør

fremskritt. I 1997 (som er siste år en har tall for) var det i en rekke land, blant dem flere av Norges samarbeids- eller hovedsamarbeidsland, 50 prosent eller mindre av befolkningen som hadde tilgang på slike medisiner, og det er enda et stykke igjen til at denne situasjonen er tilfredsstillende. Dette har både med det internasjonale patentregelverket som bl.a. skal ivareta behovet for incitamenter til nyutvikling, nasjonale forhold, bistand og samarbeid med privat sektor å gjøre.

Utnyttelsen av moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi har skutt fart de senere årene. På dette området har fattige utviklingsland sakket akterut. Toppmøtet om informasjonssamfunnet (WSIS) der første fase fant sted i Geneve i 2003, satte bl.a. søkelyset på hvordan utviklingen på dette feltet i fattige land kan forseres. Norge deltar aktivt i dette arbeidet. Nærmere omtale av situasjonen og norsk innsats på IKT-området finnes i avsnitt 3.7.

2.4 Fremgangen mot målene skal overvåkes

Apparatet for å måle fremgangen mot tusenårsmålene omfatter åtte mål, 18 delmål og i alt 48 indikatorer. Til sammen gir dette grunnlag for et utfyllende bilde av utviklingen av ulike aspekter ved målene. UNDP skal rapportere om dette til FNs generalsekretær og baserer seg i denne sammenheng i stor grad på informasjon fra de enkelte utviklingsland. På landnivå er det en økende tendens til at målene og indikatorene i utviklingslandenes fattigdomsstrategier avledes av tusenårsmålene. Dette bidrar til samordning av innsatsen mellom ulike aktører og til å redusere dobbeltarbeid.

Selv med konkrete indikatorer er det ikke enkelt å måle utviklingen for de ulike målene i utviklingsland. Statistikken er ofte mangelfull og endringer som rapporteres fra år til år er ikke sjelden fremskrivninger basert på gamle og dels upålitelige data. I tillegg er endringene som kan spores over så korte tidsrom som fra det ene året til det neste, små. Både bilaterale givere og de multilaterale utviklingsorganisasjonene bidrar til å styrke arbeidet med å fremskaffe bedre grunnlag for å måle utviklingen. UNDP yter økonomisk og faglig bistand for at landene selv skal kunne produsere fremdriftsrapportene. Et internasjonalt konsortium, PARIS-21, bestående av de fleste land, organisasjoner og institusjoner som er involvert i bistand på statistikkområdet, er dannet for å

bedre statistikkgrunnlaget. Målet er å sette offentlig forvaltning i stand til å bedre den nasjonale økonomistyringen, lette gjennomføringen av tiltak og måle fremgangen mot tusenårsmålene. På helseområdet er et nytt initiativ – Det globale måle-nettverket – støttet av bl.a. Verdens helseorganisasjon (WHO), Verdensbanken og Bill og Melinda Gates-stiftelsen, under etablering for å utvikle indikatorer og statistikk .

Også andre initiativer støtter opp om arbeidet for å skape fremdrift. I Afrika har en rekke av landene som støtter det mellomstatlige samarbeidsprosjektet Det nye økonomiske partnerskapet for Afrikas utvikling (New Partnership for Africa's Development – NEPAD), gått sammen og dannet et forum for frivillig eksaminering av de ulike deltagerlandenes politikk etter mønster fra OECD: Den afrikanske partner-eksamineringsmekanismen (African Peer Review Mechanism – APRM).

Industrilandenes innsats skal også overvåkes. Verdensbanken har påtatt seg oppgaven med å registrere og rapportere om den samlede overføring av ressurser som kommer oppfyllelsen av tusenårsmålene til gode. Å avgjøre hvilke ressurser som virker positivt i forhold til målene og hvilke som ikke gjør det, er en betydelig og van-

skelig oppgave. Utviklingen i rammevilkår og ressurstilgang over tid vil indikere hvilke incentiver og tiltak som trengs for å opprettholde ressursverføringen på et akseptabelt nivå i hele målperioden. Med det etterslepet i tid som det naturlig vil være mellom ressursinnsats og resultater og med den store samvirkning som skjer mellom målene, står en overfor store utfordringer med tanke på å styre midler til land eller sektorer. Men den kunnskap som kommer frem i Verdensbankens prosjekt, kan bli verdifull for å korrigere kursen underveis.

En gruppe OECD-land etablerer nå en felles mal for å rapportere hvordan de følger opp tusenårsmål nr. åtte. En hensikt med rapporteringen er å fremme det arbeidet som skal til for å sikre at industrilandenes egen politikk understøtter tusenårsmålene. Norge har vært pådriver for dette. UNDP, OECD, frivillige organisasjoner og frittstående forskningsinstitusjoner vil også rapportere om oppfyllelsen av tusenårsmål nr. åtte. Denne type arbeid er av mange grunner meget komplisert. I kapittel 3 gis det nærmere omtale av hvilke utfordringer som må møtes fra industrilandenes side for å kunne følge opp det åttende tusenårsmålet.

3 Globalt partnerskap for utvikling

Globalt partnerskap er en fundamental forutsetning for å lykkes i kampen mot fattigdom. Partnerskapstanken var selve grunnlaget for enighet om tusenårsmålene og har dermed stor politisk symbolverdi. Men partnerskapstanken er langt mer enn symbolikk. De 7 første tusenårsmålene reflekterer at utviklingslandene har det primære ansvaret for å innrette sin nasjonale politikk slik at arbeidet for fattigdomsbekjempelse kan få tilsiktet effekt. I tusenårsmål 8 ligger den viktige erkjennelsen at gode internasjonale rammebetingelser og tiltak fra industrilandenes side også er vesentlige forutsetninger for å lykkes med å bekjempe fattigdommen. Tusenårsmål nr 8 omfatter ambisjoner som er felles for utviklingsland og industriland, og målsetninger som innebærer at også de rike industrilandene må vise vilje til å bidra til strukturendringer om arbeidet skal lykkes.

Tusenårsmål nr 8 fastslår, som det framgår av kapittel 2 og vedlegg 1, at videreutvikling av de internasjonale rammebetingelsene for handel er et nødvendig element i fattigdomsbekjempelsen og at det må tas spesielt hensyn til de minst utviklede landene. Toll- og kvotefri import fra disse bør iverksettes. Det slås også fast at fattige land med sunn økonomi og fattigdomsreduserende politikk samt land med særlig tung gjeldsbyrde, må få bærekraftige gjeldsløsninger og betydelig mer bistand enn i dag. Det framgår videre at tilgangen til rimelige medisiner for utviklingslandene må forbedres. Mål nr 8 krever dessuten at det, i samarbeid med privat sektor, skal arbeides for at ny teknologi, særlig informasjons- og kommunikasjonsteknologi, blir gjort tilgjengelig for utviklingsland. Også andre viktige relevante faktorer for fattigdomsbekjempelse er nevnt.

Disse delmålene er rimelig konkret angitt – selv om det er stort rom for tolkninger også her. I internasjonale fora foregår det et utstrakt arbeid med å konkretisere og operasjonalisere målsetningene.

3.1 En konsistent utviklingspolitikk

Under tusenårsmål nr 8 er ett av delmålene å arbeide for godt styresett, nasjonalt og internasjo-

nalt. Det er bred enighet om at godt styresett i utviklingslandene er en helt sentral forutsetning for å kunne nå tusenårsmålene og arbeidet med å styrke styresettet i utviklingsland har i mange år vært en viktig del av bistandsarbeidet. Samtidig er det viktig å fremme internasjonalt normgivende arbeid som både utviklingsland og industriland blir bundet av. FN-konvensjonen mot korrupsjon som ble vedtatt 31. oktober 2003, var en viktig milepæl i denne sammenhengen. Arbeidet med godt styresett i utviklingslandene er nærmere omtalt i kap 6.

Aktørenes ansvar

Spørsmålet om hva industrilandenes oppgave må være i arbeidet med å oppfylle delmålet om godt styresett nasjonalt og internasjonalt, gjelder både de deler av nasjonal politikk i industrilandene som har internasjonale virkninger – og den innflytelse industriland benytter for å påvirke internasjonale normer og regler som har virkning på utviklingslandenes politiske og økonomiske rammebetingelser. F.eks. bevirker de høye landbrukssubsidiene i mange OECD-land at landbruksproduksjon både til internt forbruk i utviklingslandene og til eksport blir skadelidende. Dette er eksempel på forhold som de rike landene bør forbedre om de skal bidra til et ikke-diskriminerende handelsregime, slik tusenårsmål 8 krever. Å se gjennom fingrene med at selskaper fra industrilandene bestikker beslutningstakere i utviklingsland for å oppnå fordeler, og dermed bidrar til å redusere kvaliteten på forretningsmoral og styresett i vedkommende land, er et annet slikt forhold.

Industrilandenes ansvar for å bidra til at internasjonale rammebetingelser utvikles i en mer utviklingsvennlig retning, må derfor forstås relativt vidt. Ansvaret består i å innrette nasjonal politikk og samtidig øve innflytelse på internasjonale forhold, slik at rammebetingelsene for utvikling bedres. Forhandlinger og annet arbeid i sentrale internasjonale organisasjoner vil falle inn under rammen av det som i denne sammenheng forstås som slike internasjonale rammebetingelser. Men begrepet er langt videre og innebærer en erkjen-

nelse av at tiltak på flere områder innenfor en nasjonalstats kompetanse har virkninger utover dette landets grenser.

Dette er ingen ny erkjennelse – debatten om globalisering omfatter viktige aspekter av disse forholdene, og i debatten om ny økonomisk verdensorden på 70- og 80-tallet var det nettopp internasjonale rammebetingelser med vekt på handel og gjeld som sto i sentrum. Høyere og mer stabile råvarepriser samt bedret bytteforhold mellom råvarer og industrivarer var hovedkrav. Ansvar for skjevhetene i verdensøkonomien ble lagt på industrilandene og nasjonalt ansvar og nasjonal politikk i utviklingslandene var lite fremme i debatten. Likedan har en rekke utviklingsteorier lagt vekt på den betydningen de internasjonale rammebetingelsene hadde for utviklingen. Teorien om avhengighet gikk lengst i å betone virkningen av industrilandenenes politikk på utviklingslandene som avgjørende for deres utviklingsmuligheter.

Mot økt enighet om felles ansvar og innsats

Utviklingslandene og industrilandene har lagt ulik vekt på betydningen av internasjonale rammebetingelser versus nasjonale forhold i utviklingslandene. Dette har i lange perioder ført til motsetningsforhold mellom industriland og utviklingsland i internasjonal politikk og vanskeliggjort arbeidet med å finne felles plattformer. Motsetningene er der fremdeles, men tusenårsmålene representerer et stort framskritt i arbeidet med å etablere en felles plattform for internasjonal fattigdomsbekjempelse, – et grunnlag som ble utdypet i slutterklæringen fra FN-toppmøtet om finansiering for utvikling i Monterrey, Mexico i 2002. Denne erklæringen representerer en milepæl i betoningen av felles ansvar og felles innsats, og det er nå internasjonal enighet om at en ikke kan legge et eksklusivt ansvar for fattigdommen i verden verken på utviklingslandene alene eller ensidig på de internasjonale rammebetingelsene. Det ligger stor politisk symbolverdi i at det her synliggjøres at globalt partnerskap er nødvendig for å nå fram og at industrilandene også har viktige forpliktelser å følge opp.

Samsvar i politikken – innsats og resultater

Oppfølging av de rike landenes ansvar fordrer at også de måles på og rapporterer om fremdriften i eget arbeid for tusenårsmålene. Regjeringen ser på en slik rapportering som et nyttig virkemiddel i

arbeidet for å oppnå reelt globale partnerskap om målene og et viktig supplement til de rapporter som produseres om de enkelte utviklingslands fremdrift. Det er ikke global enighet om å lage slike rapporter, men Norge tok på sommermøtet i FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC) i 2003, initiativ til, i samarbeid med andre likesinnede land, å få dette iverksatt og for å få arbeidet inn under OECD ansvarsområde. Regjeringen støtter også det arbeidet OECD har i gang med å etablere kriterier for å vurdere medlemslandenes politikk utfra dette perspektivet. Regjeringen mener at OECD med tiden bør forestå publiseringen av rapporter om samsvar i medlemslandenes politikk og oppfølgingen av tusenårsmål nr 8 og finne egnede mekanismer for gjennomgang av fremdriften også på dette området. En slik prosess bør forankres i en av de sentrale økonomiske komitéene i OECD med tverrfaglig kompetanse. Dette kan sikre at fattigdomsbekjempelse får en sterk tverrsektoriell forankring og ikke blir en særdisiplin.

Det foregår utstrakt arbeid for å komme frem til omforent forståelse av hvilke forhold som er de viktigste mht behovet for bedre samsvar i industrilandenes politikk. Center for Global Development, et uavhengig forskningsinstitutt i USA, lanserte i 2003 et utvalg av kriterier for dette, *Indeksen for utviklingsvennlighet*¹. Her ble OECD-landene sammenlignet utfra hvor mye de søker å bidra til utvikling og fattigdomsbekjempelse. Indeksen omfattet måltall for bistand, handelspolitikk, investeringer, migrasjon, fredsbygging og miljø. Indeksen hadde metodiske svakheter og det var uenighet om hvorvidt den fanget opp de viktigste aspektene ved det en kan kalle «utviklingsvennlighet». Den illustrerte likevel en tilnærming som Regjeringen mener er prinsipielt riktig.

Norge havnet midt på treet blant de land som ble rangert. Det var særlig rangeringen mht handel og miljø som bidro til å trekke Norge nedover på listen. Spesielt den delen av handelspolitikken som er knyttet til handel med landbruksvarer slo negativt ut for Norges del. Det var flere svakheter med indeksen på dette området.

Norge og enkelte likesinnede land har besluttet å iverksette egne gjennomganger av sammenhengen i politikken for fattigdomsbekjempelse. En norsk gjennomgang ble igangsatt i kjølvannet av Regjeringens «Handlingsplan for fattigdomsbe-

¹ En indeks for samsvar i politikken som planlegges utgitt årlig og som ble publisert første gang i 2003 av Center for Global Development.

kjempelse ..» fra 2002. Her blir en rekke sektorer gjennomgått med tanke på å gjennomføre endringer som kan bidra til bedre sammenheng i norsk politikk. En første fase av arbeidet forventes ferdigstilt i 2004 og en rapport vil bli laget.

Regjeringen ønsker også å gi et klart budskap i de styrende organer i relevante multilaterale organisasjoner om nødvendigheten av samsvar i politikken for å fremme fattigdomsbekjempelse.

Fredsbygging og utvikling

Fred er en helt avgjørende forutsetning for fattigdomsbekjempelse. Omvendt er utvikling en viktig forutsetning for varig og stabil fred. Voldelige konflikter er kostbare og ressursødende og skaper fattigdom. Fattigdom kan på sin side være en medvirkende årsak til voldelig konflikt. De negative konsekvensene er merkbare langt ut over de geografiske problemområdene. Død, ødeleggelse av menneskers livsgrunnlag og nedbryting av landenes økonomi, institusjoner og demokratiske prosesser, bidrar til sterk reduksjon i ressurser tilgjengelige for sosial og økonomisk utvikling. Trygghet i hverdagen, sikkerhet for liv og eiendom og rettsikkerhet er også blant forutsetningene for utvikling som er omtalt i tusenårserklæringen.

Dette er noe av bakgrunnen for at industrilandenes bidrag til fred og sikkerhet og fredsbygging er sentralt i analyser som gjøres av deres bestrebelser på å skape bredt samsvar i politikken for å bidra til bekjempelse av fattigdom. Indeksen for utviklingsvennlighet brukte bl.a. volumet på bidrag til internasjonale fredsbevarende operasjoner som et delmål på slikt samsvar. Utfordringer i tilknytning til fredsbygging og utvikling er mer utførlig behandlet under kap. 9.

Utviklingslandene har på grunn av sin generelt sett svake forhandlingsposisjon fordel av avtaler som regulerer internasjonalt samkvem på en åpen og forutsigbar måte. Alternativet er gjerne den sterkeste rett. Ulike internasjonale avtaleverk bør ivareta utviklingslandenes interesser på en tilfredsstillende måte. Både mangel på regelverk og regelverk som ikke er tilstrekkelig tilpasset utviklingslandenes særegne behov, kan virke negativt på deres evne til å bekjempe fattigdom. Politikkområder som tidligere var overlatt til det enkelte land er etter hvert blitt omfattet av internasjonale regelverk. Et konkret eksempel er WTOs landbruksavtale som bl.a. regulerer de enkelt lands nasjonale landbrukssubsidier.

Et generelt problem fattige land står overfor, er at det fordres stor kapasitet for å delta i det

aktive internasjonale forhandlingsarbeidet som skjer på mange områder. Regjeringen legger vekt på å støtte de minst utviklede landenes muligheter til å delta – gjennom finansiell og annen bistand.

Den innsatsen som må gjøres for å oppnå målbar framgang på de ulike delmålene under tusenårs mål nr 8, viser at behovet for forbedring i rammebetingelser er helt avgjørende i kampen mot fattigdommen. Andre internasjonale rammebetingelser er imidlertid også av stor betydning for å fremme fattigdomsbekjempelse og utvikling. Dette kapitlet omhandler derfor også rammebetingelser som ikke er nevnt under tusenårs mål nr. 8, men som det internasjonale samfunnet i dag anser for å være av avgjørende betydning for å skape utvikling og bekjempe fattigdom. Fred, sikkerhet og migrasjon er blant disse.

Regjeringen vil:

- arbeide for at industrilandene rapporterer om eget arbeid for å støtte opp om tusenårs mål nr 8 og arbeidet med å øke samsvaret mellom ulike deler av egen politikk, og vil delta aktivt i de internasjonale prosesser i OECD og andre fora som er satt i gang om dette emnet.
- fortsette arbeidet med å utrede hvordan norsk politikk virker inn på bekjempelse av fattigdom i utviklingsland. En rapport vil bli utarbeidet.

3.2 Handelspolitikk og markedsadgang

For utviklingslandene er rammeverket for internasjonal handel blant de viktigste internasjonale rammevilkårene².

Utviklingslandene og verdenshandelen

Det er i dag bred enighet om at næringsutvikling og handel er viktige motorer i arbeidet for å bekjempe fattigdommen. For de fleste utviklingsland vil en bedring av markedsadgangen for deres varer og tjenester i industrilandene være av større betydning enn de samlede bistandsoverføringene som de mottar. Særlig landene i Afrika sør for Sahara har så langt bare i mindre grad deltatt i internasjonal handel. Dermed har de også hatt begrenset nytte av den integrasjonen som for øvrig har funnet sted i verdensøkonomien.

² Jf. delmål 12 under tusenårs mål nr. 8

Boks 3.1 Utviklingen av eksporten fra de minst utviklede landene

De minst utviklede landene (MUL) sto i 2002 for ca 0,6 prosent av verdens vareeksport. Deres totale eksport var dette året på USD 38 mrd, hvorav oljeeksport fra fire av de minst utviklede landene (Angola, Ekvatorial Guinea, Jemen og Sudan) utgjorde USD 14 mrd, eksport av bearbejdede varer fra sju av disse landene (Bangladesh, Kambodsja, Laos, Lesotho, Madagaskar, Myanmar og Nepal) sto for USD 12 mrd og eksport av råvarer fra 36 MUL utgjorde USD 11 mrd. De oljeeksporterende MUL opplevde at deres totale eksport økte med gjennomsnittlig 11 prosent i året fra 1990 til 2000. Tilsvarende tall for MUL-eksportører av bearbejdede varer var en gjennomsnittlig eksportøkning på 15 prosent i året. Majoriteten av MUL opplevde derimot et gjennomsnittlig årlig fall i eksporten på 1 prosent, noe som skyldes en kombinasjon av eksterne og interne faktorer som fallende råvarepriser, begrensede markedsmuligheter, manglende produktdiversifisering og få eksportprodukter, makroøkonomiske og valutamessige forhold og i noen tilfeller indre strid og konflikter. De minst utviklede landenes eksport av tjenester som var på USD 6 mrd i 2002, utgjorde likeledes en marginal andel av verdens tjenesteeksport. For enkelte MUL er imidlertid handel med tjenester en viktig og ledende eksportsektor.

Sett under ett har utviklingslandene kommet bedre med i internasjonal handel i løpet av de siste to tiårene. Det aller meste av økningen i deres andel av verdenshandelen kan knyttes til folkerike land som Kina, India og land i Sørøst-Asia. Blant utviklingslandene finnes konkurransedyktige landbrukseksporterende land som Brasil, Argentina og Sør-Afrika. Thailand, Kina og Chile er blant verdens største eksportører av sjømat. Indias eksport av programvare har økt fra USD 225 mill. i 1992/1993 til USD 1,75 mrd i 1997/1998. Dette er klare eksempler på at utviklingsland kan hevde seg på de globale markedene. Afrikas andel av verdens handel med varer har imidlertid sunket i løpet av 90-tallet, fra ca 3 til 2 prosent.

Hvorfor utviklingsland trenger eksportinntekter

Utviklingsland har stort behov for tilførsel av kapital for å kunne foreta nødvendige investeringer. De viktigste kildene til slik kapital både for privat og offentlig sektor, er inntekter fra eksport, investeringer fra utlandet, overføringer fra personer som har tatt arbeid utenlands, gavebistand og lån. For at utviklingsland skal få etablert en langsiktig bærekraftig balanse mellom utgifter og inntekter og unngå gjeldsfellen og bistandsavhengighet, er det viktig at ikke de to siste finansieringskildene blir de dominerende over for lang tid. Eksportinntektene spiller en nøkkelrolle her som kilde både til skatteinntekter for det offentlige og til investeringer for næringslivet.

Inntekter fra eksport kan finansiere import av innsatsvarer, teknologi og kompetanse, som kan gi økt produktivitet og skape nye arbeidsplasser. Økte skatteinntekter fra eksportrettet virksomhet kan benyttes til å bygge ut offentlige tjenester og til å finansiere investeringer i nødvendig infrastruktur som veier, jernbane, havner og telenett. Satsing på handel og næringsutvikling gir viktige økonomiske ringvirkninger både i lokalsamfunnet og i landet som helhet.

Nedbygging av handelsbarrierer kan gi billigere innsats- og forbruksvarer, billigere og bedre infrastruktur, et mer variert produktutvalg og stimulere konkurransen. Land som åpner for økt handel, vil oppleve at sektorer og bransjer som tidligere har vært skjermet mot utenlandsk konkurranse, må tilpasse seg endrede rammebetingelser. Dette vil kreve omstillinger av innenlandsk næringsstruktur, og påvirke prisen på ulike varer

Boks 3.2 Utviklingsland taper store eksportinntekter

Det er gjort en rekke beregninger for å vise betydningen av å bygge ned importbegrensninger og subsidier som stenger for utviklingslandenes eksport. Beregningene tyder på at tap i mulige eksportinntekter til utviklingslandene er flere ganger større enn de samlede bistandsoverføringene fra rike til fattige land. F.eks. viser beregninger fra Verdensbanken at utviklingslandene kunne tjene USD 159 milliarder årlig dersom toll på handel med industrivarer og landbruksvarer ble satt ned til 5-15 prosent.

og tjenester. Det ligger i dette at det ikke er noen automatikk i at økt handel medfører bedre fattigdomsbekjempelse. For at land skal kunne få størst mulig gevinst av å øke sin deltakelse i internasjonal handel, kan det derfor bl.a. være behov for forbedringer på tilbudssiden, endringer i skatte- og fordelingspolitikken, bedring av andre nasjonale rammebetingelser og styresett og at reformer gjennomføres på en slik måte at utsatte gruppers interesser ivaretas. Samtidig er det svært vanskelig å oppnå tilstrekkelig økonomisk vekst, utvikling og bekjempelse av fattigdom uten økt handel.

Betydningen av et felles handelsregelverk

For utviklingsland er det av stor betydning at det finnes et åpent, sterkt og forutsigbart regelverk for internasjonal handel som kan hindre at deres interesser på dette området overkjøres av større og mer slagkraftige land. Dette rammeverket må ivareta utviklingslandenes, og spesielt de minst utviklede landenes, spesielle behov. Både for utviklingslandene og for land som Norge, med en åpen økonomi og stor utenrikshandel, er det derfor svært viktig at WTO kan fortsette å utvikle stabile og forutsigbare rammer for verdenshandelen og gi beskyttelse mot vilkårlighet, proteksjonisme og den sterkeste rett.

Det store flertall av WTOs 146 medlemsland er utviklingsland. På WTOs ministerkonferanse i Doha i Qatar i november 2001 ble mandatet for den pågående forhandlingsrunden, «utviklingsrunden» vedtatt. I forhandlingene arbeides det for at utviklingsland, og især de minst utviklede, kan få større del i veksten i internasjonal handel.

Forbedret markedsadgang er spesielt viktig for utviklingslandene. Dette gjelder særlig for landbruksvarer og for tekstil- og konfeksjonsvarer der mange utviklingsland har sine komparative fortrinn. Det er gjerne disse to vareslagene de fattige utviklingslandene er best i stand til å eksportere. Flere industriland har imidlertid en beskyttet og subsidiert landbruksnæring og en tekstilsektor som gis beskyttelse. Dessuten er det slik at heller ikke arbeidskraft så enkelt kan eksporteres som del-løsning på fattigdomsproblemet. Selv på midlertidige vilkår er økt arbeidsinnvandring politisk problematisk i de fleste rike land. For at utviklingslandene skal kunne si seg tilfreds med resultatet av WTO-forhandlingene, vil det antakelig være nødvendig med innrømmelser fra industrilandene som bl.a. kunne medføre strukturelle tilpasninger, omlegging av næringspolitikken og mer fleksible ordninger for midlerti-



Figur 3.1 Mange utviklingsland er avhengige av inntekter fra bomullsproduksjon

Kilde: Corbis

dige arbeidstillatelser. Videre bør det tas tilbørlig hensyn til at utviklingslandene kan påta seg mindre omfattende forpliktelser, avhengig av deres økonomiske utviklingsnivå.

Det er lite trolig at forhandlingene vil bli avsluttet innen den opprinnelige fristen, 1. januar 2005. Hvis avslutningen utsettes med flere år, kan tiltroen til det multilaterale handelssystemet bli svekket, med tiltagende proteksjonisme og oppblomstring av bilaterale og regionale handelsavtaler som resultat. Det vil gi langt mindre forutsigbarhet i verdenshandelen, og verken være i utviklingslandenes eller Norges interesse.

Handelen med landbruksvarer

Svært mange utviklingsland legger stor vekt på at rike land må redusere sin toll på landbruksvarer, utvikle alle former for eksportstøtte og redusere den nasjonale landbruksstøtten. Samtidig ønsker flere utviklingsland å beskytte egen landbruksproduksjon mot import.

FNs generalsekretær Kofi Annan sier det slik:

«Ingen enkelt endring ville gi større bidrag til å eliminere fattigdommen enn å åpne markedene i de rike landene for varer produsert i de fattige.»

I de fattigste landene bor opp mot 80 – 90 prosent

av befolkningen på landsbygda, og storparten av disse livnærer seg av primærnæringene. Dette omfatter de fleste av våre samarbeidsland. Eksport av et fåtall råvarer eller landbruksvarer er ofte den viktigste inntektskilden fattige utviklingsland har for å finansiere sine utviklingsplaner. Utviklingsland med ensidig eksportstruktur blir sårbare når avlinger svikter eller verdensmarkedsprisene på eksportproduktene deres svinger kraftig. De har derfor behov for å diversifisere sin økonomi for få en bredere eksportbase og dermed et sikrere inntektsgrunnlag. Her vil utvikling av landbrukssektoren med sikte på større grad av lokal bearbeiding av varene samt diversifisering til flere produkter og næringer være sentralt.

Industrilandenenes høye tollmurer og bruk av høyere tollsatser jo mer bearbeidet et landbruksprodukt er, stenger imidlertid for eksport av landbruksvarer fra utviklingslandene som ellers kunne blitt omsatt på industrilandenenes markeder. Dette bidrar til å ensrette eksporten fra utviklingsland. Ulike former for miljø- og helsekrav representerer også betydelige utfordringer for utviklingslandene. Industrilandene gjør dessuten omfattende bruk av ulike former for eksportstøtte og andre nasjonale støtteordninger til landbruket. OECD har beregnet at landbruksstøtten i industrilandene utgjør ca USD 300 mrd. pr år – omkring seks ganger så mye som all offisiell bistand.

Bl.a. som følge av geografisk beliggenhet og hardt klima er ikke norsk landbruk konkurransedyktig med de mest effektive landbruksprodusentene på verdensbasis. Norsk landbruk er derfor avhengig av fortsatt tollvern og overføringer. Norsk landbruk har et temperert varespekter som er smalere enn de store industrilandenenes. Norsk landbruksproduksjon omsettes i hovedsak i Norge uten vesentlig eksport av subsidierte varer på verdensmarkedet. Regjeringen erkjenner samtidig at økt eksport av landbruksvarer, også til det norske markedet, kan bidra til økonomisk vekst og fattigdomsbekjempelse i land i Sør.

Det har vært reist kritikk mot at rike land importerer landbruksprodukter fra fattige land som tidvis er utsatt for hungersnød. Matvarekriser er unntakssituasjoner i de fleste land. Mest sårbare for tørke, sviktende avlinger og sultkatastrofer er land som er for avhengig av lokal produksjon. Et mer allsidig landbruk, med gode avsetningsmuligheter lokalt, men også regionalt og internasjonalt, vil være et virkemiddel for større produksjon og bedre matvaresikkerhet også for utsatte grupper og områder. Sult rammer

Boks 3.3 Initiativ mot bomullssubsidier

Fire fattige afrikanske land (Benin, Burkina Faso, Mali og Togo) som ønsker å få slutt på at deres viktigste eksportprodukt må konkurrere med sterkt subsidierte produkter fra rike industriland, har gått inn for fjerning av subsidier på bomull. Omfattende amerikanske subsidier på USD 3,9 milliarder i 2002, det vil si tre ganger USAs bistand til Afrika bidro til å senke verdensmarkedsprisen på bomull og til å forverre konkurranseforholdene for de fattige afrikanske bomullseksportørene. Kravet om å fjerne bomullssubsidiene har stor symbolsk og moralsk kraft.

Kilde: Verdensbanken

sårbare grupper innen enkeltland og regioner og må bekjempes med en rekke tiltak – som omfatter intern fordeling, gode rammevilkår som stimulerer til produktivitetsøkning, generell næringsutvikling, arbeid for å bedre situasjonen til kvinner, barn og marginaliserte grupper m.m. Landene trenger inntekter for å finansiere disse tiltakene. Å legge generelle hindringer i veien for eksport med henvisning til utsatte grupper vil ikke bidra positivt til matvaresikkerhet. Derimot må landene selv få avgjøre hvilke varer de ønsker å eksportere, for å sikre bredt grunnlag for produksjon og skaffe seg inntekter. I visse situasjoner kan utviklingsland finne det riktig selv å innføre midlertidige forbud mot eksport av landbruksvarer, slik f.eks. Zambia gjorde for mais da landet ble rammet av matmangel i 2003.

Regjeringen ønsker, via økt handel med utviklingsland og på andre måter, å bidra til at produktiviteten i landbruket i disse landene kan øke, slik at det legges et økonomisk grunnlag for ringvirkninger som kan lette deres overgang fra fattige jordbruksamfunn til land med en mer allsidig og mer robust næringsstruktur. Jf også omtalen av Regjeringens handlingsplan for landbruksutvikling i utviklingspolitikken i kap 7.6.

Handel med tekstiler, klær og andre industrivarer

Norge har gått i forkant og har avvirket alle tekstilkvoter og redusert tollene på industri- og tekstilvarer betraktelig. Regjeringen varslet allerede i St.prp. nr. 1 (2002-2003) at den ønsker å fjerne de resterende tollsatser på industrivarer. Det vil sær-

lig komme utviklingslandene til gode, da det på industrivaresiden kun gjenstår toll på klær og enkelte andre ferdige tekstilvarer. Dette er typiske produkter fra utviklingsland. Mange utviklingsland er dessuten opptatt av at industrilandenes tollsatser på andre industrivarer, herunder fisk og fiskeprodukter, må reduseres.

Når tollbarrierer og kvoter bygges ned, vil flere land ønske å benytte andre handelsbarrierer for å hindre billig import. Det er derfor viktig å oppnå enighet om en innstramning av det multilaterale regelverket for antidumping for å hindre at slike tiltak iverksettes på skjønnsmessig grunnlag og av rent proteksjonistiske årsaker.

Tollreduksjoner i utviklingslandene

Utviklingsland har særordninger i WTO, bl.a. i form av mindre omfattende forpliktelser, lengre overgangsperioder og faglig bistand. Slike ordninger er spesielt gunstige for de minst utviklede landene. En rekke utviklingsland er skeptiske til tollreduksjoner hos dem selv. Ett av hovedargumentene er at utviklingsland trenger handlingsrom til nasjonal politikktutforming for å kunne bygge opp og videreutvikle sitt nasjonale næringsliv. For staten er dessuten innkreving av toll en enkel og god inntektskilde. Dette er viktige hensyn. Samtidig har omfattende tollbeskyttelse uheldige utslag også for utviklingsland. Produkter fordyres både for vanlige forbrukere og for næringslivet. Handelen mellom utviklingsland hemmes, og av og til er det smale særinteresser som tjener mest på tollbeskyttelsen. Nedbygging av toll og andre handelshindringer kan gi utviklingslandene impulser til effektivisering og produktivitetsvekst. Det kan også legge forholdene bedre til rette for økt sørsør handel. Regionale frihandelsområder og økonomiske samarbeidsordninger mellom utviklingsland kan bidra positivt til en slik utvikling.

Utviklingsland som påtar seg internasjonale handelsforpliktelser, signaliserer at de legger vekt på å gi næringslivet forutsigbare rammevilkår, noe som igjen kan bidra positivt til landenes muligheter for å tiltrekke seg utenlandske investeringer. Det er også viktig at utviklingsland på høyere økonomisk utviklingsnivå åpner sine grenser for import fra fattigere land. Det er også viktig å få på plass et effektivt skattesystem, slik at staten ikke blir for avhengig av tollinntekter for å finansiere nødvendige utgifter – bistanden kan bidra til kompetanseoverføring og institusjonsbygging med dette for øye.

Handelen med tjenester

Tjenester utgjør over 60 prosent av verdens bruttoprodukt og er den raskest voksende delen av verdensøkonomien. Nedbyggingen av nasjonale barrierer har lagt forholdene til rette for økt handel på tvers av landegrensene. Utviklingen av globale leveringskjeder har dessuten gjort varehandelen mer avhengig av tjenester som transport, telekommunikasjon og finansielle tjenester. En betydelig andel av handelen med tjenester skjer mellom OECD-land, men også utviklingslandene er eksportører av tjenester. India har f.eks. opparbeidet seg en særlig kompetanse når det gjelder datatjenester og har omfattende eksport av slike tjenester. For mange utviklingsland er det spesielt viktig å oppnå bedre muligheter for deres statsborgere til å ta midlertidig arbeid i utlandet da en vesentlig andel av deres eksport av tjenester skjer gjennom arbeidsoppdrag. Dette er også understreket av de minst utviklede landene. (Se avsnitt 3.5 om Migrasjon)

WTO og utviklingslandenes tilgang til medisiner

Med den omfattende hiv/aids-epidemien i en rekke utviklingsland, er spørsmålet om de fattige utviklingslandenes tilgang til medisiner til en overkommelig pris blitt ytterligere aktualisert.

I en egen erklæring fra WTOs ministerkonferanse i Doha i 2001 ble det fastslått at avtalen om handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter (TRIPS) ikke er til hinder for at WTO-medlemmene kan treffe tiltak for å beskytte folkehelsen, bl.a. gjennom TRIPS-avtalens bestemmelser om tvangslisens.

De fleste utviklingsland hvor f.eks. hiv-smitte er svært utbredt er helt avhengig av å importere egnede og rimelige legemidler og har derfor hatt liten nytte av TRIPS-avtalens bestemmelser om tvangslisens. I august 2003 ble det oppnådd enighet i WTO om at det kan eksporteres legemidler på grunnlag av tvangslisens til utviklingsland uten egen produksjonsevne, som et ledd i disse landenes arbeide med å fremskaffe rimelige medisiner. Forslag til endring av den norske patentforskriften er sendt på høring, og det ser ut til at Norge kan bli det første land som gjennomfører ordningen i nasjonal rett.

TRIPS-avtalen gir utviklingsland, som ikke tidligere har gitt patentbeskyttelse for bl.a. legemidler, en overgangsfrist til 2005 med å innføre slikt patent. Dette har gjort det mulig for de fattigste landene å få rimelige kopilegemidler fra India,

som har en avansert farmasøytisk industri. Også andre utviklingsland hvor vedkommende originalprodukt ikke er patentbeskyttet, har kunnet dra fordel av denne overgangsordningen. Fra 1. januar 2005 vil imidlertid denne fordelaktige ordningen for utviklingslandene opphøre.

Tvangslisens eller trussel om tvangslisens vil da til en viss grad kunne bidra til å holde prisene på patenterte legemidler nede i utviklingslandene. Videre blir det viktig at den forskningsbaserte industrien bidrar effektivt ved å tilby lavere priser på legemidler i markeder med liten kjøpekraft. Innkjøp basert på anbud, hvor større grupperinger av kjøpere opptrer samlet, vil også kunne bidra til å senke prisene.

Utviklingslandenes behov for handelsrelatert bistand

Utviklingslandene har behov for handelsrelatert bistand på to områder. For det første er det behov for et bredt spekter tiltak for å øke landenes mulighet til å nytte seg av de eksportmuligheter som foreligger. Videre er det stort behov for kapasitetsbygging for deltakelse i internasjonale forhandlinger om handelsregelverk. For at utviklingslandene skal kunne ta økt del i internasjonal handel er det derfor nødvendig å redusere eller avvikle handelshindringer i form av toll og kvoter, og øke innsatsen for handelsrelatert faglig bistand.

Mange utviklingsland har i dag få varer å selge som tilfredsstillende de krav til kvalitet, pris og leveringsdyktighet som det internasjonale marked krever. Det er derfor et omfattende behov for bistand til å utvikle og oppgradere produksjonskapasitet og kompetanse på tilbudssiden særlig i fattige utviklingsland. (se kap. 7). Bedre opplæring av arbeidskraft, utbygging av nødvendig infrastruktur, effektivisering av produksjon, produktutvikling og kvalitetssikring, bedre kjennskap til salg og markedsføring og opplæring i importlandenes ulike regelverk og bestemmelser er viktige stikkord i denne sammenheng.

I de senere årene er det satt økt fokus på behovet for «Bistand for handel» og både innenfor bilaterale samarbeidsprogrammer og multilateral bistand gis nå omfattende faglig og finansiell bistand for å bygge opp tilbudssiden med særlig vekt på fattige utviklingsland.

Regjeringen legger vekt på at denne bistanden må ta utgangspunkt i mottakerlandets behov og at handel må integreres i landenes egne utviklingsplaner og fattigdomsstrategier. Det er også viktig

at innsatsen fra ulike aktører er best mulig koordinert og samordnet.

Verdensbanken er en stor og viktig bidragsyter for å bygge opp produksjonskapasitet og nødvendig infrastruktur for handel i utviklingsland. Også UNDP og FNs matvareorganisasjon (FAO) bidrar i økende grad på dette området, med vektlegging av faglig bistand og kompetansebygging.

Utviklingslandenes eksportprodukter må tilfredsstillende kvalitetskrav, helse og miljøregler, merkebestemmelser og krav til varenes opprinnelse, som industrilandene stiller.

For matvarer, næringsmidler og planter stiller særlig industrilandene ekstra strenge krav. WTO-avtalen om veterinære og plantesanitære tiltak bestemmer i hvilke grad medlemslandene kan benytte handelshindrende tiltak for å beskytte folke-, dyre- og plantehelsen, mens WTO-avtalen om tekniske handelshindringer setter tilsvarende rammer for bestemmelser om kvalitet, merking, forbrukervern m.m. For Norges del er gjennomføringen av disse bestemmelsene i stor grad harmonisert med EU gjennom EØS-avtalen. Dette gjelder bl.a. felles regler om import fra tredjeland.

Andre sentrale multilaterale bidragsytere av handelsrelatert faglig bistand er FNs konferanse for handel og utvikling (UNCTAD), Det internasjonale handelssenter (ITC) og WTO. Regjeringen har de seneste år økt støtten til handelsrelatert bistand innen disse organisasjonene, og samtidig støttet aktivt opp om samarbeidsprogrammer mellom disse tre og Bretton Woods institusjonene (Verdensbanken og IMF).

Det integrerte rammeverk (IF) for handelsrelatert bistand til de minst utviklede landene, har som formål å bidra til bedre integrering av handel i utviklingslandenes utviklingsplaner og fattigdomsstrategier samt å bidra til bedre koordinering og utnyttelse av både bilateral og multilateral handelsrelatert faglig bistand. Rammeverket er et samarbeidsprogram mellom WTO, Verdensbanken, Det internasjonale valutafondet, UNDP, UNCTAD og ITC. Norge er en av de største bidragsyterne til programmet, og har også påtatt seg en koordineringsrolle i forhold til oppfølging av programmet i ett av våre hovedsamarbeidsland, Malawi.

Fra norsk side har man også støttet aktivt opp om UNCTAD, ITC og WTOs felles samarbeidsprogram for afrikanske land (JITAP) som har som formål å styrke og koordinere disse organisasjoners innsats for å bygge kompetanse i afrikanske land for deltakelse i multilaterale handelsforhandlinger. Programmet er nylig utvidet fra 8 til 16 afri-

kanske land, og omfatter i dag flertallet av norske samarbeidsland.

WTOs hovedoppgave når det gjelder handelsrelatert bistand er å spre bedre kjennskap til selve handelsregelverket. Dette er ikke minst viktig slik at utviklingslandene kan få assistanse til å overholde sine forpliktelser og øke sin forhandlingskompetanse slik at de bedre kan fremme sine interesser i de multilaterale forhandlingene.

Norge var blant initiativtakerne til etableringen av et uavhengig rådgivende senter for WTOs regelverk hvor utviklingsland, særlig de minst utviklede blant dem, og overgangsøkonomier kan få juridisk opplæring, støtte og veiledning vedrørende WTOs regelverk og prosedyrer for løsning av tvister.

UNCTADs programmer er særlig rettet mot kapasitets- og institusjonsbygging på handels- og investeringsområdet med sikte på å integrere utviklingslandene, og da særlig de minst utviklede landene, bedre i verdensøkonomien. Støtte til å forberede landene på deltakelse i multilaterale handelsforhandlinger og medlemskap i WTO inngår som sentrale elementer i UNCTADs virksomhet. Fra norsk side konsentreres støtten til områder hvor UNCTAD anses å ha spesiell kompetanse, slik som investeringer, gjeldshåndtering og konkurransepolitikk.

ITCs aktiviteter er først og fremst rettet mot privat sektor med sikte på å øke utviklingslandenes eksportmuligheter ved produkt- og bedriftsutvikling, samt ved markedsføringstiltak. Norge har konsentrert sin støtte via ITC til programmer spesielt fokusert på sør-sør handel, elektronisk handel samt egne programmer for handel og fattigdomsreduksjon.

Også innenfor det bilaterale utviklingssamarbeidet har Norge de siste årene økt støtten til handelsrelatert bistand, herunder innenfor Regjeringens strategi for næringsutvikling i Sør. Slik støtte rettes både mot oppbygging av produksjonskapasitet og oppbygging av nødvendig infrastruktur og institusjoner som kan fremme handel. Spesiell vekt legges nå på faglig bistand innenfor kvalitetsforbedring og -kontroll. Norge har her sammen med Sverige gjennomført en større kartlegging av eksisterende behov for faglig bistand og kapasitetsbygging på det veterinære og plantesanitære området i afrikanske samarbeidsland. Studien følges nå opp innenfor den bilaterale bistanden. Denne formen for bistand bidrar både til at landenes landbruksprodukter kan oppfylle viktige helse- og miljøkrav i eksportmarkedene, samtidig som det legges et viktig grunnlag for en stabil

produksjon av helsemessig trygg mat til egen befolkning.

NORADs ulike virkemidler for å fremme eksport til Norge og andre EØS-land er videreutviklet de siste år. I samarbeid med næringslivet er det blant annet etablert en database med sikte på kobling av potensielle eksportører i utviklingsland til norske importører.

Forbedringer i markedsadgangen for utviklingsland

Det generelle tollpreferansesystemet for import fra utviklingsland – GSP – er en frivillig ordning som industriland kan benytte for å gi utviklingsland ensidige handelsfordeler utover generelle tollreduksjoner i WTO. Slike ordninger har etter alt å dømme spilt en viktig rolle for mange utviklingsland. GSP-ordningene er blitt kritisert for å gi lite forutsigbarhet, være svært ulike og ha et komplisert regelverk. Land som ikke er omfattet av slike ordninger har kritisert dem for å forskjellsbehandle land på samme økonomiske utviklingstrinn. Andre land har uttrykt bekymring over at de tollfordeler de har gjennom preferanseordninger skal bli mindre verdt når det finner sted generelle tollreduksjoner som alle land nyter godt av. I WTO har tollpreferanser blitt et stridstema både i forhandlingene om forbedret markedsadgang for industrivarer og i landbruksforhandlingene.

Når generelle handelsbarrierer, bl.a. i form av toll, reduseres, legges forholdene til rette for økonomisk vekst og utvikling. Dette er i alle lands langsiktige interesse – også for land som omfattes av preferanseordninger. For de fattigste utviklingslandene vil ulike preferanseordninger spille en viktig rolle fremover. Forbedret markedsadgang, blant annet gjennom reduksjon eller avvikling av generelle tollsatser, er blant utviklingslandenes viktigste forhandlingskrav i de pågående forhandlingene i WTO. Dette gjelder spesielt for landbruksvarer, klær og tekstiler, der mange utviklingsland har komparative fortrinn. Dette er samtidig sektorer der mange rike industriland har sterke beskyttelsesønsker. For Norges del har vi gått i forkant på tekstilsiden der vi allerede har avviklet alle generelle tollsatser på stoffer og alle importkvoter. Regjeringen har videre som siktemål å avvikle all gjenværende toll på industrivarer.

Den norske GSP-ordningen ble innført i 1971 og er ved flere senere anledninger blitt forbedret. I 1995 ble således landbruksdelen av ordningen endret etter at man i Norge la om til et tollbasert importvern for landbruksvarer. De minst utviklede landene, MUL, fikk dette året innvilget tollfri



Figur 3.2 Kaffeplukkere i Mellom-Amerika

Kilde: Corbis

adgang for alle varer med unntak av korn, mel og kraftfor.

Med virkning fra 1. juli 2002 er det innført toll- og kvotefritak for import av alle varer fra MUL. Øvrige utviklingsland innvilges tollfrihet for industrivarer med enkelte unntak for visse tekstiler og klær. Det gis i tillegg tollfrihet for import av ikke-sensitive landbruksvarer og i hovedsak 10-15 prosent tollreduksjon på varer der det er norsk produksjon.

Alle Norges hovedsamarbeidsland tilhører gruppen minst utviklede land og nyter godt av toll- og kvotefritaket som gjelder for disse. En rekke samarbeidsland faller imidlertid i kategorien lavinntektsland eller andre kategorier som benyttes av internasjonale utviklingsorganisasjoner, og er ikke omfattet av tollfritak og andre tiltak innenfor null-for-MUL-vedtaket. Dette gjelder blant annet Kenya, Indonesia, Vietnam, Sør-Afrika og Guatemala.

Som et supplement til de generelle tollreduksjonene som vil følge av den nye forhandlingsrunden i WTO, vil det være i utviklingslandenes interesse at vi fra norsk side foretar ytterligere forbedringer i GSP-ordningen. Regjeringen iverksetter derfor en gjennomgang av GSP-ordningen for å se

om det er mulig å forenkle og forbedre dagens ordning, jfr St.prp.nr.1 (2002-2003) om skatte-, avgifts- og tollvedtak og B.innst.S.nr.1 (2002-2003). Det vil bli vurdert om antall mottakerland bør endres, om utviklingsland utenom MUL-gruppen bør tilbys større tollreduksjoner enn det de oppnår i dagens ordning og om de administrative krav og rutiner bør bli enklere. Gjennomgangen vil bli sett i sammenheng med pågående forhandlinger i WTO.

Betydningen av sør-sør handel

Det er for tiden stor aktivitet fra mange utviklingsland med hensyn til fremforhandling av frihandelsavtaler, ikke minst regionalt.

Ulike initiativer for økt sør-sør-handel kan bidra til å fremme næringsutvikling og økonomisk vekst i utviklingslandene. Gjennom utviklingsarbeidet støtter givere opp under tiltak for økt sør-sør handel, inklusive innenfor regionale samarbeidsorganisasjoner som Organisasjonen for utviklingssamarbeid i det sørlige Afrika (SADC). Ofte kan det være enklere å selge en eksportvare til et naboland enn til land på et annet kontinent. Gjennom økt økonomisk integrasjon

og et tettere samarbeid mellom ulike utviklingsland, kan landene også gradvis tilpasse seg en økende konkurranse og på den måten lette overgangen til en sterkere integrering også i den globale økonomien. Slike initiativ kan dermed tjene som nyttige supplement til arbeidet med å integrere utviklingslandene bedre i det internasjonale handelssystemet. Land som fremforhandler slike initiativer kan ha behov for et bredt spekter av støtte fra finansiering av handelsfaglig ekspertise til infrastrukturinvesteringer og markedsføringsaktiviteter.

Også utviklingsland som tradisjonelt ikke har inngått slike avtaler, som India og Korea, tar nå initiativ til forhandlinger. Etablering av regionale frihandelsavtaler og frihandelsområder er dels en målsetning og dels en realitet for regionale organisasjoner både i Afrika, Latin-Amerika og Asia.

Sammen med øvrige EFTA-land har en fra norsk side bl.a. vært engasjert i forhandlinger med Den sørafrikanske tollunionen (SACU) som omfatter et MUL (Lesotho) og fire mellominntekt-land (Botswana, Namibia, Swaziland og Sør-Afrika).

Når det gjelder WTO-forhandlingene spesielt, vises det til utenriksministerens redegjørelser for Stortinget. Her fremgår det at Regjeringen vil bidra til at WTO kan videreføre sin sentrale rolle som et åpent, forutsigbart og forpliktende rammeverk for verdenshandelen og derved bidra til å fremme økonomisk vekst og velferdsutvikling i utviklingslandene, og at Regjeringen ønsker å bidra til at utviklingslandene og spesielt de minst utviklede landene blir bedre integrert i verdenshandelen, bl.a. ved at markedsadgangen for deres varer og tjenester forbedres.

Utenriksministeren vil, på egnet måte, komme tilbake til Stortinget med videre redegjørelser for forløpet i forhandlingene og norske posisjoner og hvilke implikasjoner disse kan få.

Regjeringen vil for øvrig:

- bistå utviklingsland, og spesielt de minst utviklede, til å utnytte sitt eksportpotensiale og sine markedsmuligheter bedre, herunder ved bistand til nødvendig utvikling av produksjonskapasitet og kompetanse.
- styrke den bilaterale bistandsinnsatsen på det handelsrelaterte området med særlig vekt på å støtte produktutvikling og kvalitetskontroll.
- bidra ytterligere til at den handelsrelaterte bistanden gjennom multilaterale organisasjoner styrkes bl.a. slik at utviklingsland, og spesi-

elt de minst utviklede, får bedre opplæring i handelsregelverket slik at de kan aktivt fremme sine interesser i viktige forhandlingsprosesser.

- som et supplement til de multilaterale handelsforhandlingene også legge forholdene til rette for å øke utviklingslandenes eksport til Norge, ved å forbedre og forenkle den norske GSP-ordningen.

3.3 Investeringer

De fattigste landene trenger langsiktige utenlandske investeringer (FDI) for å bekjempe fattigdom. FDI fungerer normalt som mer stabil og langsiktig kapital enn investeringer i verdipapirer. Det betraktes også som en mer attraktiv form for kapital enn lån, siden investor normalt tar en stor del av risikoen forbundet med investeringene og fordi det ofte også fører med seg fagpersonell som gir opplæring til lokale. Både teknologi og kompetanse overføres. For fattige utviklingsland med lite utviklede aksje- og pengemarkeder er slike investeringer derfor en sterkt etterspurt kilde til kapital.

De fattigste landene får en relativt liten andel av det totale volumet av FDI. Ifølge FNs konferanse for handel og utvikling, UNCTAD, gikk rundt 28 prosent av de totale utenlandske direkteinvesteringene til utviklingsland i 2001, mens bare 0,5 prosent fant veien de 49 minst utviklede landene.

I mange utviklingsland utgjør kapitalflukt og manglende investeringer fra egne innbyggere et problem. Kriteriene for investeringer som innenlandske investorer legger til grunn er i store trekk de samme som de utenlandske bruker: kapitalen går til de områdene som gir best avkastning når en tar både politisk og kommersiell risiko i betraktning. Dersom investeringene er for risikofylte for utenlandske investorer, er de det normalt også for investorene i hjemlandet.

Det internasjonale finansieringsinstituttet (IFC), som er en del av Verdensbankgruppen, yter risikokapital i form av lån og egenkapital for å senke terskelen for slike investeringer i utviklingsland. Verdensbankgruppens Multilaterale garanti-institutt for investeringer (MIGA) garanterer FDI i utviklingsland mot politisk risiko og bidrar dermed til å øke tilgangen på slik kapital. Norge vil fortsette å støtte disse institusjonene. På norsk side har en opprettet investeringsfondet NORFUND som samarbeider med disse og andre

internasjonale og nasjonale investerings- og garantiinstitutter for å bidra med investeringskapital, lån og garantier. Om lag en tredjedel av NORFUNDS investeringer skal kanaliseres til de minst utviklede land.

Erfaringene i Asia på 1990-tallet viser med tydelighet de potensielt store virkningene av økonomisk og finansiell integrasjon. Integrering og spesielt åpenhet overfor utenlandske direkte investeringer bidro til en meget høy økonomisk vekst. Imidlertid bygde det seg etter hvert opp fundamentale ubalanser i økonomien, herunder en urealistisk valutakurs som sammen med svak kredittvurdering i bankene og mangelfull overvåking av finansinstitusjonene bygde opp bobler i økonomien. Asia-krisen i 1997 rammet særlig de fattigste, blant annet siden landene hadde liten grad av sosialt sikkerhetsnett. Selv om utviklingen i mange av landene har vært meget positiv de senere år, blant annet som følge av en opprydning etter krisen, kan erfaringene tyde på at det i mange tilfeller er hensiktsmessig å utvise en nødvendig forsiktighet ved liberalisering av kortsiktige kapitalbevegelser. Asia-krisen demonstrerte både behovet for nasjonale tiltak som overvåking av finansinstitusjonene og viktigheten av internasjonale organ som kan bidra til å forebygge og i noen grad motvirke slike kriser. Regjeringen støtter det viktige arbeidet som i dag prioriteres av internasjonale finansinstitusjoner og samarbeidsgrupperinger (som IMF, Verdensbanken, Financial Stability Forum og G8) for å bistå utviklingsland og nyindustrialiserte land, med å få på plass nasjonale kontrollinstanser som kan spille en stabiliserende rolle og med å utrede utfordringer på globalt nivå. Etter regjeringens syn har imidlertid ikke arbeidet med å utrede gode løsninger på problemet med manglende internasjonale kriseløsnings- og forebyggingsmekanismer fått tilstrekkelig momentum. Denne utfordringen vil bli fulgt opp i internasjonale organisasjoner med tilgrensende ansvar og i OECD-sammenheng.

Regjeringen vil:

- styrke samarbeidet med multilaterale organisasjoner for finansierings- og garantiordninger for å stimulere til økte investeringer i utviklingsland, særlig de fattigste.
- delta aktivt i OECDs arbeid for å finne måter å styrke synergien mellom bistand og investeringer.

3.4 Gjeld og gjeldslette

Norge har hatt en høy profil i internasjonalt arbeid for å håndtere utviklingslandenes gjeldsproblemer over en rekke år. Regjeringen vil opprettholde det høye ambisjonsnivået og har nylig fremlagt en videreføring av den norske gjeldsplannen som opprinnelig ble utarbeidet i 1998. Planen, som omtales i et senere avsnitt, omhandler Norges bidrag til en internasjonal og varig løsning på utviklingslandenes gjeldsproblemer. Gjeldsplannens ramme på 3,173 mrd. kroner, hvorav drøyt 1,8 mrd. kroner gjenstår, medfører at gjeldslette innenfor rammen ikke fortrenger andre prioriterte bistandsformål som finansieres over det ordinære bistandsbudsjettet. Planen knesetter prinsipper for å bruke norsk gjeldslette på en strategisk måte og slik at den kun kommer utviklingslandene, og ikke andre kreditorer, til gode. Norge var det første land som tok til orde for 100 prosent gjeldsslette for de fattigste land og er det eneste OECD-land som ikke fører bilateral gjeldsettergivelse som utgifter innenfor totalrammen av bistandsbudsjettet. Norsk gjeldsettergivelse er m.a.o. genuint addisjonell til andre bistandstiltak.

Kort om status på gjeldsområdet³

I 1996 ble det internasjonale initiativet for å håndtere gjeldslette for de fattigste gjeldstyngede landene – HIPC-initiativet – lansert. Initiativet går ut på å koble sletting av gjelden på en systematisk måte til kriterier for gjeldslettebehov og betingelser vedrørende økonomisk politikk og styresett, som skal sikre at det frigjøres midler til bekjempelse av fattigdom. 27 land har så langt fått gjeldslette gjennom ordningen, hvorav 10 land har fullført sin behandling og fått slettet brorparten av sin bilaterale gjeld. Ytterligere 11 fattige land vil kunne kvalifisere for gjeldslette under HIPC-mekanismen dersom de kommer ut av krig og konflikt eller bedrer sitt styresett. I henhold til dagens regelverk må dette skje før utgangen av 2004, da fristen for å kvalifisere seg for HIPC-behandling utløper. Denne såkalte «solnedgangsklausulen» har imidlertid blitt forlenget tidligere, og vil ventelig bli det igjen.

Mye er oppnådd på gjeldsområdet. HIPC-landenes gjeldsbyrde er blitt vesentlig redusert, særlig etter at initiativet ble forsterket i 1999. Dette skyldes ikke minst at den kraftige gjeldsreduksjonen som foreskrives – vanligvis 90 til 100 prosent

³ Jf. delmål nr. 15 under tusenårsmål 8.

Boks 3.4 Stadiene i gjeldsletteprosessen under HIPC-initiativet:

1. De aktuelle land må utforme en helhetlig fattigdomsstrategi og utarbeide et såkalt *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), som også danner grunnlaget for annen bistand fra Verdensbanken og IMF og i økende grad fra andre givere. PRSP-ene skal oppdateres etter 3-5 år.
2. Verdensbanken, IMF og debitorlandet foretar sammen en gjeldsanalyse som skal vise om landet har en bærekraftig gjeldssituasjon. Dersom landet har en total utenlandsgjeld som overstiger 150 prosent av forventede årlige eksportinntekter og/eller 250 prosent av statens disponible inntekter, anses gjelden som ikke håndterbar og landet kan kvalifisere for gjeldslette. I noen tilfeller hvor det aktuelle land har en svært åpen økonomi og dermed er særlig utsatt for endringer i eksterne rammebetingelser, som f.eks. råvarepriser, kan landet få gjeldslette selv om utenlandsgjelden og/eller betjeningsbyrden er mindre enn det som er nevnt over.
3. Dersom landet kvalifiserer for HIPC-mekanismen må det, før gjeldslette blir gitt, gjennomføre nærmere spesifiserte tiltak basert på fattigdomsstrategien for å sikre at gjeldsletten bidrar til utvikling og fattigdomsreduksjon. Når disse er gjennomført, kommer beslutningstidspunktet, hvor man beregner hvor mye gjeldslette som må gis for at gjelden skal bli håndterbar, gitt de ovennevnte kriterier. Som hovedregel gir kreditorlandene i Parisklubben 90 prosent gjeldslette ved forfall fra beslutningstidspunktet. Andre bilaterale kreditorer forventes å gjøre det samme. På bakgrunn av dette regner man så ut hvor mye de multilaterale kreditorene, som Verdensbanken og IMF, må gi i gjeldslette for at gjelden skal komme ned til nivået for håndterbarhet. Disse institusjonene ettergir ikke gjeld med utgangspunkt i sine egne ressurser (bortsett fra gjennom begrensede avsetninger fra deres nettoinntekter), men finansierer sin gjeldslette gjennom å mobilisere tilleggsressurser fra medlemslandene. Ved beslutningstidspunktet blir man videre enige om hvilke ytterligere tiltak – basert på landets PRSP – som skal gjennomføres for at landet skal kunne nå gjennomføringstidspunktet. Gjeldsletten i perioden mellom beslutnings- og gjennomføringstidspunktet («interimsperioden») kan stanses dersom betingelsene for gjeldslette ikke oppfylles. Lengden på interimsperioden vil avhenge av gjennomføringen av PRSP-en og de medfølgende betingelsene, men varer normalt i 2–4 år.
4. Ved gjennomføringstidspunktet reduseres landets gjeldsmengde slik at landets fremtidige gjeldssituasjon blir håndterbar gitt kriteriene nevnt i pkt. 2, over. Det betyr at landet er sikret den avtalte gjeldsletten for en periode som ofte strekker seg 10–15 år utover gjennomføringstidspunktet, avhengig av situasjonen i det enkelte land. Flere kreditorer i Parisklubben ettergir all gjenværende gjeld ved gjennomføringstidspunktet. Norge var det første landet som innførte denne praksisen. De multilaterale kreditorene fortsetter å ettergi en viss andel gjeld som skal sikre at gjelden forblir håndterbar. Ved gjennomføringstidspunktet utføres en oppdatert gjeldsanalyse («rekalkulering»). Dersom denne viser at et land p.g.a. eksterne økonomiske sjokk som landet ikke har kontroll over i løpet av interimsperioden har ført til at landet med den tidligere vedtatte gjeldsletten vil få gjeldsrater over 150/250 prosent, kan det besluttes å gi landet ytterligere gjeldslette slik at kriteriene for håndterbar gjeldssituasjon nås.

ettergivelse – «slår inn» med umiddelbar virkning, så snart landene har nådd ordningens beslutningstidspunkt. Kreditorlandene vil vanligvis være forpliktet til å gi 90 prosent gjeldslette. De fleste gir imidlertid 100 prosent, om enn med en del forbehold omkring hvilken gjeld som omfattes. Mellom beslutningstidspunktet og fullføringstidspunktet gis gjeldsletten «ved forfall»,

dvs. etter hvert som renter og avdrag forfaller til betaling. Det er m.a.o. ikke slik at landene må vente på fullføringstidspunktet før de får nytte godt av slettingen av gjeld. Økte midler kan på denne måten tidlig kanaliseres til arbeid med å redusere fattigdom.

Den kraftige reduksjonen i gjeldsbetjeningen har i mange land vært en helt sentral bakgrunns-

faktor for realiseringen av en betydelig økning i investeringer i for eksempel helse og utdanning. Verdensbanken har beregnet at de 22 første landene som nådde beslutningstidspunktet under HIPC, økte sin innsats til sosiale tiltak med til sammen USD 3,4 mrd. i 2001 og 2002. Om lag 40 prosent av disse midlene gikk til utdanningstiltak og 25 prosent til helsetiltak. For øvrig vil midlene gå til formål som grunnleggende infrastruktur, styringsreformer og bekjempelse av hiv/aids. I gjennomsnitt vil disse landene i perioden 2002-05 bruke om lag sju prosent av bruttonasjonalproduktet på tiltak hovedsakelig innen helse og utdanning. Til sammenligning er gjennomsnittlige årlige utgifter til gjeldsbetjening etter HIPC-behandling i samme periode, beregnet til to prosent av bruttonasjonalproduktet.

For de 27 landene som hittil har fått HIPC-gjeldslette har Verdensbanken beregnet at utgiftene til fattigdomsreduserende tiltak (særlig helse og utdanning) i 2002 var nesten fire ganger så store som utgiftene til renter og avdrag på gjeld. I 1999 var forholdstallet i beste fall én-til-én. I denne perioden økte HIPC-landenes investeringer i helse og utdanning fra om lag 6 prosent til om lag 9 prosent av bruttonasjonalproduktet. På kort tid har dermed gjeldsbetjeningsbyrden gått kraftig ned, mens utgifter til bl.a. helse og utdanning har gått betydelig opp. Ressurser som frigjøres til fattigdomsbekjempelse når landene har kvalifisert seg for ordningen, blir i overveiende grad brukt etter hensikten, nemlig til å bedre levekårene for de fattige.

Over tid vil HIPC-initiativet bidra til en reduksjon av de fattigste landenes utenlandsgjeld med om lag 2/3. For de 27 nåværende HIPC-landene er det beregnet at nåverdien av gjelden vil bli redusert fra USD 77 mrd. til USD 32 mrd. Medregnet ekstraordinær gjeldslette fra kreditorlandene, herunder Norge, vil nåverdien reduseres ytterligere, til USD 26 mrd. Det gjennomsnittlige forholdstallet mellom gjeld og årlige eksportinntekter for HIPC-landene forventes å bli redusert fra nesten 300 prosent ved beslutningstidspunktet til 128 prosent i 2005, da de fleste av de nå kvalifiserte landene ventelig vil være gjennom behandlingsprosessen. Landene antas å kunne håndtere den restgjelden de da vil sitte igjen med. Et gjeld/eksport-forholdstall på 150 prosent er den grensen som er anslått for økonomisk bærekraftig gjeldsbetjening.

Viktige gjeldspolitiske utfordringer

En av de viktigste gjenstående utfordringene er av de multilaterale institusjonenes gjeldslette under HIPC-initiativet. Verdensbankens låneordning på gunstige vilkår, Det internasjonale utviklingsfondet (IDA) har alene et udekket behov når det gjelder sin andel av HIPC-finansieringen i årene som kommer, på USD 10-11 mrd. Fra norsk side har man i lengre tid argumentert for – og langt på vei fått gjennomslag for – at det bør avholdes jevnlig påfyllingsforhandlinger for HIPC Trust Fund, aller helst slik at bidragene innbetales godt i forkant av de suksessivt økende finansieringsforpliktelsene. Dette vil gi bedre forutsigbarhet og jevnere betalingsforpliktelser, samtidig som man sikrer en noenlunde rimelig byrdefordeling. Fra norsk side er man rede til å bidra med mer enn hva en matematisk rettfærdig byrdefordeling skulle tilsi.

Bærekraftig gjeldsnivå. Framover blir det også viktig å sikre at de landene som fullfører sin HIPC-behandling virkelig får slettet en tilstrekkelig stor del av gjelden, slik at betjening av restgjelden ikke overstiger det landene rimeligvis bør kunne håndtere. Når ordinær HIPC-gjeldslette ikke er tilstrekkelig til å sikre bærekraftige løsninger, og når dette skyldes eksterne økonomiske sjokk som landene ikke selv har kontroll over (for eksempel råvareprisfall), er Norge tilhenger av en fleksibel «opptopping» av gjeldsletten under HIPC-initiativet. Slik multilateralt omforent «opptopping» vil, som den ekstraordinære bilaterale gjeldsletten, bidra til at landenes gjeldssituasjon kan forbli bærekraftig etter avslutning av HIPC-runden.

Nasjonal gjeldsstyring seiler opp som et stadig viktigere tema, ikke minst i forhold land som har fullført HIPC-behandlingen. Fullført HIPC-behandling innebærer ingen varig immunitet mot nye gjeldsproblemer og det er overmåte viktig å sikre at landene som får løst sine gjeldsproblemer ikke pådrar seg nye. Hovedansvaret påligger landene selv. For fattige land er dette en vanskelig, men ikke desto mindre strengt nødvendig, balansegang. De må være tilbakeholdne med å ta opp nye lån, med mindre risikoen anses for å være meget lav og avkastningen betydelig. I tillegg må håndteringen av de gjenværende gjeldsforpliktelsene i mange land samkjøres bedre med både valuta- og finanspolitikken. Denne nasjonale innsatsen må understøttes av solid faglig bistand, herunder gjennom videreutvikling og finansiering av allerede velprøvde datasystemer og analyseverktøy.

Kreditorlandene har et medansvar for dagens gjeldsproblemer. Det påhviler derfor også dem – og dermed også norske långivere og garantister – et ansvar for at framtidige lån og kreditter tuftes på solide risikovurderinger.

Land som kommer ut av krig og konflikt fortjener særlig oppmerksomhet, også i gjeldspolitikken. Norge har fremmet egne forslag for postkonfliktland i Parisklubben. Flere konfliktrammede land – som f.eks. Sudan og Liberia – er kandidater for HIPC-behandling. Den gjeldsletten de vil kunne få før de kvalifiserer seg for HIPC-behandling, vil normalt etterlate en del gjeldsforpliktelse som kreditorland vil kunne velge å kreve tilbakebetalt. Det er meget uheldig om land som er i en kritisk viktig forsonings- og gjenoppbyggingsfase, skal måtte kanalisere knappe ressurser ut av landet. Ofte skjer dette samtidig med internasjonale giverinitiativ for å skaffe ressurser til gjenoppbygging og samtidig med at landene mottar betydelige bistandsbeløp. Det er et tankekors at deler av slik bistand må gå til gjeldsbetjening. Utfordringen blir derfor å gi raskere og dypere gjeldslette til postkonfliktland allerede i en «pre-HIPC» fase, uten å undergrave landenes motivasjon for å søke HIPC-behandling og det fokus på seriøs og gjennomførbar fattigdomsreduksjon som er forbundet med HIPC-prosedyren. Regjeringen vil arbeide for dette.

HIPC-initiativet gjelder kun de fattigste gjeldsrammede landene. Internasjonalt er det en økende erkjennelse av at også mellominntektsland kan ha gjeldsproblemer av en slik karakter at gjeldsletting er nødvendig. I noen grad foregrep Norge utviklingen på dette området, ved i 2002 å lansere ideer om gjeldsreduksjon for mellominntektsland gjennom kollektive gjeldsbytter. Parisklubbens såkalte Evian-tilnærming, vedtatt i oktober 2003, åpner for at også mellominntektsland kan få gjeldsreduksjon, dersom tradisjonelle betalingsutsettelse ikke vil kunne gi noen varig løsning på problemene. Den praktisk-politiske iverksettingen av Evian-tilnærmingen, som så langt er et generelt og fleksibelt rammeverk, blir en hovedutfordring i årene framover.

Det ligger også en utfordring i å følge opp arbeidet for å etablere en multilateral gjeldsforhandlingsmekanisme som omfatter både private og offentlige kreditorer. IMF's forslag om å etablere et institusjonelt rammeverk for restrukturering av utenlandsgjeld («Sovereign Debt Restructuring Mechanism» – SDRM), som Norge støttet, er inntil videre lagt på is, primært på grunn av motstand fra USA og en rekke mellom-

inntektsland. Behovet for mer overgripende gjeldsmekanismer, med bedre koordinering mellom offentlige og private kreditorer – og raskere og mindre kostnadskreven gjeldsoppgjør – er imidlertid vedvarende. Et forslag fra FNs generalsekretær om opprettelse av en egen internasjonal arbeidsgruppe, må ses i denne sammenheng. Norge støtter dette. Utfordringen ligger i å bringe oppfølgingen av SDRM-debatten inn i fornuftige baner, der alle relevante aktører høres og en får til konsensus om praktisk gjennomførbare løsningsmodeller.

«Illegitim gjeld»

Kriteriene for gjeldslette er gjenstand for stadig bearbeidelse. Denne politikken vil være i nærmest kontinuerlig endring og utvikling. Endringsprosessen forutsetter debatt. Dette gjelder også spørsmålet om såkalt «illegitim gjeld».

Internasjonal sedvanerett bygger på det premiss at nye regimer overtar sine forgjengeres internasjonale forpliktelser, uansett regimets karakter. Det finnes noen få historiske eksempler på at denne sedvaneretten har vært utfordret og, helt eller delvis, tilsidesatt. Etter USAs overtakelse av Cuba fra Spania i 1898, nektet amerikanske myndigheter å betale Cubas gjeld til Spania, med den begrunnelse at gjelden var påført det kubanske folk uten deres samtykke og ved bruk av våpenmakt. Det har også vært vist til gjeldsoppgjøret med Tyskland i 1953 og en gjeldsavtale med Indonesia i 1967 som (delvise) eksempler på ettergivelse av «odiøs» gjeld. I våre dager viser den internasjonale gjeldsbevegelsen til disse eksemplene i sin argumentasjon for å slette det man i dag kaller «illegitim gjeld».

Frivillige organisasjoner definerer gjerne gjeld som «illegitim» når den er tatt opp av udemokratiske regimer, når den har finansiert det man anser som moralsk forkastelige formål (for eksempel kjøp av landminer eller finansiering av undertrykkelsesapparater), når tilbakebetalingen truer grunnleggende menneskerettigheter, når den har vokst til uhåndterlige proporsjoner som følge av eksterne forhold landene selv ikke har kontroll over (for eksempel høye markedsrenter), og når opprinnelig privat gjeld er tatt over av staten i debitorlandene (ved utløsning av statsgarantier).

Lån og kreditter er imidlertid et nødvendig virkemiddel i finansieringen av handel og utvikling og er normalt beheftet med renterisiko. Høye renter i en periode er dessuten i seg selv ikke noe kriterium på illegitimitet. Heller ikke at det oppstår

problemer for land som har inngått avtaler med høye fastrenter. Det at privat gjeld er blitt offentlig gjennom statsgarantier kan rimeligvis heller ikke være noe illegitimitetskriterium. Slike garantier er nødvendige for at virksomheter i fattige land overhodet skal få kreditter til handel og investeringer. Det er også store avgrensingsproblemer forbundet med å avgjøre hva som er «diktatorgjeld» som bør slettes og hva ikke. Det er f.eks. problematisk å avgjøre når et regime går over fra å være demokratisk til å bli diktatur. Det er dessuten høyst problematisk å definere gjeld som riktig nok er tatt opp av diktaturer, men til gode formål – f.eks. lønnsomme investeringer eller avverging av kriser – som «illegitim». Det forenkler heller ikke saken at også demokratiske regimer fra tid til annen tar opp lån for å kjøpe våpen og landminer.

Også begrepet «diktatorgjeld» har vært benyttet som en mer spesifikk variant av «illegitim gjeld.» Det er klart at så vel debitor som kreditor må ha et ansvar for å sikre at låneopptak er økonomisk forsvarlige, at de går til tiltak som bidrar til utvikling, og at de ikke på noen måte kan bidra til å undergrave grunnleggende menneskerettigheter. Multilaterale kreditorer søker å sikre at låntakerne oppfyller disse kravene. Lån fra Verdensbanken kan for eksempel ikke gå til militær opprustning, eller til investeringer i tobakks- eller alkoholindustri. Lånene ytes først etter grundige vurderinger av utviklingseffekten av den investering eller det program som finansieres. De krav som nå stilles til låntakerland om å presentere en helhetlig strategi for fattigdomsbekjempelse (PRSP) bidrar til å sikre at låntakerlandet, inklusive det sivile samfunn, opprettholder sitt ansvar for, og sin bestemmelse over, bruken av de lånte midlene.

En rekke andre forhold må også vurderes i samband med evt. å basere gjeldslette på legitimitetsbetragtninger: F.eks. vil kapitalstrømmer til land med eksternt finansieringsbehov kunne bli redusert, samtidig som de tilknyttede rentekostnader øker. Dersom man i ettertid skal kunne definere gjeld som «illegitim» på bakgrunn av faktorer man ikke kunne forutse da lånet ble gitt, vil risikoen for alle typer långivere kunne bli høy, med betydelig fare for redusert tilgang på finansiering og dyrere lån for de fattigste landene som følge. Manglende internasjonalt omforent meningsinnhold mht. begrepet «illegitim gjeld» vil for øvrig kunne resultere i usikkerhet og redusert kredittverdighet for land som i dag balanserer hårfint i forhold til långiveres kredittverdighetsvurderinger.

Et annet aspekt er at mange av landene som en vil anta har slik «illegitim gjeld» – eller «diktatorgjeld» – er mellominntektsland. Dette har viktige volumimplikasjoner. Eksempelvis er Iraks, Argentinas og Filippinenes samlede utenlandsgjeld på anslagsvis USD 309 mrd. Dette er tre ganger så mye som den samlede gjelden i de 27 landene som så langt har kvalifisert seg for HIPC-initiativet – om lag USD 99 mrd. I den grad gjeldssetting basert på legitimitetsvurderinger skulle bli en realitet, vil dette innebære at de relativt bedrestilte utviklingslandene vil nyte godt av brorparten av den gjeldslette som gis.

Gjeldssetting, slik systemet fungerer i dag, må finansieres, og med unntak for Norges gjeldslette under Gjeldsplanen belaster de fleste kreditorland som deltar i slike operasjoner bistandsbudsjettene sine med den bilaterale gjeldsletten som gis, uansett om det er til fattige land eller mellominntektsland. I det perspektivet tilsvarer f.eks. de tre nevnte landenes gjeld nesten seks globale bistandsbudsjetter. Også når multilaterale organisasjoner er kreditorer må gjeldsettergivelsen finansieres og det er igjen bistandsbudsjettene som blir salderingspost. Ettergivelse av «illegitim» bilateral gjeld til mellominntektsland i stor skala, med de rammene gjeldslette fungerer innenfor i dag, ville gjøre massive innhogg i bistand som i dag blir de fattigste til del. Et ytterligere dilemma er at for en del av gjelden, er kreditorene private banker som har lånt penger til ulike «illegitime regimer». Innenfor dagens gjeldssystem ville dette innebære store innhogg i bistandsbudsjettene.

Debatten om «illegitim gjeld» er ikke desto mindre viktig fordi den kan få långivere til å velge en forsiktigere «føre var»-linje enn de ellers ville ha gjort. Dermed kan den resultere i at land og regimer som av moralske grunner ikke bør få lån i dag, heller ikke får det. Debatten innebærer dessuten økt oppmerksomhet om land som kommer ut av krig og konflikt. Norge har, uavhengig av denne debatten, tatt initiativ til at fattige postkonfliktland bør få raskere og dypere gjeldslette allerede før de får HIPC-status.

Det kan for øvrig ikke utelukkes at det i framtiden kan bli enighet om metoder for å fastslå at diktatorer har tatt opp lån som må betraktes som illegitime. Det har bl.a. vært tatt til orde for at den delen av Iraks gjeld som ble tatt opp av Saddam Hussein må anses som illegitim, både på et økonomisk-politisk og moralsk grunnlag. På tross av mange og vektige motforestillinger mot å basere gjeldslette på legitimitetsvurderinger, bør det der-

for fortsatt arbeides med disse problemstillingene.

Handlingsplan om gjeldslette for utvikling

Gjeldsplan mot år 2000 fra 1998 presenterte en strategi for en aktiv norsk rolle for å finne varige løsninger på de fattigste landenes gjeldsproblemer gjennom forpliktende internasjonalt samarbeid. For første gang siden norske bistandslån ble ettergitt på 1980-tallet ble det også lagt opp til å bruke norsk gjeldslette på en strategisk måte, herunder ved ensidig gjeldsettergivelse, i tillegg til våre internasjonale forpliktelser. En hovedforutsetning for slik gjeldslette var at den ble gjennomført som ledd i eller i etterkant av multilateralt koordinerte gjeldsletteoperasjoner – m.a.o. på et tidspunkt hvor ytterligere gjeldslette kommer de gjeldsrammede landene, og ikke andre kreditorer, til gode. Gjeldsplanen representerte et politisk oppgjør med den norske Skipseksporkampanjen, som i sin tid ga opphavet til en betydelig del av Norges fordringer på fattige land.

Siden fremleggelsen av Gjeldsplanen er om lag 1,6 mrd kroner av utviklingslandenes samlede gjeld til Norge ettergitt. Av dette er om lag 1,3 mrd kroner belastet Gjeldsplanens ramme, som er på totalt 3,173 mrd kroner. Fortsatt gjenstår dermed drøyt 1,8 mrd kroner, som kan brukes til gjeldssletting uten å belaste bistandsbudsjettet. Alle land med gjeld til Norge som nyter godt av HIPC-initiativet får nå løpende ettergitt alle sine betalingsforpliktelser til Norge etter hvert som gjelden forfaller. Restgjelden vil kunne slettes, innenfor Gjeldsplanens ramme, når landene fullfører sin HIPC-behandling.

Siden 1998 har Norge i tillegg bevilget ca 1,7 mrd kroner som ledd i internasjonalt koordinerte gjeldsletteoperasjoner. Sentralt i denne sammenheng står sletting av gjeld til Verdensbanken, sletting av privatbankgjeld, og – ikke minst – støtte til HIPC Trust Fund, som finansierer de multilaterale utviklingsbankenes gjeldslette under HIPC-initiativet.

Mye av det nødvendige gjeldslettearbeidet ligger like fullt fortsatt foran oss. Det er fortsatt behov for de aller fleste virkemidlene som det ble redegjort for i den opprinnelige gjeldsplanen. Blant de åtte kvalifiserte⁴ og fire potensielle⁵

HIPC-landene som Norge har fordringer på, er det bare to land – Tanzania og Benin – som har lagt HIPC bak seg og fått slettet hele sin bilaterale gjeld til Norge. Andre kvalifiserte land har passert HIPC's beslutningspunkt og nyter dermed i praksis alt godt av gjeldsletten.

Regjeringens oppdaterte Gjeldsplan, *Handlingsplan om gjeldslette for utvikling*, godkjent av Regjeringen i mars 2004, representerer dels et statusopptak fem år etter at den første planen ble lagt fram, dels et bidrag til den løpende gjeldspolitiske debatt (både i Norge og internasjonalt), dels en oppdatering og utvidelse av virkemiddelbruket. Den nye handlingsplanen rokker ikke ved de grunnleggende premissene for norsk gjeldspolitikk, som fortsatt vil være:

- styrking og effektivisering av de multilaterale mekanismene for gjeldslette fordi dette er viktigere for å løse de fattige og gjeldsrammede utviklingslandenes gjeldsproblemer enn hva Norge gjør med sine relativt beskjedne fordringer
- målrettede ensidige tiltak som vil komme landenes utviklingsprosess og fattigdomsbekjempelse til gode, med et særlig siktemål å bevege andre og større kreditorland til å iverksette nye og forbedrede gjeldslettetiltak

De aller fleste av virkemidlene i den opprinnelige Gjeldsplanen videreføres, deriblant den sterke støtten til HIPC-initiativet og støtten til Verdensbankens ulike gjeldsletteordninger for fattige land.

I tillegg legges det opp til forsterkede gjeldslettetiltak for land som kommer ut av krig og konflikt. Dette gjelder både støtte til klarering av disse landenes mislighold overfor multilaterale finansinstitusjoner og raskere og dypere gjeldslette i perioden før landene får HIPC-status. Norge vil arbeide for at Parisklubben etablerer et generelt prinsipp der postkonfliktlands løpende renter og avdrag enten ettergis ved forfall eller kapitaliseres, inntil landene kvalifiserer seg for HIPC-behandling. Det legges i handlingsplanen videre opp til at Norge heretter ikke vil inndrive renter og avdrag fra postkonfliktland. Dette vil kunne komme konfliktrammede land som Sudan og Liberia, evt. også Myanmar, til gode, hvis og når det sluttes varig fred i landene.

I den nye Gjeldsplanen åpnes det dessuten for å delta i multilateralt koordinerte gjeldsbytter med land som ikke omfattes av HIPC-initiativet, ved at gjeld ettergis mot at landene forplikter seg til å gjennomføre utviklingsfremmende og fattigdoms-

⁴ Benin, Tanzania, D.R. Kongo, Gambia, Ghana, Guinea, Senegal og Sierra Leone. Norge deltok også som kreditor da Uganda nådde HIPC gjennomføringspunktet, men har nå ikke fordringer på dette landet.

⁵ Elfenbenskysten, Liberia, Myanmar/Burma og Sudan.

bekjempende tiltak. Dette kan skje i forlengelsen av et norsk initiativ i Parisklubben, som også er blitt særskilt presentert for G8. Det legges opp til slike bytter med Pakistan og Vietnam, i samarbeid med henholdsvis Canada og Den asiatiske utviklingsbanken. Man prioriterer også et eventuelt gjeldsbytte med Ecuador, i samarbeid med Den inter-amerikanske utviklingsbanken (evt. Verdensbanken)

Planen bidrar dessuten til å oppheve noe av et gjeldspolitisk tabu, ved å støtte at også mellominntektsland med alvorlige gjeldsproblemer etter nærmere vurderinger bør kunne få gjeldsreduksjon – jf. Parisklubbens nye Evian-tilnærming. Det er viktig at også mellominntektsland med gjeldsproblemer får troverdige gjeldsavtaler, slik at man ikke skal behøve gjentatte og hyppige gjeldsforhandlinger med Parisklubben. I noen tilfeller tilsier dette gjeldsreduksjon, snarere enn bare betalingsutsettelse.

Den reviderte Gjeldsplanen tar ellers til orde for et mer systematisk internasjonalt samarbeid for å bedre gjeldsstyringen i de fattigste landene, bl.a. ved opprettelsen av en felles konsultativ gruppe (Consultative Group on Debt Management; CGDM) for alle aktører som i dag yter faglig bistand på dette området. Forslaget ble godt mottatt under FNs generalforsamling høsten 2003 og omtales positivt i den vedtatte gjeldsresolusjonen.

Som nevnt støtter Norge et forslag fra FNs generalsekretær, Kofi Annan, om at det opprettes en egen internasjonal arbeidsgruppe, med bred og representativ deltakelse, for å utrede spørsmålet om en omfattende og praktisk gjennomførbar gjeldsforhandlingsmekanisme. Som gjort rede for ovenfor stiller vi oss også positive til en multilateralt forankret utredning av spørsmålet om «illegitim gjeld». Det har imidlertid vært problematisk å enes om å etablere en slik gruppe, og saken følges opp fra FN-sekretariatets side.

I videreføringen av norsk gjeldspolitikkk vil det være et selvsagt politisk mål å sørge for at Gjeldsplanens ramme, der det altså gjenstår over 1,8 mrd kroner, utnyttes til fulle. Like selvsagt er det at dette må skje slik at gjeldsletten bidrar til reell bekjempelse av fattigdom. Hovedutfordringen i gjeldspolitikken er å sikre at gjeldslette er og forblir et like godt utviklingspolitisk virkemiddel som bistand. Dette gjelder hva enten gjeldsletten gis gjennom HIPC-initiativet, ved ensidige tiltak overfor fattige land, via gjeldsbytter med mellominntektsland eller som ledd i internasjonale gjeldsoperasjoner med land som Norge selv

ikke nødvendigvis har fordringer på. Den nye handlingsplanen er et viktig ledd i dette løpende arbeidet.

Den bilaterale gjeldslette som foreslås eller skisseres i handlingsplanen må kunne dekkes innenfor Gjeldsplanens ramme. I den grad det måtte bli aktuelt å innvilge gjeldslette på andre og nyere bilaterale fordringer enn de som omfattes av Gjeldsplanen, oppstår et uløst budsjettspørsmål. Den budsjettmessige håndtering av slik gjeldslette vil måtte framlegges for Stortinget. Hvis rammen en gang i framtiden vil være «oppbrukt», må likeledes nye budsjettløsninger søkes. Eventuell framtidig bilateral gjeldslette som forutsetter bevilgning omfattes *ikke* av denne handlingsplanen.

Bidrag til å finansiere de multilaterale finansinstitusjonenes gjeldslette under HIPC-initiativet og støtte til internasjonale gjeldsletteoperasjoner vil bli finansiert innenfor bistandsrammen.

Handlingsplan om gjeldslette for utvikling anses, som sin forgjenger, som et «levende arbeidsredskap». Den vil kunne revideres og oppdateres ved behov.

Regjeringen vil:

- aktivt støtte opp under HIPC-initiativet for de fattigste, mest gjeldsrammede landene, samt fortsette arbeidet for å sikre full finansiering og ytterligere forbedringer av denne ordningen.
- supplere HIPC-gjeldsletten med ensidige tiltak, slik at vi på visse betingelser sletter 100 prosent av HIPC-landenes gjeld til Norge, og arbeide for at flest mulig av kreditorlandene gjør det samme.
- aktivt støtte opp om og påvirke arbeidet i Parisklubben, som hva angår bilateral gjeld er hovedarena for den praktiske gjennomføringen av HIPC-initiativet, så vel som for gjeldsforhandlinger med andre land.
- arbeide for at det opprettes en konsultativ gruppe for gjeldshåndtering for å bedre informasjonsflyt og koordinering mellom bistandsaktører innen dette feltet.
- arbeide for å sikre at all gjeldslette kommer skyldnerlandene, og ikke andre kreditorer, til gode.
- støtte internasjonale gjeldsoperasjoner, særlig gjennom Verdensbankens gjeldsreduksjonsordninger, som et viktig supplement til bilateral gjeldsettergivelse.
- bidra til sletting av fattige utviklingslands gjeld til andre utviklingsland, såfremt det opprettes

en egen mekanisme for dette og støtte til denne innebærer en god bruk av bistandsmidler.

- vurdere å støtte nasjonale gjeldsfond for å lette utviklingslands multilaterale gjeldsbetjeningsbyrde, både som et målrettet gjeldspolitisk virkemiddel, og som et særskilt element i norsk budsjettstøtte mer generelt.
- arbeide for mer systematisk multilateralt samarbeid for bedret gjeldsstyring i de fattigste landene, herunder ved bruk av bistandsmidler, for å bidra til å forhindre nye gjeldsproblemer.
- være med på å bane veien for HIPC-behandling av land som har vært rammet av krig og konflikt (postkonfliktland) ved å bidra med gavemidler til koordinerte operasjoner for å klarere enkeltlands mislighold overfor internasjonale finansinstitusjoner.
- ta til orde for at postkonfliktland som kandiderer til HIPC-behandling ikke skal måtte bruke knappe ressurser til ekstern gjeldsbetjening.
- ta til orde for multilateralt koordinerte gjeldsbytter med særskilte land som ikke omfattes av HIPC-initiativet (hovedsakelig mellominntektsland), slik at gjeldsettergivelse gjennomføres mot at landene selv gjennomfører utviklings- eller miljøtiltak med de frigjorte midlene.
- mer generelt arbeide for at også mellominntektsland med strukturelle betalingsproblemer får tilstrekkelig omfattende gjeldsavgifter, om nødvendig med gjeldsreduksjon, slik at man ikke skal behøve gjentatte og hyppige gjeldsforhandlinger.
- arbeide for at Parisklubben inntar en mer fleksibel holdning til å flytte datoene som begrenser hvilken gjeld som kan reforhandles, på en slik måte at dette ivaretar hensynet til både landenes solvens og kredittverdighet.
- fortsette arbeidet med å søke bedre mekanismer for gjeldsrestruktureringer basert på SDRM-forslaget, men også innenfor en FN-kontekst der hvor dette kan gi praktiske resultater og fremme samarbeidet mellom relevante institusjoner.
- aktivt delta i internasjonal debatt, bringe perspektiver fra det sivile samfunn inn i diskusjonen og – når det vurderes hensiktsmessig – sette kontroversielle ideer på dagsorden.
- støtte en (eventuell) studie av «illegitim gjeld», gjennomført av de relevante multilaterale institusjoner, der målsettingen er å komme med praktisk gjennomførbare anbefalinger.

3.5 Migrasjon

Industrilandenes politikk når det gjelder mulighetene for personer fra utviklingsland for å ta arbeid i andre land i kortere eller lengre tid, vurderes som en viktig del av internasjonale rammebetingelser for utvikling⁶. Temaet er ikke direkte nevnt under tusenårsmålene, men har indirekte med bl.a. mulighetene for arbeid for ungdom og andre å gjøre og vurderes i arbeidet med å utvikle indikatorer for «utviklingsvennlig» politikk av OECD og andre.

Globaliseringen har medført en økende mobilitet av arbeidskraft over landegrensene, i stor grad i form av bevegelse av kvalifiserte fagfolk mellom OECD-land. Også til Norge har innvandringen økt vesentlig de siste ti årene, slik at den utenlandsfødte del av befolkningen i dag utgjør vel 7 prosent. Den økte innvandringen skyldes i stor grad tilstrømmingen av asylsøkere til Norge siden slutten av 80-tallet, men har også sammenheng med regjeringens aktive politikk for å rekruttere arbeidskraft til Norge, også fra land utenfor EØS-området.

Et sentralt forslag fra utviklingslandene i den pågående forhandlingsrunden i WTO, er at arbeidstakere fra utviklingsland skal få større adgang til å ta midlertidig arbeid i utlandet. Det er nå økende oppmerksomhet rundt de positive aspekter av arbeidsutvandring for utviklingslan-

Boks 3.5 Pengeoverføringer fra utflyttede til hjemlandet - globalt

Beregninger fra Verdensbanken viser at offisielle overføringer til hjemlandet fra arbeidstakere fra utviklingsland, med opphold på permanent eller midlertidig basis, globalt utgjorde ca USD 72 mrd. i 2001– eller ca 40 prosent mer enn all offisiell bistand. (Tallet kan være to til tre ganger høyere når uoffisielle kanaler regnes med.) Beløpet ble mer enn fordoblet mellom 1988 og 1999. Dette er midler som i stor grad går til investeringer og forbruk i utviklingslandene og dermed stimulerer den økonomiske veksten der. Verdensbanken anslår også at dersom rike land hadde tillatt at så mye som 3 prosent av arbeidsstyrken kom fra utviklingsland, ville beløpet kunne økt til USD 160 mrd.

⁶ Sentralt element i OECDs arbeid med sammenheng i politikken for å fremme utvikling.

Boks 3.6 Pengeoverføringer fra Norge til hjemlandet

IMFs oversikt over de 20 viktigste kildelandene for pengeoverføringer i 2001 (Balance of Payments Yearbook/Global Development Finance 2003.), viser at Norge er det 20. største kildelandet med USD 0,7 milliarder. Danmark har samme nivå.

Fra Norge går det bl.a. store overføringer til Pakistan som følge av at personer med pakistansk bakgrunn er en av de største minoritetsgruppene i Norge. Overføringene synes i stor grad å komme egen slekt i opprinnelseslandet til gode; bl.a. til husbygging, og utdanning av familiemedlemmer. Det går også betydelige summer fra Norge til Sri Lanka og Somalia.

I noen situasjoner kan også midler som tilbakeføres fra industriland til utviklingsland bli anvendt til å støtte opp under ulike grupperinger i konfliktsituasjoner. Dette gjelder også midler fra Norge. I senere tid har Den internasjonale organisasjon for migrasjon (IOM) bl.a. derfor fokusert på muligheten for å kanalisere deler av overføringene inn i småskala samfunnsoppbyggende prosjekter, der migrantere selv får et eierforhold til prosjektene. Slike prosjekter vil også kunne være av betydning i situasjoner der det legges til rette for tilbakevending til hjemlandet av flyktninger som har hatt opphold f.eks. i Norge. I visse situasjoner vil ulike mikrokredittordninger kunne være til nytte.

dene. OECD-landenes åpenhet for arbeidsinnvandring er av de elementer som ses på i forbindelse med oversikter over landenes samlede bidrag til å bekjempe global fattigdom.

Det er anslått at rundt 175 millioner mennesker⁷ i dag bor utenfor sine hjemland. Dette utgjør tre prosent av verdens samlede befolkning. Ifølge FNs høykommissær for flyktninger er 10,5 millioner av disse flyktninger med rett til internasjonalt vern. De aller fleste som migrerer har i hovedsak selv valgt å bosette seg i et annet land. Motivene for slike flyttinger varierer, men generelt kan man si at mennesker flytter fra fattige kår og omgivelser der mulighetene for personlig utvikling er

begrenset i håp om å finne bedre forhold for seg og sin familie.

Så godt som alle land i verden er påvirket av inn- og utvandring. Det er likevel slik at land i sør dominerer listen over land med flest utflyttere og at land i nord dominerer listen over land med flest innflyttere⁸.

De fleste som flytter, beholder nære forbindelser til hjemlandet og føler en forpliktelse overfor dem som er blitt igjen. Pengeoverføringene til gjenværende familie i hjemlandet har derfor fått betydelig omfang. Størrelsen på overføringene varierer sterkt mellom utviklingslandene – for mange land overstiger midler fra emigrerte borgere langt den offisielle utviklingshjelpen landet mottar. Dette gjelder f.eks. Bangladesh, Sri Lanka og Nepal.

Om det er en positiv sammenheng mellom utvandring fra fattige land og utvikling i disse landene er uklart. Pengeoverføringene taler for en slik positiv sammenheng, tap av kompetanse taler for det motsatte. Mange som flytter til et annet land, er ressurssterke og i stand til å bidra til en verdiskapning både i hjemlandet og i det landet de flytter til.

Tidligere var den internasjonale diskusjonen om migrasjon mest fokusert på tap av utdannet arbeidskraft. Denne alminnelige antakelsen om at utflytting av menneskelig kapital svekker utsiktene til økonomisk vekst i mange utviklingsland, er blitt modifisert bl.a. av studier utført av Verdensbanken.⁹ Den viser at den lovlige migrasjonen i stor grad omfatter relativt høyt utdannet arbeidskraft, men at det ikke er en så stor andel av de best utdannede som utvandrer. At en del av den gruppen innbyggere som har fått høyest utdanning likevel flytter ut, behøver for øvrig ikke være utvetydig negativt for den økonomiske utviklingen i hjemlandet. Samtidig kan det såkalte «brain-drain» problemet gjøre seg gjeldende på enkelte områder. Det er f.eks. et betydelig problem for mange utviklingsland med stor forekomst av hiv/aids, at det til rike industriland aktivt rekrutteres helsepersonell som trengs for å få kontroll over epidemien og tilby behandling. Regjeringen vil løfte fram denne utfordringen i relevante internasjonale fora.

⁸ Ifølge FN (1999) er de største utflytterlandene Mexico (6 mill.), Bangladesh (4,1), Afghanistan (4,1) og Filippinene (2,9). De største innflytterlandene er USA (35 mill.), Russland (13,3), Tyskland (7, 3).

⁹ Richard H. Adams Jr.: «*International Migration, remittances and the Brain Drain: A Study of 24 Labour-Exporting Countries.*» World Bank Policy Research Paper 3069, June 2003.

⁷ Utgitt av International Organization for Migration.



Figur 3.3 Ulovlig immigrasjon har stort omfang

Kilde: Corbis

Internasjonal flytting tenderer mot å være mer midlertidig. Folk flytter i mindre grad til et annet land for å bosette seg fast der, men flytter fra land til land («seriemigrasjon») og hjem igjen («sirkelmigrasjon»). Dersom utvandrere etter å fått en kompetansegivende utdanning og en utviklende praksis, velger å vende tilbake, gjøres den såkalte hjerneflukt «brain drain» om til en hjernegevinst «brain gain». Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM) har i flere land satt i verk programmer for å få godt kvalifiserte migranter til å vende tilbake til hjemlandet for å ta del i utviklingen av det.

Av de som i dag bor i et annet land enn sitt eget, har en relativt stor del omgått landenes innvandringskontroll. Dette er i seg selv et negativt aspekt ved den internasjonale flyttingen. I tillegg kommer at mange benytter menneskesmuglere og kriminelle nettverk. De bidrar på denne måten til utviklingen av internasjonalt kriminalitet. Å bekjempe kriminalitet knyttet til internasjonal flytting er en prioritert oppgave for norske utlendingsmyndigheter og norsk politi og står høyt på dagsordenen i internasjonalt politisamarbeid. Dette gjenspeiles også i Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel.

Kriminalitet knyttet til internasjonal flytting

kan reduseres noe, men ikke unngås, ved å åpne for mer legal flytting. Norge har de senere årene lempet på flere restriksjoner for å gjøre det lettere for utenlandske arbeidssøkere å ta arbeid i Norge. I tillegg til endringer i utlendingslovgivningen har Arbeidsmarkedsetaten i samarbeid med liknende etater i andre land gjennomført flere program for å rekruttere kvalifiserte arbeidstakere til sektorer med mangel på innenlandsk arbeidskraft. Programmene har hittil hovedsakelig vært gjennomført i europeiske land, men i framtiden kan det også være aktuelt i forhold til utviklingsland.

Flytting som ledd i bilaterale programmer utgjør en liten del av den samlede flyttingen, og vil nok også gjøre det i tiden framover. Hoveddelen av den internasjonale flyttingen vil være basert på enkeltpersoners initiativ og valg. Land som er attraktive flyttemål, slik som Norge, søker på sin side å regulere flyttingen. I motsetning til hva som er tilfelle for flyktninger er det internasjonale normsettet som styrer landenes reguleringer på dette området lite utviklet. Flere initiativ sikter mot å styrke det internasjonale rammeverket. I 2001 tok den sveitsiske regjeringen initiativ til en konsultativ prosess med sikte på en bedre styring av internasjonal migrasjon, det såkalte Bern-initiativet. Målet er å få klargjort områder der det er en

felles forståelse mellom fraflyttings-, transitt- og tilflyttingsland og identifisere gode eksempler på vellykkete styringsforsøk på nasjonalt, regionalt og globalt nivå.

I 2003 ble Den globale kommisjonen for internasjonal migrasjon etablert etter initiativ fra FNs generalsekretær Kofi Annan. Kommisjonen skal vurdere hvordan internasjonal migrasjon kan styres bedre. Annan har lagt stor vekt på at internasjonal migrasjon potensielt er fordelaktig både for fraflytter- og tilflytterland. Den uregulerte flyttingen som i vår tid har fått et betydelig omfang, bidrar også til sviktende oppslutning om det internasjonale vernet for flyktninger. Dette bekymrer både FNs Høykommissær for flyktninger og Regjeringen. Høykommissæren har tatt flere initiativ der bl.a. sammenhengen mellom utvikling og internasjonal flytting blir satt på dagsorden. En tydelig tendens tid er at prosessene inkluderer både land i Sør og i Nord, som ser de felles utfordringer ved internasjonal flytting.

Slike prosesser må modnes over tid og være langsiktige idet innvandring ligger i et kjerneområde for nasjonal interesse. At migrasjon er kommet høyt opp på FNs dagsorden er av nyere dato. Dette setter et økt fokus på effektene for opprinnelsesland, transittland og mottakerland av ulike og til dels blandete flyktning- og migrasjonsstrømmer, og vil kunne bidra til tydeligere normer for regulering av internasjonal migrasjon. Regjeringen vil følge/delta aktivt i disse prosessene.

Regjeringen mener at en styrt migrasjon har fordeler både for avsender- og mottakerland. Bl.a. kan migranter tilbakeføre økonomiske ressurser, kunnskap og informasjon, som kan bidra til økonomisk og politisk utvikling i opprinnelseslandet.

Regjeringen vil

- støtte FNs og andre internasjonale organisasjoners arbeid med å utrede hvordan internasjonal migrasjon kan reguleres bedre.

3.6 Internasjonal miljø- og ressursforvaltning

Bærekraftig forvaltning av miljø og naturressurser er en sentral forutsetning for at utvikling skal kunne finne sted¹⁰.

Omfattende internasjonalt samarbeid er nødvendig for å stanse forringelsen av de økologiske

systemene som vi er avhengig av for vår økonomiske utvikling og sosiale og kulturelle velferd. De sentrale problemområdene er: forringelse av produktiviteten i jordbruksland og beiteområder, avskoging, forringelse av vannkvalitet og redusert vanntilgang, overfiske samt økt sosial og økologisk sårbarhet som resultat av klimaendring og tap av biologisk mangfold. Selv om disse truslene er globale, er konsekvensene enda mer omfattende for mange av de fattigste landene og befolkningsgruppene som er mer direkte avhengige av naturressursene for å skaffe seg inntekter og et levebrød, og som har begrensede ressurser til å tilpasse seg. Dette er derfor et viktig rammevilkår for mange utviklingsland.

Som Globaliseringsmeldingen (St.meld. nr. 19 (2002-2003)) framhever, er en mer likeverdig fordeling av forbruket av naturressurser nødvendig for at fattige land skal kunne nå et levestandardnivå som tilsvarer det en har i den rike del av verden. Forståelsen av de nære sammenhengene mellom miljø, utvikling og fattigdomsbekjempelse var grunnlaget for anbefalingene i Verdenskommisjonen for miljø og utvikling og FNs miljø og utviklingskonferanse i Rio i 1992. Den globale handlingsplanen for en bærekraftig utvikling – Agenda 21, og de tre Rio konvensjonene – klimakonvensjonen, biodiversitetskonvensjonen og forørkningskonvensjonen – har, sammen med kjemikaliekonvensjonene, gitt oss et viktig legalt rammeverk og en politisk plattform for samarbeid og felles innsats for å løse de globale utfordringene vi står overfor.

Toppmøtet om bærekraftig utvikling i Johannesburg var et viktig skritt videre i å øke forståelsen og kunnskapen om sammenhengene mellom fattigdom og miljø og forvaltning av naturressurser samt behovet for bedre sammenheng i økonomisk, sosial og miljøpolitikk for å sikre en bærekraftig utvikling. Mens store deler av verdens befolkning lever på eller nær eksistensminimum, har menneskenes samlede produksjon og forbruk fått et omfang som truer Jordens miljøtilstand. Dette var bakgrunnen for at toppmøtet definerte bekjempelse av fattigdom, bærekraftig forvaltning av naturressurser og miljø samt bærekraftig produksjon og forbruk som hovedutfordringene. Under forberedelsene til toppmøtet lanserte FNs generalsekretær Kofi Annan fem områder som bør prioriteres: Vann, energi, helse, landbruk og biologisk mangfold. Disse ble lansert som WEHAB-initiativet og det ble under toppmøtet fastsatt målsetninger på disse områdene og tatt initiativ til en rekke tiltak.

¹⁰ Jf. tusenårsmaal nr 7.

En viktig politisk arena for utvikling av felles forståelse og ansvar når det gjelder utfordringene knyttet til arbeidet for bærekraftig utvikling er FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (Commission on Sustainable Development – CSD). CSD er et mellomstatlig forum som skal overvåke gjennomføringen av Agenda 21 – og resultatene fra toppmøtet i Johannesburg. Kommisjonen legger også stor vekt på å utvikle partnerskap med private aktører – både frivillige organisasjoner og næringslivet.

Regjeringens mål er å styrke FNs rolle i arbeidet med bærekraftig utvikling, bl.a. ved å arbeide for at CSD blir et mer relevant forum for politisk dialog om sentrale problemstillinger knyttet til bærekraftig utvikling.

Oppfølgingen av de ulike tusenårs- og Johannesburgmålene er prioriterte områder i arbeidsprogrammet for 2003-2016. I første toårsperiode legges det vekt på vann-, sanitær- og bosettings-spørsmål. I regi av CSD vil energi stå sentralt i perioden 2006 og 2007. Fra norsk side har man begynt forberedelsene til dette arbeidet med energi for en bærekraftig utvikling. Norges formannskap i CSD fra mai 2003 til 2004 ga mulighet til å gi retning til det videre internasjonale arbeidet med bærekraftig utvikling med særlig fokus på fattigdoms- og utviklingsaspektet. Det norske formannskapet har lagt vekt på å vitalisere CSD som overordnet policyorgan for bærekraftig utvikling gjennom en sterkere regional tilnærming, og har lagt til rette for en mer integrert diskusjon mellom fagekspertise og ministre med portefølje av betydning for behandlingen av vann- og bosettingsrelaterte spørsmål under CSD 12.

Det er utarbeidet en rekke regionale og nasjonale handlingsplaner for gjennomføring av de internasjonale miljøavtalene. Hovedutfordringen i årene som kommer vil være å omsette disse planene i praktisk handling. Som part til de multilaterale miljøavtalene har Norge forpliktet seg til å bidra med teknologioverføring og finansielle ressurser (bilateral bistandsinnsats omtales i kap 5).

Den globale miljøfasiliteten (GEF – Global Environment Facility) ble opprettet i 1991 for å bistå utviklingslandene og land med overgangskonomier med å ivareta globale miljøhensyn, bl.a. å dekke tilleggs kostnader ved tiltak som gir globale miljøfordeler på områdene: klimatiltak, vern og bruk av biologisk mangfold, beskyttelse av ozonlaget, internasjonale vannspørsmål, tiltak mot forørkning og miljøgifter. Til nå har GEF bidratt

med vel USD 4 mrd. til mer enn 1000 prosjekter i over 140 land innenfor disse områdene. GEF administrerer også to nye klimafond for utviklingsland. Ett for de minst utviklede land og ett spesialfond for klimaendringer. Norge har bidratt til det første av disse.

Partnerskap er en bærebjelke i GEFs virksomhet. Innsatsen på USD 4 mrd har generert over 3 ganger så mye i samfinansiering. Norge bidrar fast med ca. 57 mill. kroner pr år. Samtidig bidrar vi med samfinansiering for utvalgte enkeltprosjekter.

Etterspørselen etter GEF-finansiering har de senere år langt oversteget tilgjengelige midler, noe som har økt presset for sterkere prioriteringer og større vekt på resultatoppgåelse. En større evaluering i 2002 konkluderte med at GEF så langt hadde vært en suksess. Det ble også sagt at det er rom for forbedringer.

I sitt program for perioden 2002 – 2006 vil GEF benytte en stor del av sine midler til kompetansebygging for å støtte opp om gjennomføringen av Rio-konvensjonene. Dette vil dels bli integrert i GEFs prosjekter, dels innarbeidet i et samlet program i samsvar med konvensjonene og i samråd med organisasjoner med relevant erfaring.

Evalueringen følges opp av GEFs styre og Norge deltar aktivt i arbeidet. Det legges særlig vekt på arbeidet med en ny strategi for samarbeid med privat sektor, som etter planen skal være ferdig i 2004. Økt samfinansiering vil være sentralt.

Norge har støttet en studie i regi av GEF om lokale fordeler av globale miljøtiltak. Samtidig arbeides det også i OECD og bilateralt med bedre dokumentasjon av slike fordeler.

Regjeringen:

- vil bidra til sterkere internasjonalt fokus på følgene av globale miljøproblemen for de fattige landene, og deres avhengighet av naturressurser.
- ser på GEF som et viktig ledd i det internasjonale arbeidet med å bedre finansieringen av globale miljøtiltak i fattige land og vil vurdere en økning av det norske bidraget ved neste påfylling av GEFs flergiverfond for perioden 2006-2010. Ytterligere bidrag til de to nye klimafondene for utviklingsland vil også bli vurdert.
- vil vektlegge oppfølging av internasjonale miljøkonvensjoner i utviklingspolitikken.
- vil bidra til å styrke utviklingslandenes egen kapasitet på naturressursforvaltningsområdet.

Biologisk mangfold

Vern og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet er en sentral forutsetning for å nå flere av tusenårsmålene, ikke minst målet om å redusere fattigdommen og sikre en økologisk bærekraftig sosial og økonomisk utvikling. Matvaresikkerhet, helse, verdiskapning for de fattigste, miljøårbarhet og økosystemtjenester er sentrale stikkord. Tradisjonelle og moderne medisiner har i stor grad sitt utspring fra naturlig biologisk mangfold. Også matproduksjon, har sin opprinnelse i naturlig biologisk mangfold og naturlig biologisk mangfold kan bidra til å løse viktige utfordringer innen dagens matproduksjonssystemer, f.eks. ved tilpasning til nye klimatiske forhold. Videre er kontroll av pestorganismer og pollinering viktige koblingspunkter. Naturlige økosystemer bidrar til omsetning av næringsstoffer og rensing av vann.

I vår tid reduseres det biologiske mangfoldet raskere enn noen gang tidligere. Under Verdenstoppmøtet i Johannesburg forpliktet landene seg til en betydelig reduksjon i tap av biologisk mangfold innen 2010. Konvensjonen om biologisk mangfold som er ratifisert av 188 land, inkludert Norge, er det viktigste instrumentet for internasjonalt samarbeid om å nå denne målsettingen. Utforming og gjennomføring av nasjonale handlingsplaner for gjennomføring av konvensjonen er et viktig ledd i dette arbeidet. Biologisk mangfold er også et av de prioriterte områdene i FNs generalsekretærs WEHAB-initiativ.

Utviklingen innen bioteknologi åpner for store muligheter for blant annet mer effektiv matproduksjon og sykdomsbekjempelse. Riktig brukt vil bioteknologien være et gode for menneskeheten. Det må imidlertid tas behørig hensyn til miljø, helse, etikk, samfunnsnytte og bærekraft. I forhold til det biologiske mangfoldet representerer den økende internasjonale handelen med genmodifiserte organismer en særlig utfordring.

I forbindelse med gjennomføringen av EUs patendirektiv i norsk rett, besluttet Regjeringen å iverksette tiltak for å bidra til å bevare det biologiske mangfold og ivareta utviklingslandenes interesser i selv å høste gevinster av bruken av genmodifisert materiale.

For det første skal en i lovens anvendelse sikre en restriktiv praksis med hensyn til å gi patentbeskyttelse av arbeid relatert til levende organismer. Dessuten vil en fra norsk side arbeide for å unngå å svekke utviklingslandenes mulighet til å beholde den fleksibilitet som TRIPS-avtalen gir, bl.a. til å ikke gi patent på planter og dyr, samt på

visse fremgangsmåter til fremstilling av planter og dyr. Det er norsk holdning at småbønder i utviklingsland må ha muligheten til å bruke plante genetiske ressurser og husdyr, også i reproduksjon, uten å måtte betale ytterligere avgifter, selv om det genetiske materialet er patentert.

I norsk lov er det innarbeidet en bestemmelse om at det skal opplyses om hvor det plantegenetiske materialet er hentet fra, når det søkes om patentbeskyttelse, slik at fortjeneste kan deles på en rettferdig måte.

Fra norsk side vil en arbeide i de relevante internasjonale fora for å utvikle mekanismer som kan sikre utviklingslandene gevinster fra bruk av genetisk materiale og tradisjonelle kunnskaper forbundet med slik bruk.

Når det gjelder TRIPS-avtalens krav om å gi effektiv beskyttelse av plantesorter, er man fra norsk side opptatt av at utviklingslandene fortsatt skal ha mulighet til å ta hensyn til eget utviklingsnivå og jordbruksstruktur. Utviklingslandenes regler om plantesortbeskyttelse bør derfor fortsatt kunne ivareta behovet for lokal forvaltning av såfrø blant småbønder, slik at de uten begrensninger skal kunne benytte såfrø fra egen avling på egen gård. Et effektivt nasjonalt beskyttelsessystem for plantesorter vil kunne oppnås på ulike måter, bl.a. gjennom Unionen for beskyttelse av nye plantesorter (UPOV).

Det pågår for tiden en diskusjon i flere fora, særlig i Verdensorganisasjonen for åndsverksrett (World Intellectual Property Organization, WIPO), om hvordan urfolk og lokalbefolkninger i utviklingsland skal kunne oppnå et særskilt vern for ulike typer tradisjonell kunnskap, f.eks. knyttet til tradisjonelt landbruk og utvikling av medisiner. Fra norsk side er vi opptatt av et slikt vern ikke bare forankres i nasjonal lovgivning, men også anerkjennes på internasjonalt nivå.

Norge har sammen med 76 andre land (2003) ratifisert Cartagena-protokollen om levende genmodifiserte organismer (GMO). Den skal sikre at handel med og bruk av levende genmodifiserte organismer ikke skader biologisk mangfold eller helse. Protokollen omfatter alle levende genmodifiserte organismer (f.eks. dyr, planter, sopp, mikroorganismer, virus etc).

Første gang en genmodifisert organisme importeres for utsetting i naturen (dyr, planter, mikroorganismer) iverksettes det en egen prosedyre for forhåndssamtykke fra importlandet. Bl.a. har importlandet rett til å basere sin beslutning på nasjonal lovgivning, som skal være i overensstemmelse med protokollens målsetting. Land uten

nasjonalt regelverk, dvs. de fleste utviklingsland, skal kunne basere en importbeslutning på relevante bestemmelser i protokollen.

Protokollen anerkjenner et lands rett til å kunne basere en importbeslutning på føre-var-prinsippet. Dette betyr at mangel på vitenskapelig sikkerhet grunnet utilstrekkelig informasjon eller kunnskap vedrørende eventuelle skadelige effekter på biomangfold eller helse, ikke skal forhindre en part fra å forby eller begrense import for å unngå eller minske slike skadelige effekter.

Genmodifiserte organismer til mat, fôr og videreforedling skal merkes med «kan inneholde GMO». Fra norsk side vil man på det første parts-møtet arbeide for å oppnå enighet om globale merkeregler for genmodifiserte organismer.

For øvrig inneholder Cartagena-protokollen bestemmelser om kompetanseoppbygging for en effektiv gjennomføring av protokollen i utviklingslandene og land med overgangsøkonomier. Norge vil bidra til dette gjennom sin bistand.

De internasjonale forhandlingene om plante-genetiske ressurser illustrerer den nære forbindelsen mellom rettighetsperspektivet og fattigdomsbekjempelse. Rettighetsperspektivet gjelder lokalsamfunnets rettigheter til lokale varianter av planter som de har dyrket frem over generasjoner. Fattigdomsperspektivet omfatter bøndene i utviklingsland sitt behov for tilgang til nye metoder innen planteforedling, samt for forbedret materiale for foredling av sorter for økt matsikkerhet.

Konvensjonen om biologisk mangfold omhandler også patenter og beskyttelsesmekanismer for genetiske ressurser. Det vil være nødvendig å støtte opp om utvikling av nasjonale regelverk og institusjonell kapasitet til gjennomføring av de internasjonale forpliktelsene på dette området, samt for oppfølging av Cartagena-protokollen. Norge spilte i denne sammenheng en aktiv rolle i framforhandlingen av en handlingsplan for plante-genetiske ressurser og avtalen om plante-genetiske ressurser ble vedtatt på FNs organisasjon for ernæring og landbruks (FAO) Generalkonferanse i Roma i november 2001.

FAOs traktat om plante-genetiske ressurser for mat og jordbruk forplikter partene til bevaring og bærekraftig bruk av ressurser som er viktige for verdens matforsyning for å oppnå en likeverdig fordeling av de goder som oppstår ved bruk av plante-genetiske ressurser. Traktaten har bl.a. bestemmelser om «bønders rettigheter». Dvs. en anerkjennelse av bønders historiske bidrag i utvikling og bevaring av plante-genetiske ressur-

Boks 3.7 Engasjement av bønder i plante-genetisk foredling i Mellom-Amerika.

Utviklingsfondet er engasjert i et prosjekt for plante-genetisk foredling i Mellom-Amerika hvor rundt 950 fattige bønder får bistand til å skaffe seg kunnskaper for å bedre matsikkerheten. Bøndene er aktivt med på å forbedre lokale arter av mais og bønner som er to av de viktigste råvarene i kostholdet til fattige familier i Mellom-Amerika.

Bøndene er organisert i forskningsgrupper for å identifisere de plantesortene som er best økologisk tilpasset bl.a. mht. sykdom og klima, slik at de kan bidra til et sikrere utbytte. Ved å utnytte sin kunnskap om lokale arter på denne måten, bidrar bøndene både til å øke avkastningen og til å bevare det lokale biomangfoldet.

Et regionalt nettverk av bondeorganisasjoner, frivillige organisasjoner, forskningsinstitusjoner og universiteter i Mexico, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica og Cuba rådgir og kvalitetssikrer arbeidet. Det omfattende nettverket gjør at spredningen av den kunnskapen som opparbeides, blir meget kostnads-effektiv. Foreløpig har nærmere 80.000 mennesker hatt direkte og indirekte nytte av prosjektet.

ser. Traktaten anerkjenner også en stats suverene rettigheter til sine plante-genetiske ressurser, samt retten til å regulere tilgangen til disse i nasjonal lovgivning. Det etableres et multilateralt system som skal gi partene forenklet tilgang til plante-genetiske ressurser. De fleste globalt viktige matvekster og fôrvekster inngår i systemet. Traktaten inneholder også bestemmelser om kapasitetsbygging for bevaring av ressurser i utviklingsland. Ny bioteknologi kan også gi nye muligheter også for fattige land, men da må bruken av den skje på forsvarlige måter og teknologien må være tilgjengelig, samtidig som de etiske problemstillinger vil måtte tas opp innen handel og utviklingssamarbeid. Fra norsk side vil en særlig bidra til økt kapasitet i samarbeidsland for å møte disse utfordringene.

Under Konvensjonen for biologisk mangfold er det vedtatt retningslinjer for tilgang til og fordeling av utbytte fra bruk av genressurser, de

såkalte «Bonn-retningslinjene». Retningslinjene er et kompromiss mellom utviklingslandenes krav om suverene rettigheter over sine ressurser og mange OECD-lands krav om lettere tilgang til disse ressursene. Landene oppfordres til å kreve at genressursenes opprinnelsesland oppgis i patentsøknader og at det i tillegg opplyses om tradisjonell kunnskap fra urfolk eller lokalfolk ligger til grunn for patentsøknaden. Da en fra norsk side besluttet å gjennomføre EUs patentlovgivning i norsk rett, noe som innebar at det ble økt adgang til å patentere biologisk materiale, ble en bestemmelse i tråd med denne anbefalingen innarbeidet i den norske patentloven. Endringene innebærer at det i patentsøknader nå skal oppgis leverandørland for genressurser og, dersom kjent, også opprinnelsesland. Videre skal det oppgis om det er innhentet forhåndssamtykke før det blir gjort uttak av genressursen, dersom dette er krav i leverandørlandet.

I fremtiden vil det bli av stor betydning å sikre innovasjon og utvikling av nye og bedre matvekster, medisiner etc. Det vil også være interessant å trekke lærdom av utvikling innen informasjons- og kommunikasjonsteknologien, der mye av innovasjonen i dag skjer innen «åpen kilde»-nettverkene, der alle nye løsninger gjøres åpent tilgjengelig. Dette har vist seg å akselerere innovasjon snarere enn å forhindre det.

Regjeringen vil:

- føre en aktiv politikk nasjonalt og internasjonalt for å bekjempe tapet av biologisk mangfold.
- bidra til utvikling av teknologi som kan identifisere genmodifiserte matvarer når de importeres, utfra en restriktiv føre-var-holdning til utsettelse av genmodifiserte organismer i naturen (jf. norskstøttet prosjekt i Zambia).
- generelt bidra til å styrke utviklingslandenes kapasitet innen forskning og forvaltning til å håndtere utfordringer vedrørende genmodifiserte organismer.
- søke å fremme enighet om globale regler for merking og identifikasjon av genmodifiserte organismer samt å bli enig om en forhandlingsprosess for utarbeidelse av internasjonale regler om ansvar og erstatning for skader som skyldes genmodifiserte organismer.
- bidra aktivt til å fremforhandle et internasjonalt regime under biokonvensjonen for rettferdig fordeling av utbytte fra bruken av genressur-

ser – slik det var enighet om under Verdenstoppmøtet i Johannesburg.

- bidra å styrke utviklingslandenes egen kapasitet til å gjennomføre nasjonale og regionale handlingsplaner for gjennomføring av forpliktelser knyttet til konvensjonene for biologisk mangfold og bidra til teknologisamarbeid og teknologioverføring der dette er nødvendig og ønskelig.
- bidra til å løfte diskusjonen om beskyttelse av tradisjonelle kunnskaper høyere på dagsorden i relevante internasjonale fora.

Klima

Klimaendring er et globalt fenomen, men de negative sidene slår sterkere ut for fattige land og mennesker. Hyppigere ekstremvær, skiftende nedbørsforhold som skaper flom og tørke, stigende havnivå, mer uforutsigbar matproduksjon, dårligere tilgang på drikkevann, skiftende klimasoner m.v. rammer mange fattige hardt. Denne sårbarheten kommer de fleste steder i tillegg til allerede skjøre eksistensbetingelser. Landforringelse, forørkning og tørke handler i stor grad om klimaendringer. De fattiges avhengighet av naturressurser og klima og deres begrensede kapasitet til å håndtere negative utslag av endringene, skjør infrastruktur m.v. gjør dem ekstra sårbare. Blant utviklingsland er bl.a. små øystater sterkt utsatt for bl.a. stigende havnivå og ekstremvær. Også de minst utviklede land (MUL) er særlig sårbare og får spesialbehandling under FNs Klimakonvensjon fra 1992.

Menneskeskapte klimaendringer vil finne sted som følge av tidligere utslipp uansett hva en skulle få til av framtidige avtaler om utslippsreduksjoner. Derfor bør tilpasning til klimaendringer også sees som en del av en helhetlig utviklingspolitikk. Typer av sårbarhet vil variere mellom regioner og land, og mulige tilpasningsstrategier og tiltak må tilpasses de særlige utfordringer en står overfor nasjonalt og lokalt.

Klimakonvensjonen inneholder ingen bindende, tallfestede og tidsbestemte forpliktelser for partene. Det gjør derimot Kyotoprotokollen som ble vedtatt i 1997. Der erkjente industrilandene sitt historiske ansvar for klimagassutslippene og gikk med på bindende og tallfestede utslippsforpliktelser. Kyotoprotokollen er den første juridisk bindende internasjonale avtale med spesifikke forpliktelser om reduksjon i utslipp av klimagasser.

Det nødvendige regelverk for ratifisering av protokollen var først på plass i 2001.

Forpliktelsene under protokollens første periode (2008-2012) vil ikke være tilstrekkelige til å stabilisere de globale utslipp av klimagasser eller til å møte klimautfordringen. Det er behov for vesentlige reduksjoner i de globale utslipp ut over dette dersom Klimakonvensjonens langsiktige mål om «stabilisering i konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som vil forhindre farlig menneskeskapt påvirkning av klimasystemet», skal nås.

For utviklingslandene er det en forutsetning at industrilandene gjennom oppfyllelse av Kyotoprotokollen går foran med et godt eksempel. Utviklingslandene har ingen konkrete utslippsforpliktelser verken under Klimakonvensjonen eller Kyotoprotokollen. En del utviklingsland har relativt store og raskt voksende utslipp slik at utviklingsland samlet snart vil kunne stå for en større andel av totalutslippene enn industrilandene. Utviklingslandene deltar imidlertid i konvensjonsarbeidet på like fot med industrilandene, og sistnevnte har på en rekke områder forpliktet seg til å støtte utviklingslandenes klima-arbeid.

Den viktigste langsiktige utfordringen i klimapolitikken er igangsetting av forhandlinger om et mer ambisiøst globalt fremtidig klimaregime etter 2012. Slike forhandlinger skal etter planen senest starte i 2005.

Regjeringen arbeider nå for et mer ambisiøst og globalt klimaregime som også omfatter land som i dag ikke har utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen.

Det blir her spesielt viktig å få utviklingsland med i et samarbeide for å redusere de globale utslippene, uten at dette truer landenes muligheter for økonomisk og sosial utvikling. Dersom en skal klare å snu utviklingen, er det av avgjørende betydning at flest mulige land inkluderes i et globalt samarbeid for å begrense utslippene av drivhusgasser etter 2012.

Overfor utviklingslandene er det i stor grad behov for tillitsbygging og å åpne døren for flere typer forpliktelser og samarbeidsformer som kan bidra til utslippsreduksjoner. Norge vil kunne spille en viktig rolle som brobygger i forhold til utviklingslandene, og derigjennom bidra til en global dialog med mindre polarisering mellom industrilandene og utviklingslandene.

Regjeringen har i St.meld. nr. 15 (2001-2002) lagt vekt på at den vil at privat sektor skal være drivkraften i bruk av Kyoto-mekanismene, ved internasjonal kvotehandel og felles gjennomføring mellom industriland samt prosjektbasert samarbeid med utviklingsland gjennom Den grønne

utviklingsmekanismen (CDM-prosjekter), som i denne sammenheng er en unik kilde til praktisk teknologioverføring til utviklingsland. Industriland og utviklingsland kan, gjennom den grønne utviklingsmekanismen, samarbeide om prosjekter som bidrar til en bærekraftig utvikling i utviklingslandet, og som samtidig bidrar til reduserte klimagassutslipp. Investorlandet har anledning til å benytte oppnådde utslippsreduksjoner fra slike prosjekter til å møte deler av sine kvantitative utslippsforpliktelser under Kyotoprotokollen.

Regjeringen vil:

- arbeide for å støtte institusjons- og kapasitetsbygging i utviklingsland samt teknologisamarbeid for å forebygge utslipp av klimagasser.
- legge økt vekt på støtte til tilpasningstiltak i utviklingslandene, i samarbeid med andre giverland og relevante multilaterale organisasjoner.

Avskogning

En tredjedel av verdens største byer¹¹ har en stor andel av sitt drikkevann fra vernede skogsarealer. Vann fra nedbørsområder med naturskog bidrar til en høyere vannkvalitet enn andre nedbørsområder. Skog representerer også råstoff til produkter som er nødvendige for å dekke ulike behov. Produksjon, videreforedling og salg av skogsbaserte produkter utgjør et vesentlig grunnlag for inntekter i fattige land. Skog er også viktig i klimasammenheng og av vesentlig betydning for det biologiske mangfoldet.

Avskogning er et alvorlig internasjonalt problem. Årsakene til avskogning og forringelse av skog er komplekse. Ofte henger det sammen med generelle makroøkonomiske problemstillinger og forhold utenfor skogsektoren. Et problem er at alternativ bruk av arealene i mange tilfeller vurderes som mer lønnsomt enn å produsere skog. Det er derfor behov for tiltak som kan stanse avskogning og fremme bærekraftig skogforvaltning. I mange land er også ulovlig hogst et stort problem. Dette øker avskogningsraten, utarmer det biologiske mangfoldet og fratrar myndighetene inntekter fra virksomheten. Internasjonalt er det enighet om behovet for tiltak for å sikre bærekraftig uttak av trevirke, styrke nasjonal håndhevelse av lover og regler knyttet til skogsektoren og hindre ulovlig internasjonal handel med skogprodukter.

¹¹ 33 av 105

En stor del av verdens skogsområder ligger i utviklingsland, men alle land må bidra til å opprettholde et biologisk mangfold og motvirke klimaendringer. Bistand for å fremme en bærekraftig ressursforvaltning er et viktig bidrag til dette fra Norge og andre industriland.

Det er regjeringens syn at statlige tiltak for omsetning av tømmer bør ha grunnlag i internasjonale mellomstatlige ordninger innenfor multilaterale avtaler eller konvensjoner. Dette er nødvendig for å sikre at kriteriene er ikke-diskriminerende, forutsigbare og i samsvar med våre øvrige forpliktelser. Det er viktig at tiltak ikke utilsiktet rammer fattige land som driver bærekraftig skogsdrift med tømmereksport som en viktig inntektskilde. Selv om det finnes en rekke frivillige sertifiseringsordninger for tømmer, er det i dag ingen internasjonale mellomstatlige ordninger eller regelverk for å vurdere hvorvidt tømmer er basert på bærekraftig skogforvaltning. Norge har derfor bl.a. arbeidet for at Den internasjonale organisasjonen for tropisk tømmer (ITTO) skal gis et styrket mandat til å arbeide med problemstillinger knyttet til ulovlig hogst og sertifiseringsordninger.

Norge vil også i andre relevante multilaterale fora støtte opp om tiltak og prosesser som fremmer lovlig og bærekraftig skogbruk globalt.

Eksempler er FAO, FNs skogforum (UNFF) og Konvensjonen for biologisk mangfold, som har vedtatt et utvidet program for biologisk mangfold i skog som er klart bistandsrettet.

Også bilateralt har Norge samarbeidet med flere land om skogproblematikk og avskoging. Under toppmøtet om bærekraftig utvikling i Johannesburg undertegnet Norge en bilateral intensjonsavtale med Indonesia om å bekjempe ulovlig hugst og handel med skogprodukter.

Regjeringen vil:

- arbeide aktivt for å finne multilaterale løsninger som sikrer lovlig og bærekraftig skogbruk globalt.
- bidra til at hensynet til bærekraftig forvaltning av skogressurser ivaretas i nasjonale fattigdomsstrategier.
- bidra til å styrke utviklingslandenes egen kapasitet til å utarbeide og gjennomføre nasjonale skogprogram.

Landforringelse, forørkning og tørke

Landforringelse, forørkning og tørke truer matvareresikkerhet, økonomisk utvikling og levekårene



Figur 3.4 Veibygging i regnskog

Kilde: Corbis

for en milliard mennesker i mer enn 100 land. Den største utbredelsen av tørrlandsområder finnes i Afrika hvor 65 prosent av den totale landarealet er tørrlandsområder. I mange av de fattigste utviklingslandene hvor fattigdomsreduksjon og økonomisk utvikling i stor grad vil være avhengig av naturressursgrunnlaget, vil det være av fundamental betydning å opprettholde produktiviteten i de økologiske systemene, dette omfatter en bære-

kraftig og helhetlig forvaltning av land, vann og energiressurser.

FN-konvensjonen om forørkning og tørke som behandler landforringelse, vannknapphet og tørke på en helhetlig og konsistent måte, er den av de tre Rio-konvensjonene utviklingslandene, og særlig de afrikanske landene gir særlig høy prioritet. Konvensjonen har et sterkt fokus på å sikre bærekraftige levekår for de fattige på landsbygda, bla gjennom aktiv mobilisering av deltakelse fra det sivile samfunn og lokalbefolkningen i løsningen av problemene.

65 prosent av de fattigste i Afrika sør for Sahara lever i tørrlandsområdene. Økt støtte til gjennomføring av Forørkningskonvensjonen kan derfor være et viktig bidrag til reduksjon av fattigdommen. Tiltak under konvensjonen kan også være viktig for å redusere landenes sårbarhet i forhold til klimaendring og bidra til å øke bufferevnen i forbindelse med tørke- eller flomkatastrofer. Tiltak for bedre vannressursforvaltning, særlig på regionalt nivå er et prioritert område under konvensjonen.

Det sentrale virkemiddel for å oppfylle konvensjonens mål er nasjonale, sub-regionale og regionale handlingsplaner og programmer. Norge har tidligere bidratt med omfattende støtte til utforming særlig av nasjonale handlingsplaner bl.a. gjennom FN. De fleste utviklingslandene har nå på plass nasjonale handlingsplaner for gjennomføring av konvensjonen. Flere regioner har også laget regionale/sub-regionale handlingsplaner. Tiltak mot landforringelse, forørkning og tørke er eksempelvis en hovedprioritering i miljøinitiativet innenfor Det nye økonomiske partnerskapet forutvikling i Afrika (NEPAD).

Handlingsplanen utgjør en nyttig ramme for felles innsats og partnerskap med bilaterale og multilaterale givere, med det sivile samfunn og den inkluderer det private næringsliv samt nasjonale frivillige organisasjoner og forskningsmiljøer. Regjeringen ser det derfor som viktig å sikre en god integrasjon av handlingsplanene i landenes nasjonale strategier for fattigdomsreduksjon.

Regjeringen vil:

- delta aktivt i arbeidet i Forørkningskonvensjonen for å bekjempe landforringelse, forørkning og tørke og bidra til fattigdomsreduksjon og en forbedring av levekårene for befolkningen i tørrlandsområdene.
- fortsette arbeidet for å styrke de sivile samfunn deltakelse i gjennomføringen av Forørkningskonvensjonen.

Boks 3.8 Effektiv regnskogsbevaring

Indianerreservatet Xingu i den brasilianske delstaten Mato Grosso framstår som en grønn øy i et hav av avskoging. De tretten indianerstammene i området har i fellesskap maktet å beskytte sine 28.000 kvadratkilometer mot et massivt ytre press fra kveg ranchere, tømmerhuggere og soyabønder. Mens avskogingen rundt reservatet vokser med rekordfart, er reservatet intakt og indianerne opplever sosial utvikling, økt velferd og tiltakende autonomi i sine relasjoner til omverdenen.

De indianske områdene i Brasil fungerer som det mest effektive vernet av regnskogens naturressurser og biologiske mangfold. Avskogingen innen de mer enn én million kvadratkilometerne (tre ganger Norges areal) som er avsatt som urfolksterritorier i brasiliansk Amazonas var på bare én prosent inntil 2001. Avskogingen innen andre typer verneområder, som naturreservater og nasjonalparker, varierte mellom to og åtte prosent avhengig av type avskoging til 19 prosent i ikke-beskyttede områder. Dersom vi skal oppnå tusenårsmaal nummer 7 om å reversere tapet av naturressurser og det biologiske mangfoldet, vil et tett samarbeid med urfolk og andre tradisjonelle folkegrupper være et helt nødvendig virkemiddel.

Regnskogsfondet har samarbeidet med indianerne i Xingureservatet i 10 år. Samarbeidet hviler på deres grunnlovsfestede eksklusive bruksrett til sine tradisjonelle leveområder. Aktivitetene i prosjektet omfatter indiansk overvåking av reservatets grenser, kulturelt tilpasset utdanning, bærekraftig næringsutvikling og kompetanseheving for de indianske organisasjonene. Tilsvarende prosjektvirksomhet i andre indianske områder i Brasil dekker regnskogsområder i Amazonas tilsvarende hele Norges areal.

- bidra til å styrke utviklingslandenes egen kapasitet til å gjennomføre de regionale og nasjonale handlingsplanene for gjennomføring av Forørkningskonvensjonen og integrere disse handlingsplanene i nasjonale fattigdomsstrategier.

Vann og sanitære forhold

En effektiv og samtidig bærekraftig vannressursforvaltning er avgjørende for miljø, helse, matproduksjon og annen verdiskapning. 1,2 mrd mennesker mangler i dag tilgang til rent drikkevann og 2,4 mrd mangler tilgang til grunnleggende sanitære tjenester. Tusenårsmålene og målsetningene i gjennomføringsplanen fra Johannesburg om å halvere disse tallene innen 2015 står sentralt i kampen mot fattigdom. For å gjennomføre disse målsettingene er det en forutsetning at mange land gjør endringer i måten vannressursene i dag forvaltes på.

Det primære ansvaret for de vannrelaterte utviklingsmålene hviler på nasjonale myndigheter, men ikke hele ansvaret. Det internasjonale samfunnet har et klart ansvar for å skape gode rammebetingelser gjennom økt og bedre koordinert innsats fra giverlandene og de multilaterale organisasjonene, global overvåking av måloppnåelse og gode forvaltningsregimer for grenseoverskridende vannressurser.

En lang rekke internasjonale institusjoner og programmer er i dag engasjert i vannrelaterte spørsmål. Arbeidet svekkes imidlertid av mangelen på koordinering mellom disse. Norge har ved en rekke anledninger gått inn for at FN bør ta en ledende rolle på vannområdet og sammen med de internasjonale finansieringsinstitusjonene igangsette en samordnet vannoffensiv mot fattigdom. Som på andre områder vektlegger en fra norsk side også koordinering mellom giverlandene på vannområdet i utviklingslandene. Norge støtter enkelte sentrale partnerskap på vannområdet, f.eks. Det globale vann-partnerskapet (The Global Water Partnership, GWP) og Samarbeidsrådet for vannforsyning og sanitærforhold (The Water Supply and Sanitation Collaborative Council, WSSCC).

Videre er det internasjonale samfunnet avhengig av at innsatsen og resultatene overvåkes for å sikre riktige prioriteringer og mobilisering av nye ressurser. CSD-sesjonene i 2004 og 2005 supplerer arbeidet til FNs innsatsgruppe på dette området og vil kunne bidra til et nødvendig globalt overvåkningsregime for vann- og sanitærmålsettingene innenfor rammene av allerede etablerte

mekanismer. Samarbeid om grenseoverskridende vannressurser utgjør i mange land en avgjørende rammebetingelse for nasjonal vannressursforvaltning. Norge har i flere år vært involvert i samarbeidet mellom Nilen-landene, der det nå er gjort betydelige fremskritt og støtter for øvrig arbeidet som gjøres av GEF når det gjelder internasjonale vassdrag. Norge har også ratifisert FN konvensjonen om internasjonale vassdrag fra 1997 (UN Convention on the Law on the Non-navigational Uses of International Watercourses) fra 1997 og har oppfordret andre land om å gjøre det samme slik at denne konvensjonen kan tre i kraft.

Akvatiske ressurser og miljøer

Havet dekker 70 prosent av jordens overflate og representerer store og verdifulle ressurser som i betydelig grad er tilfredsstillende bevart. Havet

Boks 3.9 Storbyproblemer i utviklingsland

Halvparten av verdens befolkning lever i byer og andelen øker. De store byene er sentra for dynamisk økonomisk utvikling, men samtidig arnesteder for sykdom, kriminalitet, forurensning og fattigdom. I storbyene i mange utviklingsland bor over halvparten av innbyggerne i slum og mangler tilgang på skikkelig husvære, rent vann og tilfredsstillende sanitærforhold. UN-HABITAT støtter myndighetenes bestrebelser på å møte disse utfordringene, som etter hvert har antatt slike dimensjoner at de er viet et eget delmål under tusenårsmålene (jf. kap 2, mål nr 7). UN-HABITAT samarbeider bl.a. nært med Verdensbanken om «Cities Alliance», et program for å oppgradere slumområder.

Flere aspekter ved norsk utviklingspolitikk er relevante for storbyenes problemer, bl.a. bistand til forbedret legalt rammeverk for eiendoms- og bruksrett, støtte til mikrofinans, til tiltak for små og mellomstore bedrifter, til eksportfremmende tiltak, til bedre energiforsyning, sektorstøtte til helse og utdanning mm. Norge har også bidratt til etableringen av et flergiverfond i samarbeid med UN-HABITAT for å sikre rent vann i slumområder. Den norske WEHAB-bevilgningen som ble opprettet i tilknytning til Johannesburg-toppmøtet, skal delvis brukes i samfinansiering med UN-HABITAT for å avhjelpe byenes problemer.

og kystens økosystemer fungerer som mottakere og deponeringsreservoarer for de fleste av landjordens avfallsprodukter. Dette har følger ikke bare for matproduksjonen i havet, men også for helse, turisme, lokale leveforhold og rekreasjon. Habitater ødelegges, det biologiske mangfoldet endres, elvedeltaer og andre kystsoner eroderes.

Mange kystområder er meget sårbare for naturkatastrofer. Flom og uvær tiltar i hyppighet og styrke og rammer ikke minst de folkerike områdene i Asia.

Fisk står for mellom 20 og 30 prosent av det samlede inntaket av animalsk protein i de fattigste landene i Asia og Afrika, i følge anslag fra FAO. Eksport av sjømat, inkl. oppdrettsprodukter, er også en viktig valutakilde for mange utviklingsland, og det er en sektor med fortsatt vekstpotensiale. I 1997 sto utviklingsland for 90 prosent av verdens akvakulturproduksjon, og nesten 2/3 av landingene av matfisk fra havet. Det er derfor viktig, både for de berørte lokalsamfunnene og på nasjonaløkonomisk nivå, at disse ressursene og deres leveområder forvaltes på bærekraftig vis. Det er mange steder ingen selvfølge.

Med utvidelsen av kyststaters økonomiske soner til 200 mil faller 90 prosent av verdens fiskerier under nasjonal jurisdiksjon. Mange land mangler imidlertid kunnskap om egne ressurser og muligheter til å forvalte disse store havområdene forsvarlig. Betydelige fiskerettigheter selges til utenlandske interesser, uten at kyststatene selv er i stand til å kontrollere fisket.

Mange fiskebestander vandrer mellom flere lands jurisdiksjonsområder og internasjonalt farvann. Regionale organisasjoner er blitt opprettet, eller er i ferd med å bli opprettet, for å forvalte felles fiskebestander og fordele fiskemuligheter både i og utenfor de økonomiske sonene.

Alle disse forholdene stiller statene overfor nye og betydelige forvaltningsoppgaver, som krever biologisk og fiskerifaglig kompetanse og institusjoner som kan iverksette nødvendige tiltak for å regulere uttakene og beskytte miljøet. Forskningsen og forvaltningen krever innsats og samarbeid på alle nivåer, lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Norge har samarbeidet med flere land, i senere tid særlig med kyststater i Afrika og Asia, om oppbygging av vitenskapelig og forvaltningsmessig kompetanse og tilhørende institusjoner. Vårt lands betydelige erfaring innen forvaltning av levende havressurser og system for håndhevelse og kontroll av regler samt de norske miljøenes vel etablerte nettverk i mange mottagerland gjør det naturlig å satse videre på samarbeid på dette området også i årene

fremover. Det bygger også opp om det arbeidet Norge gjør i en rekke internasjonale og regionale organer for å sikre effektivt vern av havmiljøene og bærekraftig utnyttelse av ressursene.

Helse- og miljøfarlige kjemikalier og farlig avfall

De siste femti år har ulike kjemikalier i økende grad blitt en del av den globale hverdag og eksponering for helse- og miljøfarlige kjemikalier representerer en alvorlig langsiktig trussel mot helse og miljø. De mest miljøfarlige kjemikaliene, ofte kalt miljøgifter, kjenner ingen landegrenser. De transporteres med luft- og havstrømmer langt fra der utslippene stammer fra. F.eks. er de arktiske områdene særlig utsatt for langtransporterte miljøgifter. Alle land har derfor felles interesse av å stanse utslipp av miljøgifter.

Kjemiske produkter utgjør nesten ti prosent av verdenshandelen. Det ventes at produksjonen nesten vil dobles innen 2020. Den klart største veksten ventes å komme i utviklingsland, der kapasiteten for å håndtere farlige kjemikalier er dårlig.

Fattige mennesker i fattige land er i stor grad eksponert for kjemikalier fra farlig avfall, et resultat av svak regulering av kjemikalier, og de har ofte dårlig kunnskap om forsvarlig bruk av kjemikalier. Farlige kjemikalier som er forbudt i Norge og andre vestlige land, brukes fremdeles i utviklingsland, for eksempel plantevernmidlene DDT og Lindan.

Kroniske sykdommer, som delvis skyldes farlige kjemikalier, er et økende problem i utviklingsland og blant fattige. Verdens helseorganisasjon anslår at forekomsten av slike kroniske sykdommer øker og vil fra 2020 kunne ha større betydning for folkehelsen i utviklingsland enn smittsomme sykdommer.

Barn er særlig utsatt for farlige kjemikalier gjennom deltakelse i visse typer arbeid. Studier fra India viser at et flertall av forgiftningssofrene er barn under 5 år. Miljøgifter overføres også til fostre under graviditet og overføres til barn gjennom brystmelk, noe som gjør barna spesielt utsatt. I denne sammenheng bidrar økt eksponering for kvikksølv, og også bly, til utviklingsskader både fysisk og intellektuelt.

Internasjonal innsats er nødvendig for å møte utfordringene og det er etablert tre globale konvensjoner; Stockholmskonvensjonen om organiske miljøgifter, Rotterdamkonvensjonen for handel med farlige kjemikalier og Basel-konvensjonen om farlig avfall.

Det skal også utarbeides en global kjemikaliestrategi som ventelig blir vedtatt tidlig i 2006. Fra norsk side har det vært viktig at Johannesburgmålet om betydelig reduksjon av helse og miljøfarlige kjemikalier innen 2020 ligger som en overordnet føring for strategien og at føre-var-prinsippet er inkludert i arbeidet. Kompetansebygging i utviklingsland om håndtering av tungmetaller og gamle lagre av farlige kjemikalier har stått sentralt.

Regjeringen vil:

- bidra til økt koordinert innsats for å redusere eller stanse utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier.
- bidra til å integrere kjemikaliespørsmål i det internasjonale utviklingssamarbeidet
- støtte multilaterale og bilateralt arbeid for å redusere eksponering overfor helse- og miljøfarlige kjemikalier i utviklingsland
- føre en aktiv politikk nasjonalt og internasjonalt for å stanse utslipp av miljøgifter, inkl. tungmetaller og støtter utviklingen av en global kjemikaliestrategi.
- spille en aktiv rolle for å bidra til oppslutning om forpliktende konvensjoner, og bidra økt kapasitetsbygging for gjennomføring av dem.

3.7 Kunnskaps- og teknologioverføring

Mer effektiv kunnskaps- og teknologioverføring er generelt et sentralt virkemiddel for realisering av alle tusenårsmålene¹².

Tilgang på kunnskaper og teknologi er sentrale faktorer både i utviklingsland og industriland når det gjelder å skape vekst. Det er derfor viktig at industrilandene i politikk og praksis støtter opp om dette og bidrar til at det utvikles internasjonale standarder og mekanismer som kan oppmuntre og bistå fattige land til å ta del i den kunnskapsbaserte økonomien. Tilgang til utdanning med tilfredsstillende kvalitet, tilgang på nødvendig medisin og vaksiner og på teknologi for bærekraftig miljø- og ressursforvaltning (energi, petroleum vann og miljø) og andre viktige formål er viktig i denne sammenheng.

Samarbeid om utdanning

Manglende utvikling og fattigdom fører til utdan-

ningsunderskudd som igjen bremser utvikling og hindrer bekjempelse av fattigdom. For å nå tusenårsmålet om grunnopplæring for alle innen 2015, må videregående opplæring kunne sikre rekruttering til høyere utdanningsinstitusjoner som utdanner lærere til skoleverket og fornyer og vedlikeholder kunnskapsbasen skolen trekker på. Samtidig må høyere utdanning ha et nivå som kan legge grunnlaget for forskning som skal gi kompetanse- og kapasitetsbygging. I denne sammenhengen er også både videregående og høyere yrkes- og profesjonsrettet utdanning viktig.

Norge har vært og er aktiv i mange internasjonale fora, særlig i FNs organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur (UNESCO) og OECD, for å få etablert felles prinsipper og prosedyrer for kvalitetssikring av utdanning. Denne innsatsen vil bli ført videre, særlig gjennom arbeidet med UNESCO/OECD-prosjektet «Retningslinjer for kvalitetssikring i høyere utdanning over landegrensene», der Norge er pådriver og leder styringsgruppen.

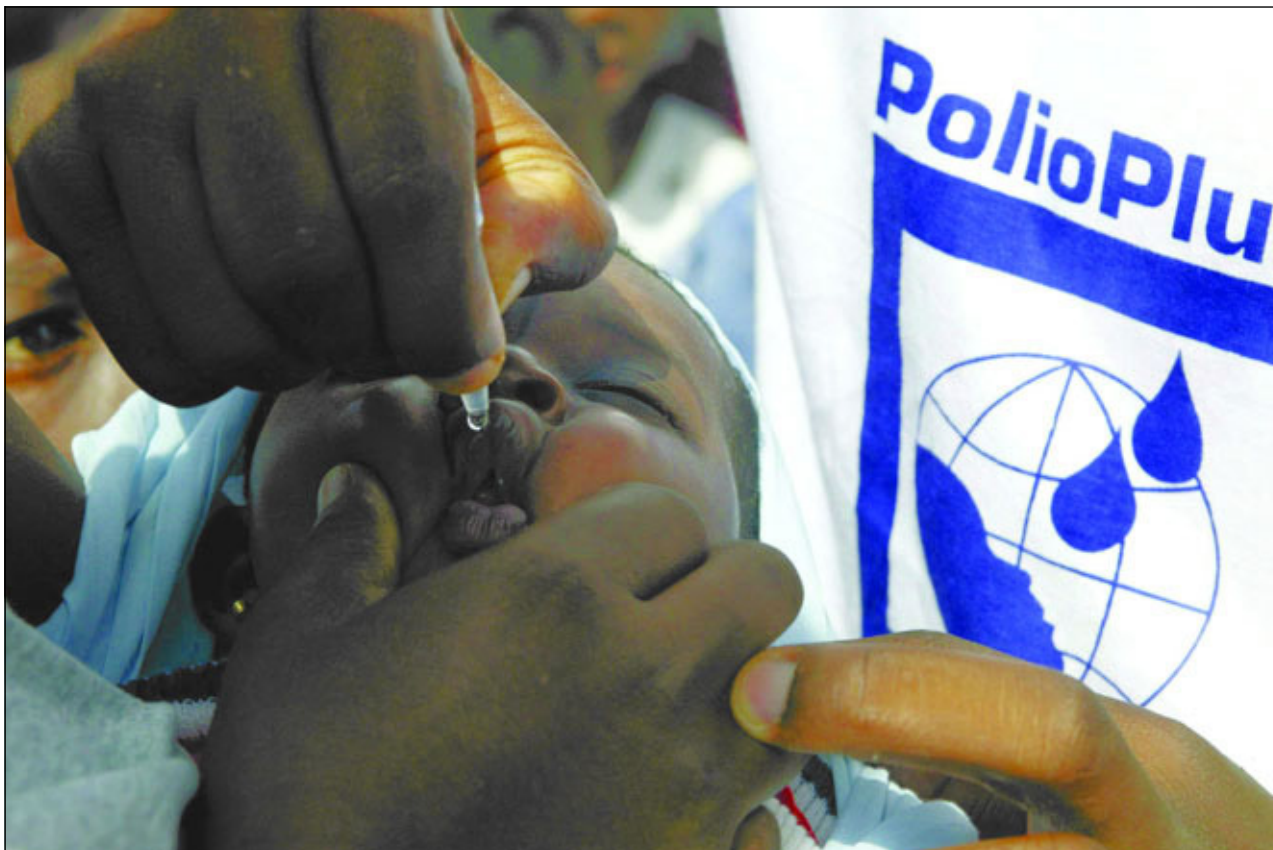
Det foregår et omfattende ikke-kommersielt samarbeid mellom universiteter over store deler av verden. Institusjoner i Sør kommer i økende grad med i dette samarbeidet og får dermed tilgang til det globale institusjonsnettverket.

Fra norsk side er en med på å heve nivået på utdanning og forskning i utviklingsland gjennom å bidra til at utdannings- og forskningsinstitusjoner der integreres bedre i det globale kunnskapsnettverket. Målet er å etablere et likeverd der akademiske resultater fra utviklingsland kan hevde seg internasjonalt. Dette krever bl.a. bistand til å anskaffe manglende utrustning og kapasitet slik at utviklingsland sammen med velutstyrte miljøer i Nord kan etablere en internasjonal infrastruktur med tilgang til kunnskapsnettverket. Fra norsk side er det en betydelig satsing på institusjonsbasert samarbeid. Samarbeidsavtalen med norske universiteter og høyskoler om et Nasjonalt program for utviklingsrelatert forskning og utdanning, NUFU, er en sentral del av dette samarbeidet. Norsk arbeid for å bidra til økt kvalitet og kvantitet i forskningsinstitusjonene i utviklingsland er en oppfølging av UNESCOs «Handlingsplan for høyere utdanning» fra 1998.

Forskning mot fattigdomssykdommene

På global basis ser vi i dag at smittsomme sykdommer er årsak til ca 59 prosent av dødsfallene i land med lavest gjennomsnittlig inntekt, sammenlignet med 34 prosent for hele verden. I Afrika sør

¹² Jf. delmål 18 under tusenårs mål 8.



Figur 3.5 Vaksinerings av barn

Kilde: Scanpix

for Sahara utgjør infeksjonssykdommer og helseproblemer knyttet til graviditet, fødsler og underernæring 66 prosent av sykdomsbyrden, mot bare 8 prosent i industriland. De fattigste rammes spesielt. Lungebetennelse, diaré, tuberkulose og malaria utgjør ca 20 prosent av den globale sykdomsbyrden, men forskningsmidlene som allokeres til disse feltene utgjør mindre enn 1 prosent av total privat og offentlig forskningsfinansiering¹³.

Få – om noen – fattige utviklingsland har midler til på egen hånd å utføre forskning på et tilstrekkelig høyt nivå og med stor nok bredde til å utvikle gode metoder for forebygging og behandling av fattigdomssykdommene, inkludert hiv/aids. Med visse viktige unntak har verken offentlig eller privat forskning i industriland prioritert disse sykdommene. Dette gjelder særlig utvikling av vaksiner og andre metoder for forebygging. Forskingen i industrilandene gir på mange måter et vrengebilde av de globale helseproblemene. Bare 10 prosent av de totale ressurser til medisinsk og helsefaglig forskning er rettet mot 90 prosent av den globale sykdomsbyrden – noe

som ofte blir referert til som 10/90-gapet¹⁴. Gjennomgang av offentlige bevilgninger gjennom Norges Forskningsråd og anslag på prioriteringen i norske forskningsinstitusjoner indikerer at fordelingen er enda dårligere i Norge: sannsynligvis er bare ca 5 prosent av norsk medisinsk og helsefaglig forskning rettet mot sykdom og helseproblemer i utviklingsland¹⁵.

Norge har imidlertid betydelig kompetanse på relevante felter for forskning for å bekjempe typiske fattigdomssykdommer. Helsedepartementet har derfor i samarbeid med Utdannings- og forskningsdepartementet, Utenriksdepartementet og Norges Forskningsråd tatt initiativ til et program for å få økt forskningen på dette området.

Norge bidrar gjennom forskningssamarbeid til å styrke utviklingslands kapasitet til selv å drive forskning på de helseutfordringene de står overfor. Vi er også den største bidragsyter til WHO/Verdensbanken/UNDP/UNICEF's forskningsprogram om neglisjerte tropiske sykdommer. I tillegg deltar Norge aktivt i EUs nye satsning som

¹³ Tall fra Global forum for health research

¹⁴ Beregnet av Global forum for health research

¹⁵ Anslagene er gjort av Norges Forskningsråd



Figur 3.6 Kvinne med mobiltelefon. Namibia

Kilde: Corbis

finansierer forskningsprosjekter, kapasitetsbygging og samarbeid mellom forskningsinstitusjoner i industriland og utviklingsland i relasjon til kliniske forsøk rundt de tre fattigdomsrelaterte sykdommene hiv/aids, tuberkulose og malaria («European and Developing Countries Clinical Trials Partnership», EDCTP). Deltakelsen i EDCTP forplikter Norge til å drive egen forskning på fattigdomssykdommene. Det er ønskelig å trekke relevante deler av industrien med i dette samarbeidet både på innsats- og finansieringssiden.

For å utvikle en effektiv vaksine for å forebygge hiv og gjøre en vaksine tilgjengelig for utviklingsland så raskt som mulig, støtter regjeringen det internasjonale aidsvaksineinitiativet IAVI. For å støtte utviklingen av mikrobiosider (hiv-forebyggingsmetode for kvinner), støtter Regjeringen det internasjonale mikrobiosidinitiativet IPM. Begge disse internasjonale initiativene bidrar til forskningssamarbeid på høyt nivå mellom giverland og utviklingsland.

Regjeringen vil:

- etablere et forskningsprogram for å øke norske offentlige og private forskningsinstitusjoners innsats for å løse globale helseproblemer.

Informasjon og kommunikasjon

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)-revolusjonen har brakt en stor del av verden fra det postindustrielle samfunn til informasjonssamfunnet. Den åpner opp nye muligheter for utveksling av kunnskap, utdanning og opplæring, for fremme av kreativitet og interkulturell dialog. Den reiser også utfordringer når det gjelder likestilling. Økonomien er blitt global og kunnskapsbasert og private investorer utvikler produksjonskjeder på tvers av landegrensene. Teknologisk infrastruktur og en velutdannet befolkning er blant de avgjørende konkurransefaktorene når investorer velger hvor de vil etablere seg.

De fattigste landene har ikke kunnet følge med i denne teknologisk drevne utviklingen, og er havnet på den gale siden av den såkalte «digitale kløften». I 2002 hadde 36 prosent av innbyggerne i industrilandene tilgang på datamaskin, 33 prosent hadde tilgang til internett og det var en dekning av fast- og mobiltelefoner på 103 prosent. I Afrika sør for Sahara hadde 1,2 prosent PC, 1,1 prosent var internettbrukere og vel 5 prosent hadde tilgang på telefon. Norges samarbeidsland i regionen ligger under gjennomsnittet. Uansett hvilken synsvinkel som anlegges og selv om vekstraten for disse indikatorene er høy, så innebærer den lave dekningen av disse nøkkel-teknologiene en klar ulempe for landene dette gjelder. Tusenårsmaal nr. 8 inneholder derfor krav til de rike industrilandene om å bidra til at også fattige land og befolkningsgrupper får del i IKT-revolusjonen. Utfordringen er å få bygget ut denne teknologien til fordel både for næringslivet og økonomisk utvikling og for mer effektivt å kunne møte utviklingsutfordringene innen utdanning, helse og godt styresett.

Det er behov for å identifisere de direkte utviklingsfremmende effektene av IKT bedre. FNs innsatsgruppe for IKT (UN ICT Task Force) er i ferd med å utrede dette. I tillegg vil UNDP i 2004 legge frem en rapport som – basert på erfaringer fra sju land i Asia, vil vise en klar sammenheng mellom målrettet bruk av IKT og oppnådde resultater innen bl.a. innen helse og utdanning. Studien vil også gi oss nyttig kunnskap om den betydning IKT har for økonomisk og sosial utvikling, og dermed i utviklingsarbeidet generelt.

Verdenstoppmøtet om informasjonssamfunnet (WSIS) i 2003, hvor Norge deltok, var det første i sitt slag og satte de utviklingspolitiske utfordringene i sentrum. Omlag 60 stats- og regjeringssjefer og en rekke ministre deltok sammen med represen-

tanter fra privat sektor og det sivile samfunn (andre fase av toppmøtet arrangeres i Tunis i 2005). Regjeringen er enig i toppmøtets konklusjoner om at bred tilgang til IKT er en viktig faktor i utviklingsprosessen og sentralt for å sikre helse- og utdanningstjenester og for å fremme godt styresett. Toppmøtet vektla også betydningen av at IKT-utviklingen får et innhold som bl.a. under hensyntagen til språklig og kulturelt mangfold, er tilpasset nasjonale og regionale behov, kan bidra til sosial og økonomisk utvikling og stimulerer til deltakelse fra alle.

Regjeringen vil i denne sammenheng framheve at respekt for ytringsfrihet og andre menneskerettigheter er en viktig forutsetning for utvikling, også på IKT-området.

Behovet for investeringer er stort og privat sektor må spille en nøkkelrolle her – også i utviklingsland. Regjeringen vil imidlertid framheve behovet for at utviklingsland – i samband med sine fattigdomsstrategier – klargjør hvordan IKT kan bidra til å møte de grunnleggende utviklingsutfordringene og vurderer myndighetenes rolle og landets ressursbehov.

Regjeringen legger særlig vekt på potensialet som ligger i partnerskap mellom industriland og utviklingsland og mellom privat og offentlig sektor. Partnerskap mellom private og offentlige aktører vil stå sentralt i Norges oppfølging på dette feltet, i tråd med NORAD/Telenor/Grameen Banks «Grameen Phone»-satsing og de gode resultatene som er oppnådd i Bangladesh.

Regjeringen:

- ser IKT som ett blant flere viktige hjelpemidler for å løse utviklingslandenes problemer og vil i dialogen med samarbeidsland framholde de komparative fortrinn ved IKT på felter hvor disse er klart til stede.
- vil videreføre sitt aktive engasjement mht å gjøre IKT tilgjengelig for utviklingsland med sikte på å løse de grunnleggende fattigdomsutfordringene. Strategien for IKT som virkemiddel i utviklingspolitikken vil bli oppdatert.

3.8 Bekjempelse av korrupsjon og hvitvasking

Rike land har et ansvar for å hindre at illegal økonomisk virksomhet med opphav i eget land eller internasjonalt, rammer fattige land. Korrupsjon er en type kriminalitet som er utbredt i mange av de fattigste landene. Korrupsjon legger beslag på

Boks 3.10 Grameen Phone – en suksesshistorie fra Bangladesh

Telenor betyr mer for økonomien i det norske hovedsamarbeidslandet Bangladesh enn norsk statlig bistand. Det Telenor-styrte selskapet Grameen Phone er i dag den nest største skatteyteren i Bangladesh og bidro i 2002 med over 662 millioner kroner til den bangladeshiske statskassa – om lag fem ganger så mye som norsk bistand til Bangladesh samme år. Overskuddet for selskapet var på 322 millioner. Siden etableringen i mars 1997 har Grameen Phone betalt 1,7 milliarder kroner i skatter og avgifter til den bangladeshiske staten.

I 2003 rundet Grameen Phone 1 million abonnenter og har nå en dekningsgrad på 70 prosent av det nasjonale mobilmarkedet. Selve selskapet har i dag i overkant av 800 ansatte, men det skaper også ringvirkninger i landet og over 50.000 mennesker lever i dag av selskapets virksomhet. Gjennom mikrokredittprogrammet til Grameen Bank har 40 000 fattige kvinner i like mange landsbyer fått lån til å anskaffe mobiltelefoner. Disse får sine inntekter ved å være «levende telefonsentraler».

Totalt har rundt 50 millioner av totalt 129 millioner mennesker i Bangladesh nå tilgang til telefon gjennom Grameen Phone. Gjennom mobiltelefonnettet spres kommunikasjonsteknologien til mennesker som ikke har tilgang til fasttelefon. Omlag 700.000 abonnenter har fasttelefon - og disse er stort sett konsentrert til de store byene.

betydelige ressurser og representerer dermed en viktig bremse for utvikling. Det bryter ned respekten for institusjonene som samfunnet bygger på og bidrar dermed til forvitring av samfunnsstrukturene. Storskalakorrupsjon har en tilbyder og en mottaker. Ofte kommer tilbyder fra et vestlig selskap og ofte forvaltes gevinster fra korrupsjon i vestlige finansinstitusjoner. Studier fra både Verdensbanken og norske forskningsinstitutter viser at slike gevinster kan bidra til finansiering av krigføring. Utvinningsindustrier er særlig utsatt for korrupsjon. Arbeidet med å bekjempe korrupsjon gjennom internasjonale avtaler og i forbindelse med styresettreform er nærmere beskrevet i kap 6.

Hvitvasking

Hvitvasking av penger er å bringe midler ervervet gjennom kriminell virksomhet inn i sirkulasjon på måter som får det til å se ut som om de er resultatet av legal virksomhet. For organiserte kriminelle er dette en nødvendig side ved deres operasjoner. Det drives i stor stil, over landegrensene og på måter som kan være vanskelig å etterspore. Sperrer mot slik virksomhet er nødvendige for å begrense mulighetene for kriminelle til å nyte godt av utbyttet og dermed bidra til å redusere lønnsomheten ved slik virksomhet.

Hvitvaskingsproblematikken er av de spørsmål som det har vært en økende oppmerksomhet omkring i de siste år. Det er en nær sammenheng mellom korrupsjon og hvitvasking. Storskalakorrupsjon gir normalt stort utbytte. Uten hvitvasking lar gevinsten fra lovbruddene seg vanskelig forvalte eller forbruke. Hvitvasking forutsetter enten mangel på årvåkenhet eller direkte lovbrudd fra finansinstitusjoners eller andres side. De mange skatteparadisene representerer også en betydelig del av dette problemet. Tiltak mot hvitvasking har stor betydning for kampen mot korrupsjon.

Globaliseringsmeldingen, St.meld. nr. 19 (2002-2003) drøftet inngående de internasjonale aspektene ved både korrupsjon og hvitvasking og redegjorde for tiltak for bekjempelse av dem.

I dette arbeidet er engasjementet i den internasjonale standardsetteren når det gjelder tiltak mot hvitvasking, Innsatsgruppen mot hvitvasking (FATF) sentral. Norge har deltatt i dette viktige arbeidet siden 1991, og har bidratt til revisjon av dens anbefalinger om tiltak mot hvitvasking som ble ferdigstilt i 2003. Arbeidet med å gjennomføre anbefalingene i norsk rett er innledet. Ett av tiltakene som kan ha særlig betydning i kampen mot hvitvasking og korrupsjon er de særlige regler for etablering av forretningsforhold med utenlandske politisk eksponerte personer.

Et annet aspekt er gjennomføringen av EUs andre hvitvaskingsdirektiv¹⁶ i norsk rett ved lov 20. juni 2003;¹⁷ Loven forplikter flere grupper og profesjoner enn tidligere til å melde fra om mistenkelige transaksjoner til ØKOKRIMs hvitvaskingsenhet.

Korrupsjonsbekjempelse

Selv om de rike, industrialiserte landene gjennomgående har mindre korrupsjon enn resten av verden, bærer de et tydelig medansvar for de alvorlige problemene i de fattige landene. Dette gjelder både det forhold at det ofte er selskaper med forankring i industriland som er tilbydere av bestiklinger, det gjelder det forhold at banker forvalter midler som stammer fra korrupsjon og mislighold i utviklingslandene og det gjelder en for stor vilje til stilltiende aksept av at motparter beviselig og åpenlyst misbruker midler som stammer fra store kontrakter med selskaper fra vestlige land.

Selskapene som tilbyr bestiklinger til politikere og høyere tjenestemenn kommer i stor utstrekning fra de rike landene. Transparency International publiserte i 2002 en «Bribe Payers Index», som er et forsøk på å gi en oversikt over i hvilken grad selskaper med utgangspunkt i ulike land har tendens til å tilby bestiklinger. Selskaper med hovedsete i Sør-Europa, USA og Japan kommer høyt opp på denne listen. Australske, svenske og sveitsiske selskaper kom ut som de reneste, mens russiske og kinesiske lå på bunnen av indeksen som omfattet 21 land.

Om et selskap betaler bestiklinger eller ikke har naturligvis en avgjørende innflytelse på hvordan selskapets tilstedeværelse innvirker på vertslandets politiske struktur eller klima. I tillegg må en stille spørsmålet om i hvilken grad selskaper som har utstrakt eksponering mot regimer som er kjent for misbruk av det offentliges ressurser, gjerne fra salg av naturressurser, samlet bidrar til at systemet kan opprettholdes, også der rene bestiklinger ikke er en del av transaksjonene. En bør fokusere mer på hvordan selskaper og regjeringer i fellesskap kan utvikle normer for åpenhet og ansvarlighet som kan bidra til at handlingsrommet for tyveri av nasjonale fellesressurser fra myndighetenes side begrenses. FN-konvensjonen mot korrupsjon kan bli et viktig instrument i dette arbeidet. Ulike frivillige tiltak, som OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper, FNs «Global Compact» og initiativet for større åpenhet om pengestrømmer i utvinningsindustriene (EITI) som er beskrevet nedenfor, er eksempler på en slik type tiltak som med tiden vil kunne bli førende for samarbeid mellom regjeringer og selskaper med økonomisk virksomhet i områder der korrupsjon forekommer.

Regjeringens dialog med norske selskaper, herunder oljeselskaper, omfatter spørsmålet om hvordan myndigheter og selskaper, hver for seg

¹⁶ Europaparlaments- og rådsdirektiv 2001/97/EF om endring av rådsdirektiv 91/308/EØF om forebyggende tiltak mot bruk av det finansielle systemet til hvitvasking av penger.

¹⁷ Lov om tiltak mot hvitvasking av utbytte fra straffbare handlinger mv. (hvitvaskingsloven).

og i fellesskap, og som del av nødvendig internasjonalt samarbeid, kan bidra til å redusere handlingsrommet for denne type misbruk. Det arbeidet Oljedirektoratet, Petrad og andre institusjoner driver for å bidra til å heve kvaliteten i petroleumsforvaltningen i mange utviklingsland kan også ses i en slik sammenheng.

Møteplassen Kompakt ble etablert i 1998 for å understøtte norske bedrifters arbeid med næringslivets samfunnsansvar – ofte omtalt som CSR – «Corporate Social Responsibility». Kompakt samler myndigheter, bedrifter, næringslivsorganisasjoner, fagbevegelse, frivillige organisasjoner og forskningsmiljøer. Samarbeidet har som mål å øke bevisstheten omkring de utfordringer næringslivet kan møte i utlandet når det gjelder samfunnsansvar. De større norske bedriftene som er tilsluttet FNs Global Compact er i 2004 innlemmet som medlemmer av Kompakt for å bringe samarbeidet i samsvar med dagens aktorbilde innen dette feltet. Korrupsjon er fra 2004 av ett av temaene på dagsordenen for Kompakt.

Norske bedrifters opptreden og renommé i utlandet er ikke bare en viktig sak for bedriftene selv, men også for Norge som nasjon. Motsatt er bildet av Norge som nasjon og norsk utenriks- og utviklingspolitikk en del av profilen bedriftene er bærere av i møte med partnere fra andre land. Dette er med å gjøre næringslivets samfunnsansvar til et felt der det er synergier å hente ut av et likeverdig samarbeid mellom privat og offentlig sektor. Regjeringens målsetning er at Kompakt skal utgjøre et relevant bidrag til en klar norsk profil på dette området.

Men også utviklingsbistand kan bidra til korrupsjon. Kritikere hevder bistandsorganisasjonene tenderer til å lukke øynene for misbruk av midlene. Det er gjort svært lite forskning på forholdet mellom generell utviklingsbistand og korrupsjon. Det er ukløkt å avvise kritikken. Bistand bidrar til at store pengesummer tilføres svake forvaltningssystemer med begrenset evne til kontroll. Giverne bærer et ansvar for å sikre at støtten gis til det mottakerlandet har størst behov for, og at den faktisk blir brukt til det.

Regjeringens politikk er at Norge skal ligge i første rekke i dette arbeidet og sette fokus på denne problematikken i dialogen med andre givere.

Tilbakeføring av midler som stammer fra korrupsjon
FN-konvensjonen om korrupsjon er rammeverket for det internasjonale anti-korrupsjonsarbeidet. En nærmere redegjørelse for konvensjonen og

Boks 3.11 Eksempler på tilfeller av betydelig korrupsjon

Om det er vanskelig å anslå totale tall for korrupsjon, finnes der enkelte illustrerende eksempler.

Sese Seko Mobuto lettet antageligvis Zaires statskasse for USD 5 mrd. Dette tilsvarte den gang Zaires totale gjeldsbyrde.

Det antas at shahen av Iran underslo USD 35 mrd.

Tidligere diktator i Nigeria, Sani Abacha og hans familie, antas å ha tilegnet seg urettmessig mellom USD 5 og 6 mrd.

Fladimiro Montesino, tidligere president Fujimoris sikkerhetssjef, overførte USD 227 millioner til utlandet.

Det antas at Saddam Hussein har underslått ca USD 2 mrd pr år siden 1997 fra Olje for mat-programmet.

Kilde: (FNs informasjonsnettverk om kriminalitet og retts-spørsmål (UNCJIN), Justisdep.)

statenes forpliktelser gis i kap 6. Korrupsjonskonvensjonen er den første som også regulerer problematikken om tilbakeføring av midler som stammer fra korrupsjon. FN-konvensjonen har i artikkel 61 bestemmelser om tilbakeføring av midler fra korrupsjon (repatriering). Dette er et viktig skritt fremover. Statene har nå, på visse vilkår, en plikt til å tilbakeføre midler som stammer fra korruperte handlinger.

En rekke stater har opplevd at personer i sentrale stillinger (blant annet statsledere) har mottatt bestikkelser og underslått midler fra statskassen. Pengene er stort sett blitt plassert i vestlige land og på konti i enten vedkommendes eget navn eller i familiemedlemmers navn. Når en ny regjering i det aktuelle landet kommer til makten starter jakten på de forsvunne midlene. I denne situasjonen har det vist seg svært vanskelig å få overført midlene tilbake til landet som sådan. I tillegg har det vist seg svært vanskelig å få til samarbeid om etterforskning i de land det antas at midlene er plassert.

Spørsmålet om tilbakeføring av midler som stammer fra korrupsjon var utviklingslandenes fanesak og var også et av de vanskeligste punktene under forhandlingene om FN-konvensjonen mot korrupsjon. Konvensjonen har bestemmelser som regulerer dette og statene er nå forpliktet til på visse vilkår å sørge for tilbakeføring av slike midler.

Det er svært viktig at disse midlene blir tilbakeført. Det dreier seg om enorme summer som skulle komme innbyggerne i fattige land til gode eksempelvis i form av skole og helsevesen. Det hører også med at landene ofte sliter med betydelig gjeld på grunn av uansvarlig opplåning ved de samme makthaverne som har plassert verdier ulovlig i andre land. Ved tilbakeføring av disse midlene er det imidlertid av avgjørende betydning at det satses på oppbygging av godt styresett. De mangler ved styresettet som muliggjorde unndragelse av disse enorme summene må avhjelpes, slik at ikke midlene forsvinner på nytt i nye makthaveres hender. FN-konvensjonens bestemmelser om forebyggende tiltak er derfor essensielle i denne sammenheng.

Norske tiltak

Det følger av tenkningen om sammenheng i politikken og av norsk engasjement og forpliktelser i utviklingspolitikken, at en fra norsk side til en hver tid har en aktiv politikk mot korrupsjon. En streng lovgivning og en robust håndheving er nødvendig for å redusere risikoen for at norske aktører, bevisst eller ubevisst, bidrar til å skade offentlig finanser og politisk kultur i andre land. God dialog med næringslivet er også viktig for å fremme samarbeid med private aktører.

Justisdepartementet og Utenriksdepartementet etablerte sommeren 2002 et treårig Antikorruptjons- og hvitvaskingsprosjekt. Prosjektet er i stor grad internasjonalt rettet og har ansvaret for norsk deltakelse i en rekke internasjonale samarbeidstiltak, bl.a. i FATF, Europarådets anti-korrupsjonsorgan GRECO og deltar i evalueringer i regi av en rekke internasjonale samarbeidstiltak.

I samarbeid med Utenriksdepartementet har prosjektet også deltatt aktivt i antikorrupsjonsarbeidet innenfor OECD og i forhandlingene som ledet frem til den nye FN-konvensjonen mot korrupsjon. Prosjektet vil være engasjert i å styrke antikorrupsjonsarbeidet i sentrale multilaterale organisasjoner og fora, globalt og regionalt. Prosjektet arbeider for tiden med revisjon av Regjeringens Handlingsplan mot Økonomisk kriminalitet som vil bli fremmet i 2004.

Norge innførte i 2003 en ny og avansert anti-korrupsjonslovgivning. Dette betyr at det er få lovendringer som må gjennomføres for å oppfylle de obligatoriske forpliktelsene i FN-konvensjonen mot korrupsjon. Etter norsk rett skjer imidlertid inndragning av utbytte av straffbare handlinger, herunder korrupsjon, til fordel for statskassen, jf.

straffeloven § 37d. Det vil bli vurdert om det er behov for lovendringer for å gjennomføre bestemmelsen om tilbakeføring av gevinster av korrupsjon i norsk rett.

GRECO-avtalen («Groupe d'Etats contre la Corruption») er en mellomstatlig avtale som omfatter medlemmer av Europarådet med effekt fra 1999. Norge ratifiserte avtalen i 2000 og ble evaluert i 2002. Evalueringsrapporten ga en positiv vurdering av myndighetenes arbeid mot korrupsjon, men påpekte også enkelte områder for forbedring bl.a. utarbeidelse av retningslinjer og prosedyrer for såkalt «whistle blowing» og vurdering av muligheten for å anvende særskilte etterforskningsmetoder i korrupsjonssaker. Anbefalingene er fulgt opp.

Den nye loven om Riksrevisjonen (Jf. Innst.O.nr.54 (2003-2004) sier at Riksrevisjonen gjennom revisjonen skal bidra til å forebygge og avdekke misligheter og taushetsplikten skal ikke være til hinder for at Riksrevisjonen avgir forklaring og legger frem dokumentasjon når det er åpnet etterforskning i en sak eller for at revisjonen underretter politiet dersom det kommer fram forhold som gir grunn til mistanke om at det er foretatt en straffbar handling. Loven forenkler samarbeidet med andre offentlige kontrollmyndigheter.

Norge deltar også i det internasjonale arbeidet gjennom OECDs mot skatteparadis. Norge går også inn for at IMF i sterkere grad tar opp korrupsjon og hvitvasking i sine gjennomganger av medlemslandenes økonomi. I mars 2004 besluttet IMF's styre å fortsette samarbeidet med FATF. Bl.a. skal FATF fremskaffe eksperter som engasjeres av IMF. Disse skal delta i og bidra med sin fagkunnskap i IMF's arbeid overfor medlemslandene for å motvirke hvitvasking og terrorfinansiering. Samarbeidet skal evalueres etter et par år.

Initiativ for å motvirke korrupsjon i forbindelse med utvinningsindustrier

En stor del av verdens petroleumsressurser er konsentrert i land der demokrati, menneskerettigheter og muligheten til innsyn i statsforvaltningen står svakt. Enkelte ressursrike stater har også svakt utviklede politiske institusjoner. Norsk petroleumsindustri økte internasjonale engasjement innebærer at bedrifter og norske myndigheter må forholde seg til stadig flere land der det er svake tradisjoner for demokratisk kontroll med inntektene fra utvinningsindustrier. Dette har ledet til økt oppmerksomhet fra både myndighe-

ters og selskapers side rundt spørsmålet om hvordan internasjonalt samarbeid kan legge til rette for at petroleumsvirksomheten kan fremme den politiske og økonomiske utviklingen.

Initiativet for åpenhet rundt utvinningsindustriene («Extractive Industries Transparency Initiative», EITI) er et i utgangspunktet britisk initiativ, forankret i G8, rettet mot å skape økt transparens i pengestrømmene mellom selskaper i utvinningsindustriene og deres vertsland. Målsetningen er at rapportering iht. omforente standarder vil skape åpenhet om inntektsstrømmer på en måte som hindrer korrupsjon og fremmer rettferdig fordeling av ressursinntekter.¹⁸ Norge er en sentral støttespiller til initiativet. Også de norske oljeselskapene, som ligger langt fremme når det gjelder transparens, støtter opp om EITI.

Norges rolle som energinasjon og vår erfaring med forvaltning av ressursinntekter gir oss særlige forutsetninger – og et særlig ansvar – til å yte en innsats i forhold til problematikken EITI retter seg mot. Ulovlig eller uetisk forvaltning av ressursinntekter kan få store negative følger for samfunnsutviklingen. Sammenholdt med den norske bistanden som allerede ytes mht. forvaltning av oljeresurser, kan Norges støtte til EITI bidra til å redusere faren for at oljeinntekter skaper slike følger.

EITI-modellen om å offentliggjøre inntektene fra utvinningsindustrier i henhold til de kriterier som er utarbeidet i rammen av EITI har ikke global oppslutning. Imidlertid har arbeidet gjennom EITI-nettverket medført at en rekke enkeltland har sagt seg villige til å benytte EITIs standarder – noen utenfor og noen innenfor rammen av samarbeidet – dette gjelder til nå Ghana, Nigeria og Aserbajdsjan. Man venter at en rekke større og mindre petroleums- og mineraleksporterende land kan komme etter som pilotland i løpet av 2004.

Også på vestlig side har EITI-initiativet møtt motforestillinger – det har vært hevdet at transparens er et regjeringsansvar og ikke noe som kunne pålegges selskaper. Mye tyder imidlertid nå på at det er økende forståelse for problematikken og at initiativet kan få en bredere basis også på vestlig side. Målsetningen må være at transparent rapportering blir en global norm som både regjeringene og markedsaktørene ser seg tjent med.

Norge vil støtte EITI initiativet aktivt og

arbeide for at det skal få bredest mulig oppslutning, blant annet gjennom finansiell støtte, tiltak i aktuelle land og politiske kontakter, herunder med norske samarbeidsland.

Regjeringen vil:

- prioritere arbeidet med å bekjempe korrupsjon og hvitvasking i Norge høyt og ha kontinuerlig fokus på behovet for å videreutvikle lovverk og iverksette en robust oppfølging
- følge opp arbeidet med FN-konvensjonen mot korrupsjon i Norge ved å
 - gjennomgå eksisterende lovverk og reguleringer og legge fram forslag om eventuelle nødvendige endringer i disse som ledd i forberedelsen for ratifisering av FN-konvensjonen og som et ledd i videre oppfølging
 - føre en aktiv dialog med norsk næringsliv om implikasjoner av FN-konvensjonen spesielt og antikorrupsjonsbevissthet generelt
- bidra til at korrupsjon og hvitvasking prioriteres av IMF i deres gjennomganger av medlemslandenes økonomi
- bidra til at kampen mot storkorrupsjon og hvitvasking trappes ytterligere opp internasjonalt, gjennom en bredest mulig oppfølging av den nye FN-konvensjonen.
- samarbeide med norske selskaper og i internasjonale fora i arbeidet med å bidra til økt transparens av inntekter fra utvinningsindustrier, bl.a. gjennom EITI-initiativet.

3.9 Medbestemmelse i internasjonale fora

Økt medbestemmelse er en forutsetning for at utviklingslandene skal være med på å forme rammebetingelser av stor betydning for deres egen utvikling¹⁹.

Internasjonalt samarbeid innebærer å søke etter fellesløsninger og kompromisser. I FN, Verdensbanken og IMF arbeides det etter konsensusprinsippet. I Verdensbanken og IMF er medlemslandenes stemmevekt fordelt etter innskudd og garantier av kapitalen som reflekterer historisk andel av verdensøkonomien, slik at de rike land har stemmeflertallet. I disse institusjonene er lan-

¹⁸ Ytterligere informasjon om initiativet finnes på www.dfid.gov.uk.

¹⁹ Står sentralt i OECDs arbeid med sammenheng i politikken for å fremme utvikling.

denes forhandlingsapparat vel så viktig som den formelle stemmevekten. Felles for både FN-systemet og Bretton Woods-institusjonene (Verdensbanken og IMF) er likevel at avstemninger sjelden eller unntaksvis benyttes. I de aller fleste tilfeller forhandler man seg fram til enighet og de fleste beslutninger fattes ved konsensus, bl.a. som følge av at intensiteten i styreprosessene er betydelig. Fordelingen av aksjonærlandenes innflytelse er likevel forskjellig og har betydning for utfallet av diskusjonene. Fordelingen av stemmer og graden av bruk av avstemninger varierer fra organisasjon til organisasjon.

Dette betyr selvsagt ikke at alle land har like mye innflytelse. I praksis har utviklingslandene, spesielt de minst utviklede landene, mindre muligheter enn industriland til å påvirke utviklingen av internasjonale kjøreregler og til å sikre sine rettigheter. De mangler ofte både den kapasitet og de økonomiske midler som skal til for å utrede problemstillinger grundig i forbindelse med forhandlinger.

Norge har vært et foregangsland med initiativ for å sikre de fattigste landene reell mulighet til å influere på viktige forhandlingsprosesser. Norge har bidratt til at utviklingslandene har kunnet delta fullt ut i forberedelsene til og i forhandlingene under de sentrale FN-toppmøtene. Slik støtte inkluderer faglig bistand til utviklingsland til å bygge opp utredningskapasitet og kapasitet til å forberede og delta aktivt i forhandlingene. Dessuten har Norge finansiert deltakelse fra et sivil samfunn i utviklingsland på viktige konferanser og møter.

Multilaterale organisasjoner har også bidratt til å gi utviklingsland økt reell innflytelse. FN-systemet er i mange land sentrale i kapasitetsbygging og gjennom uavhengige råd til myndighetene, også i deres forhandlinger med andre multilaterale organisasjoner, som IMF og Verdensbanken. Spesielt har FN's utviklingsprogram spilt en viktig rolle på dette område, men også mer spesialiserte organisasjoner, som UNICEF og Verdens helseorganisasjon WHO, har kommet med betydningsfulle bidrag.

Kapasitet til å gjøre seg gjeldende i denne omfattende prosessen er avgjørende for den faktiske innflytelse. Her rammes utviklingsland mer enn de rike land, da de ofte har liten stemmeandel i internasjonale fora og derfor er deltakere i store valgkretser. De afrikanske land er i en særlig ugunstig situasjon siden de kun har to styrerepresentanter i hver av Bretton Woods-institusjonene for å representere 46 land. I denne sammenheng arbeides det i Verdensbanken og IMF

med en rekke tiltak som kan iverksettes på kort sikt, bl.a. støtte til bygging av relevant ekspertise både ved de afrikanske valggruppekontorene i Washington samt hjemmeapparatet i de afrikanske landene, sekondering av personale fra afrikanske land til sine valggruppekontorer, forbedring av den elektroniske kommunikasjonen mellom medlemslandene og valggruppekontorene, og økt deltakelse i fremtidige IDA-forhandlinger. Det arbeides også med å kunne tilby uavhengig policy-relatert forskning og rådgivning i forbindelse med saker som tas opp i Verdensbanken og IMF. Fra norsk side støtter man dette arbeidet, og en har dessuten lagt stor vekt på å styrke afrikanske myndigheters muligheter til å formulere og formidle egne synspunkter, og ikke bare styrke kapasiteten til de to afrikanske valggruppekontorene i Washington. Slike grep, som er forholdsvis enkle å gjennomføre, vil kunne virke positivt på innflytelsen.

Man har dessuten drøftet andre mer grunnleggende endringer i voterings- og kapitalstrukturen. Bl.a. et forslag om å øke antall basisstemmer (som ikke baseres på relativ BNP), som vil styrke utviklingslandenes stemmevekt. Regjeringen vil kunne støtte et forslag om å øke relative antall basisstemmer. På dette området er det imidlertid foreløpig liten konsensus internasjonalt, blant annet fordi slike endringer vil kreve justeringer i Bankens og IMF's statutter, men dette er fortsatt et tema som diskuteres aktivt, blant annet i Utviklingskomiteen. Fra norsk side har man gjort det klart at selv om økning av antall styreplasser kan forringe effektiviteten i styrets arbeid, vil man ikke utelukke muligheten for et tredje afrikansk styremedlem slik at det totale antallet medlemmer i styret økes fra 24 til 25. Dette vil kunne gi de afrikanske landene større representasjon i styret samtidig som man bevarer den grunnleggende styrestrukturen.

Det skal for øvrig bemerkes at også Norges formelle innflytelse i Bretton Woods-institusjonene er liten. Vi har en stemmeandel på 0,78 prosent og vi er dessuten ett medlem av en valggruppe på 8 som består av de fem nordiske land pluss de tre baltiske. Til sammen har disse en stemmevekt på 3,52 prosent som stadig er lite. Det må imidlertid påpekes at «forhandlingsmakt» er viktigere enn den formelle stemmevekten, særlig fordi stemmevekten sjelden kommer til anvendelse i styret. Det nære samarbeidet i valggruppen gir både de enkelte land og gruppen som helhet en styrket posisjon i styret, og det er grunn til å tro at vår valggruppe har hatt større innflytelse

på utvikling av bankens politikk enn vår samlede formelle stemmevekt skulle tilsi. Dette skyldes blant annet at landene i vår valggruppe har et sterkt hjemmeapparat som raskt kan analysere saker som skal opp i styret og utarbeide instruksjoner for diskusjonene der. Det har vist seg at i en situasjon hvor de aller fleste beslutninger tas ved konsensus, vil gode argumenter basert på solide analyser bli lyttet til. Norges samarbeid med Verdensbanken, bl.a. gjennom finansiering av ulike utredningsoppgaver og forstudier, har vist seg å være en annen nyttig kanal for innflytelse.

Også i Verdens handelsorganisasjon WTO arbeides det etter konsensusprinsippet. I praksis betyr dette at det forhandles mellom medlemmene inntil man blir enig. Beslutningsprosessen omfatter både formelle og uformelle møter der alle medlemmene er med så vel som uformelle drøftelser mellom små grupper av land med samme eller motstridende interesser. Mangel på informasjon om hva som foregår har imidlertid skapt misnøye blant land som ikke har kapasitet til å delta i uformelle drøftelser. Større grad av indre åpenhet har vært en viktig målsetting for utviklingslandene og Norge har spilt en sentral rolle ved å foreslå tiltak som sikrer alle medlemsland innsyn i forhandlingene.

Når det gjelder åpenhet utad er det sterkt delte meninger blant medlemslandene. Utviklingslandene er generelt skeptiske til å gi ikke-statlige organisasjoner adgang til WTOs møter, med den begrunnelse at sterke pressgrupper kan søke å påvirke medlemslandene under forhandlinger. Norge har arbeidet for at WTO skal vise større åpenhet i sin virksomhet. Regjeringen har også nær kontakt med representanter for det sivile samfunn og næringslivet om WTO-spørsmål, bl.a. gjennom en rekke rådgivende utvalg med representanter for nærings- og organisasjonslivet. Regjeringen legger også vekt på å støtte utviklingslandenes deltakelse bl.a. i form av reisestøtte slik at representanter for de minst utviklede land kan delta på ministerkonferanser i WTOs regi. Norge bidrar også til et særskilt fond for handelsrelatert bistand i WTO samt var blant initiativtakerne til etableringen av et uavhengig rådgivende senter som gir utviklingsland, og spesielt de minst utviklede, opplæring, støtte og veiledning i WTOs regelverk og tvisteløsningsprosedyrer.

Boks 3.12 ILOs verdenskommisjon om den sosiale dimensjon ved globalisering

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) etablerte i 2002 en uavhengig kommisjon som skulle analysere globaliseringen og dens sosiale dimensjon. Den ble ledet av Finlands president Tarja Halonen og Tanzanias president Benjamin Mkapa og leverte sin rapport i februar 2004. Der ble det slått fast at de internasjonale prosessene som går under betegnelsen globalisering, har et stort potensiale som positiv drivkraft i utviklingssammenheng. Det er imidlertid nødvendig med kursendring på flere områder for å sikre en bedre fordeling av globaliseringens muligheter og kostnader. En sentral utfordring er å sikre bedre samordning av ulike politikkområder, både nasjonalt og internasjonalt, for å nå overordede mål, herunder tusenårsmålene. Regjeringen har aktivt støttet opp om Verdenskommisjonens arbeid og har dessuten engasjert seg for å bidra til oppfølgingen av rapportens konklusjoner.

Regjeringen vil bidra til å:

- fortsatt styrke utviklingslandenes deltakelse i de multilaterale utviklingsbankene og IMF.
- styrke utviklingslands evne til reell innflytelse i viktige internasjonale forhandlinger og konferanser, gjennom bl.a. faglig bistand og reisestøtte. Spesielt vil de minst utviklede land bli prioritert.
- styrke FN-systemets evne til å yte kapasitetsoppbygging og uavhengige, landspesifikke råd til utviklingsland for å bistå myndighetene i internasjonale forhandlinger.

3.10 Finansiering for utvikling

Økt bistand er helt nødvendig for å nå tusenårsmålene²⁰. De beregninger som er gjort av OECDs Utviklingskomite DAC og Verdensbanken tyder på at bistanden raskt må øke fra nivået i 2002 på ca USD 58 mrd. til ca 100 mrd., og at dette nivået

²⁰ Behovet for økt bistand er fastslått i delmål 13 under tusenårsmaal nr 8.

må holdes til 2015 om målene skal oppnås. I 2003 hadde bistanden iflg. OECD nådd USD 68,5 mrd., det høyeste nivået noen sinne. I tillegg må bistanden ytes på mer effektive måter og integreres i mottakerlandenes utviklings- og fattigdomsstrategier. FNs mål er at alle land skal gi 0,7 prosent av brutto nasjonalinntekten i offentlig bistand. Gjennomsnittet for OECD-landene var 0,25 prosent i 2003. Arbeidet for å øke internasjonal utviklingsbistand foregår i en rekke fora og spørsmålet står høyt på regjeringens agenda. Det er regjeringens mål at norsk, offisiell utviklingsbistand skal økes til 1 prosent av BNI. (Se nærmere omtale i kap.5.1)

Under konferansen for finansiering for utvikling i Monterrey i 2002 forpliktet giverlandene seg til en betydelig økning i bistandsvolumet i årene fremover. Monterrey-konferansen aksepterte også betydningen av å finne nye kreative finansieringskilder, forutsatt at disse ikke legger utilbørlige byrder på utviklingslandene. Konferansevedtaket viser til en studie FNs Generalsekretær skal utarbeide om dette, og nevner bl.a. forslaget om spesielle trekkrettigheter i IMF for utviklingsformål. Storbritannia støttet av Frankrike har nylig fremsatt et forslag om en ny låneordning, «International Finance Facility», basert på at giverlandene i fellesskap tar opp obligasjonslån, som kan brukes til å øke bistandsvolumet på

kort sikt. Dermed kan giverne raskere nå målene om økte bistandsoverføringer for å finansiere gjennomføringen av tusenårsmålene.

I Globaliseringsmeldingen (St.meld. nr. 19 (2002-2003)) annonserte Regjeringen en positiv grunnholdning til kreative forslag som kan bidra til å styrke finansieringen av tiltak for å ivareta globale fellesgoder, forutsatt at dette ikke går ut over utviklingsbistanden og kampen mot fattigdommen. Stortinget sluttet seg til en slik positiv grunnholdning, og erklærte seg åpen for å vurdere finansieringskilder som karbonskatt og andre miljøavgifter, jf. Innst.S.nr.118 (2003-2004). Det er imidlertid ikke mangelen på mekanismer og ordninger for finansiering av fellesgoder som er den største utfordringen. Hovedutfordringen er å mobilisere tilstrekkelig politisk støtte og ressurser til det arbeidet som allerede ivaretas gjennom etablerte internasjonale virkemidler. Stortinget viste for øvrig videre til at spørsmålet om globale finansieringsordninger er en komplisert problemstilling, og at det er nødvendig med en dypere teknisk og politisk diskusjon om både behovet for finansiering og muligheter for nye inntektskilder. Regjeringen vil på dette grunnlag fortsatt ha en positiv grunnholdning til arbeidet med å finne nye globale finansieringsordninger som vil være robuste, tilfredsstillende regjeringens forutsetninger, og kan få internasjonal tilslutning.

4 Nasjonalt ansvar for utvikling og fattigdomsreduksjon

Det er helt avgjørende for en reell og effektiv fattigdomsbekjempelse i et land, at myndighetene fører en aktiv nasjonal politikk for fattigdomsreduksjon, og at denne politikken blir gjennomført i praksis. Dette forutsetter aktiv medvirkning og tilretteleggelse fra myndighetenes side for å skape betingelser for økonomisk utvikling og vekst, det krever bred deltakelse i disse prosessene og det krever en bevisst fordelingspolitikk. Uten slik tilrettelegging blir også bistand til landet lite effektiv, og økonomisk vekst gir små ringvirkninger.

De nasjonale rammebetingelsene er også avgjørende for å stimulere produsenter og entreprenører til investeringer, produksjon, handel og annen økonomisk aktivitet som gir inntekter og sysselsetting og dermed grunnlag for økonomisk utvikling og fattigdomsreduksjon. De internasjonale rammebetingelsene som bl.a. ble omtalt i kap. 3, er viktige for å stimulere og rydde bort hindringer for utviklingen i de enkelte land. Men utviklingen i ulike regioner de siste tiårene har tydelig vist hvordan noen land har lyktes i å skape bedre nasjonale forutsetninger ved å investere i utdanning, infrastruktur og effektive nasjonale institusjoner. Dermed har de lagt grunnlag for konkurransedyktig produksjon og vekst, og har kunnet utnytte mulighetene i de internasjonale markedene. Myndighetenes politikk er helt grunnleggende for å skape slike nasjonale rammebetingelser.

De fleste lavinntektsland har nå utarbeidet, eller har under utarbeidelse, nasjonale utviklingsstrategier der fattigdomsreduksjon er et sentralt mål. Strategiene er gjerne knyttet opp mot de globale tusenårsmålene og utgjør i stigende grad grunnlaget både for den nasjonale politikken og for det internasjonale utviklingssamarbeidet.

4.1 God nasjonal politikk – en forutsetning for utvikling

Det er bred internasjonal enighet om at bistand er mest effektiv når det er et aktivt samspill mellom de internasjonale bidragene og landenes egen

innsats for vekst og fordeling. Dette ble f.eks. oppsummert i Nord-Sør/Bistandskommisjonens rapport (NOU 1995:5) med at: «en kombinasjon av god politikk og bistandsoverføringer har positive effekter, mens bistand plassert inn i en sammenheng der de øvrige faktorer og en lite utviklingsorientert politikk virker i motsatt retning, har ingen målbar effekt på makrostørrelser.» Uten et utviklingsorientert og effektivt statsapparat vil andre bistands- og utviklingstiltak ha begrenset verdi.

En tilsvarende konklusjon ble trukket i Verdensbankens forskningsrapport «*Assessing Aid*» som i 1998 skapte stor internasjonal oppmerksomhet ved å fokusere på de institusjonelle rammer og forutsetninger for at bistanden skulle ha noen virkning. Rapporten omtalte dette som «god politikk og gode rammevilkår» og argumenterte for at når myndighetene sørger for god politikk, kan bistandsgivere øke bistandsvolumet med gode resultater. Omvendt er det slik at under dårlig politikk, bør giverne fokusere på å påvirke landets politikk med «ideer» men holde bistandsnivået på et lavt nivå. I debatten i kjølvannet av «*Assessing Aid*», har det vært bred enighet om betydningen av at myndighetene i mottakerlandet må føre en «god politikk», men ikke like stor enighet om hva «god politikk» betyr i praksis i alle sammenhenger. Dette vil også være avhengig av forholdene i det enkelte land.

Toppmøtet i Monterrey i 2002 om finansiering for utvikling, der verdens ledere forpliktet seg til å øke sin bistandsinnsats betydelig, understreket også at hvert land har det primære ansvar for sin egen økonomiske og sosiale utvikling. Betydningen av nasjonal politikk og utviklingsstrategi kan ikke undervurderes. En ansvarlig politikk og godt styresett er derfor en forutsetning for en effektiv utnyttelse av bistanden. På Monterrey-toppmøtet forpliktet mottakerlandene seg til å føre en politikk for godt styresett med ansvarlig økonomisk politikk, demokratiske institusjoner, fred og sikkerhet og med respekt for menneskerettighetene.

Den samme erkjennelsen kommer til uttrykk i de afrikanske landenes NEPAD-erklæring. I erklæringen som ble vedtatt på toppmøtet i den da-

værende Organisasjonen for afrikansk enhet (OAU), nå Den afrikanske union (AU) 2001, tok de afrikanske lederne sin del av ansvaret for å eliminere fattigdommen på kontinentet. I følge NEPAD-erklæringen skal Afrika selv ta ledelsen ved å utvikle og implementere effektive programmer for fattigdomsreduksjon og akselerere anstrengelsene for å nå Afrikas utviklingsmål, spesielt for alle menneskers velferd. Samtidig erklærte lederne at de vil virkeliggjøre demokratiske prinsipper, godt økonomisk og politisk styresett og forsvar av menneskerettighetene.

Men selv om det har vært en positiv utvikling i retning av demokrati, respekt for menneskerettigheter og mer ansvarlig politikk i en rekke utviklingsland, er situasjonen sammensatt. Det er stort behov for reformer. I alle utviklingsland som sliter med dårlig styresett, svake institusjoner og svak ledelse, er det viktig med internasjonalt samarbeid for å påvirke politikken i riktig retning.

4.2 Nasjonale strategier for fattigdomsreduksjon

For å skape et godt nasjonalt grunnlag for internasjonalt samarbeid, har de fleste lavinntektsland nå utarbeidet, eller er i ferd med å utarbeide, nye nasjonale strategier for fattigdomsreduksjon. Det var den felles Utviklingskomiteen for Verdensbanken og IMF som høsten 1999 lanserte slike strategier som en betingelse for gjeldslette under den utvidete HIPC-ordningen med betegnelsen PRSP (jf. boks 3.4 i kap.3). Blant formålene var å skape bedre institusjonelle forutsetninger for en ansvarlig politikk, skape bedre grunnlag for politiske valg gjennom brede konsultasjonsprosesser, og sikre at midler som frigjøres som følge av gjeldslette, blir brukt på en måte som fremmer fattigdomsreduksjon.

Senere er nasjonale strategier for fattigdomsreduksjon blitt satt som en forutsetning også for annen finansiell bistand på spesielt gunstige vilkår fra disse institusjonene. Både Norge og de fleste andre giverne legger nå de nasjonale fattigdomsstrategiene til grunn for bistandssamarbeidet i de landene der slike er vedtatt og er av akseptabel kvalitet.

Siden fattigdomsstrategi-konseptet ble introdusert har mer enn 30 land utarbeidet fullstendige PRSP-dokumenter og fått disse anerkjent som basis for gjeldslette og videre bistand. I tillegg er rundt 15 andre land kommet godt i gang og har utarbeidet en såkalt interim-PRSP. Flere

Boks 4.1 Status for utarbeidelse av strategier for fattigdomsreduksjon (PRSP) i Norges samarbeidsland (mars 2004)

- *Full PRSP*: Angola (2004), Etiopia (2002), Madagaskar (2003), Malawi (2002), Mali (2003), Mosambik (2001), Nepal (2003), Nicaragua (2001), Pakistan (2004), Sri Lanka (2003), Tanzania (2000), Uganda (2000), Vietnam (2002), Zambia (2002).
- *Interim PRSP*: Bangladesh (2003), Indonesia (2003), Kenya (2000)

Ingen PRSP: Afghanistan, Eritrea, Guatemala, Kina, Nigeria, Palestinske området, Sør-Afrika, Øst-Timor.

land vil gjøre det samme i løpet av de nærmeste årene. Dermed har alle Norges hovedsamarbeidsland unntatt Bangladesh laget en fullstendig strategi, og det samme har sju av Norges 18 andre samarbeidsland. Fire samarbeidsland har utarbeidet en interim-PRSP, mens de øvrige åtte samarbeidslandene av ulike grunner foreløpig ikke har tatt sikte på å utarbeide noen fattigdomsstrategi etter dette mønsteret. Store mellominntektsland som Kina og Sør-Afrika har andre planleggingssystemer, mens land som Afghanistan og Øst-Timor inntil videre opererer med foreløpige utviklingsplaner.

De nye strategiene er forskjellige fra tidligere utviklingsplaner

Mange utviklingsland har også tidligere utarbeidet planer og strategier for fattigdomsreduksjon, enten som separate planer eller innarbeidet i de nasjonale utviklingsplanene. Men fokuset på fattigdomsreduksjon ble i mange utviklingsland redusert som følge av de økonomiske krisene på 1980-tallet. I stedet ble det lagt vekt på mer kortsiktige strukturtilpasningsprogrammer med fokus på å gjenopprette den makroøkonomiske balansen som avgjørende forutsetning for videre utvikling. Som det også framgår av redegjørelsen for endringen på dette området i St.prp. nr. 33 (2001-2002), var disse programmene i begynnelsen ikke like fokusert på styrking av helse og utdanning, sektorer som også var blitt sterkt skadelidende på grunn av den økonomiske krisen.

Fra begynnelsen av 1990-tallet ble mange av

disse programmene supplert med programmer for sosiale og økonomiske reformer, der sosiale sektorer ble bedre ivaretatt. På FNs sosiale toppmøte i 1995 ble verdens stats- og regjeringssjefer enige om å fokusere sterkere på alle sider ved sosial utvikling og forsere arbeidet med å utarbeide nasjonale planer og strategier for å redusere fattigdommen vesentlig på kortest mulig tid. En rekke land videreutviklet sine planer i tråd med dette vedtaket, andre land initierte nye planer og strategier, delvis med støtte fra UNDPs spesielle fond for fattigdomsstrategier, som Norge hadde gitt et vesentlig bidrag til. Da nasjonale strategier for fattigdomsreduksjon ble en forutsetning for gjeldslette under HIPC-ordningen, ble imidlertid denne koblingen til utsiktene for gjeldslette et mye kraftigere incitament for nasjonale myndigheter enn tidligere oppfordringer og FN-vedtak.

Opplegget for utarbeidelse og innhold av fattigdomsstrategier etter PRSP-konseptet, integrerte samtidig en rekke andre nye prinsipper for å sikre nasjonal forankring: For det første må strategien utvikles nasjonalt i landet, ikke baseres på givernes «oppskrifter» på god politikk. For det andre må den forankres nasjonalt i landenes egne politiske systemer og gjennom brede konsultasjoner og deltakelse fra så mange sektorer som mulig, lokale representanter og det sivile samfunn, ikke bare utarbeides i et finans- eller plandepartement og vedtas av regjeringen. For det tredje må en PRSP-strategi være multisektoriell og normalt omfatte alle aspekter ved fattigdommen i landet, ikke bare økonomisk vekst eller bare sosiale sektorer. For det fjerde må den være resultatorientert med tydelige prioriteringer, samtidig som den bør innebære et langsiktig perspektiv for fattigdomsreduksjon.

Dette innebar på mange måter et brudd med tidligere praksis, spesielt for de gjeldsrammede landene som til da hadde vært avhengig av strukturtilpasningslån fra IMF og Verdensbanken på strenge betingelser (kondisjonalitet) i all hovedsak fastlagt av disse organisasjonenes styrer. Betingelsene for strukturtilpasningspakkene hadde vært uttrykt i såkalte rammedokumenter – Policy Framework Papers (PFP) som formelt sett var lagt fram av myndighetene, men i praksis ofte var utarbeidet av staben i IMF. Disse fokuserte på makroøkonomiske størrelser, og var ofte ikke offentlig tilgjengelig. Som regel ble de ikke diskutert i landets nasjonalforsamlinger, og var ikke alltid kjent i resten av regjeringen før de ble undertegnet. Selv om makroøkonomiske reformer var nødvendige for å gjenopprette den økonomiske

balansen og skape grunnlag for ny vekst og utvikling, ga måten de ble avtalt og gjennomført på, grobunn for mye motstand og mistillit hos myndighetene og i store deler av befolkningen. Rammedokumentene la også lite vekt på den umiddelbare fordelingseffekten av de økonomiske reformene og kondisjonaliteten. Det begrensede eierskapet mange land hadde til rammedokumentene, bidro til å redusere gjennomføringen og effektene av disse. Fra norsk side reiste en derfor i mange år kritikk mot både innhold og prosess knyttet til disse strukturtilpasningsprogrammene, hvilket f.eks. framgår av St.prp. nr. 33 (2002-2003) «Om samtykke til at Norge deltar i den 13. kapitalpåfylling i Det internasjonale utviklingsfondet (IDA)», jf. Innst.S. nr. 119 (2002-2003).

PRSP-modellen representerer en betydelig nyvinning i forhold til tidligere strukturtilpasningsprogrammer på alle disse punktene: Fokus på fattigdomsreduksjon både på kort og lang sikt kombinert med mer ansvarlig makroøkonomisk politikk; langt større åpenhet og deltakelse i utformingen av politikken; og langt mer solid forankring i en politikk utformet nasjonalt og tilpasset situasjonen i det enkelte land.

Omfattende nasjonale prosesser og deltakelse

Utarbeidelsen av nye strategier for fattigdomsreduksjon er omfattende prosesser. Som hovedregel gjennomføres det først grundige studier av utbredelse og karakteristiske trekk ved fattigdomssituasjonen, gjerne ved store husholdsundersøkelser. På dette grunnlag utarbeides analyser og utkast til strategier og satsingsområder. Hensikten er at disse så presenteres og drøftes ved en lang serie med møter sentralt og i distriktene med representanter for ulike interessegrupper i det offentlige og i det sivile samfunn. Synspunktene oppsummeres og innarbeides i det endelige dokumentet som myndighetene har ansvaret for. Det varierer imidlertid mye fra land til land hvor brede og dype konsultasjoner som har funnet sted, og hvor representative konsultasjonene kan sies å være. Folkevalgte organers innflytelse er i mange tilfeller svak og bare et fåtall nasjonalforsamlinger har fått fattigdomsstrategiene til behandling. Skal den nasjonale forankringen bli reell, er det spesielt viktig at strategiene får en bedre behandling i nasjonalforsamlinger og andre folkevalgte organer, som også spiller en sentral rolle i gjennomføring av en effektiv fattigdomsbekjempelse.

Selv om dette er nasjonale prosesser, har de samtidig vært preget av at de endelige strategiene

Boks 4.2 Utarbeidelsen av Malawis strategi for fattigdomsreduksjon

Malawi Poverty Reduction Strategy (MPRS) ble lagt fram i april 2002. Prosessen med å utarbeide MPRS var svært inkluderende. MPRS er i hovedsak blitt positivt mottatt både nasjonalt og av internasjonale samarbeidspartnere. Dokumentet er imidlertid ikke behandlet av parlamentet.

Under ledelse av malawiske myndigheter, ble MPRS utarbeidet gjennom et omfattende samarbeid over 15 måneder, mellom myndighetene, frivillige organisasjoner, religiøse organisasjoner, næringslivet og giverne. Arbeidet ble organisert gjennom bl.a. 21 tematiske arbeidsgrupper. Konsultasjoner ble også foretatt på distriktsnivå. Parlamentsmedlemmer var involvert i denne forberedende prosessen. Hovedtyngden av bakgrunnsmateriale for MPRS kommer fra malawiske myndigheter selv. Finansministeren har undertegnet forordet i MPRS, der han skriver at strategien representerer en nasjonal konsensus om prioriteringer for å redusere fattigdommen. Han skriver videre at myndighetenes viktigste verktøy for å gjennomføre strategien er statsbudsjettene.

Giverne samarbeidet om deltakelsen i de tematiske arbeidsgruppene. Norge representerte giverne i arbeidsgruppene for styresett og helse. Samarbeidet mellom Norge og Malawi innebærer i stor grad bistand til å gjennomføre sentrale deler av MPRS.

skulle vurderes av Verdensbanken og IMF som grunnlag for gjeldslette under HIPC-ordningen, og danne rammen for fortsatt bistand. Verdensbanken har utarbeidet et omfattende sett av retningslinjer og gir detaljerte råd for utarbeidelsen av fattigdomsstrategiene, både angående konsultasjonsprosessen og selve innholdet. Hvor dominerende dette har vært for prosessen og sluttproduktet, varierer imidlertid fra land til land. I noen land, som i Uganda, Tanzania og Sri Lanka, hadde myndighetene langt på vei utarbeidet egne strategier mot fattigdommen før introduksjonen av det nye PRSP-konseptet. Disse måtte likevel bearbeide sine tidligere planer slik at de passet inn i de nye retningslinjene. I Nepal har IMF og Verdensbanken etter omfattende konsultasjoner

akseptert at landets 10. femårsplan danner grunnlaget for landets PRSP. Mens de aller første PRSPene som ble utarbeidet i 2000 og 2001 var mye preget av å skulle passe inn i de nye retningslinjene for på den måten å oppnå hurtig gjeldslette, er de senere års strategier som regel sterkere forankret i nasjonale prosesser og nasjonale forhold.

Innholdet i strategiene varierer med nasjonale forutsetninger

De nye strategiene for fattigdomsreduksjon varierer i innhold, avhengig av landets situasjon og hvilke faktorer som er viktigst for å skape en akselerert og varig bedring i de fattiges liv. I nyere strategier legges som regel tusenårsmålene til grunn, eller nasjonale tilpasninger av disse.

I alle fattige land er det særdeles viktig å skape en raskere økonomisk utvikling som kan gi arbeid og økt inntekt for de fattigste. I de fleste land er landbruket hovednæringen, og styrking av landbruket er essensielt, særlig for jordløse landarbeidere og marginale småbrukere. Men utvikling av alternative næringer er like viktig for å skape varig sysselsetting og vekst.

Alle PRSPene legger stor vekt på grunnutdanning og grunnleggende helsetjeneste for alle. I de fleste land er det flest fattige på landsbygda, og sterkere distriktsutvikling med grunnleggende sosiale tjenester og bedre infrastruktur til tilbake-liggende områder er prioriterte tiltak. Fattigdommen er imidlertid sterkt økende i urbane områder, slik at flere PRSPer også fokuserer på tiltak for slumbeboere og uformell urban sektor.

Mange PRSPer legger også vekt på at en styrket og mer effektiv stat er en nødvendig forutsetning for å iverksette en mer fattigdomsrettet politikk, og legger opp til fortsatte reformer i statlig og lokal forvaltning.

Mange land har også omfattende sikkerhetsproblemer på grunn av voldelige konflikter i regionen eller landet selv, eller utbredt væpnet kriminalitet. Det framheves i slike sammenhenger at uten fred og sikkerhet er det svært vanskelig å bedre de fattiges kår på varig basis.

Norge støtter sterkt nasjonalt eierskap

Norge er positiv til PRSP-konseptet og støtter ideen om kobling mellom gjeldslette og strategier for fattigdomsreduksjon, bl.a. for å sikre at frigjorte midler som følge av gjeldslette bidrar til fattigdomsreduksjon. I utviklingen av konseptet la

en fra norsk side spesielt vekt på viktigheten av sterkt nasjonalt eierskap til strategiene. Norge bidro aktivt til avklaringen av at nasjonale strategier ikke kunne vedtas av eksterne aktører som Verdensbanken og IMF. Prosedyren er dermed blitt at Verdensbanken og IMF vurderer om fattigdomsstrategien i det enkelte land utgjør et godt nok grunnlag for å gi landet HIPC-gjeldslette og finansiell bistand.

Giverlandene inviteres som regel også til å gi sine synspunkter på strategien underveis i prosessen. Norges posisjon er at dette skal være nasjonale prosesser, og det er derfor viktig at giverne støtter opp under dem og bidrar til at så mange sentrale interessegrupper som mulig deltar og blir hørt. Norge har derfor bidratt med ressurser både til fattigdomsstudier og analyser for at kunnskapsgrunnlaget skal bli best mulig, og til at viktige interessegrupper som kvinner og miljøorganisasjoner også deltar.

Norske innspill i PRSP-prosessen fokuserer som hovedregel på overordnede forhold, spørsmål av strategisk betydning samt tverrgående hensyn. Innspill som gjelder sektorspesifikke spørsmål gjøres fortrinnsvis i sektordialogen, men kan også trekkes frem i den overordnede dialogen. For øvrig vurderer en fra norsk side kvaliteten av strategien i forhold til fattigdomsanalysen, samt hvilken legitimitet og oppslutning strategien har. Videre legges vekt på hvilken strategi som legges for økonomisk vekst og verdiskapning, behandlingen av styresettreformer, kvinners deltakelse, hiv/aids, miljø og bærekraftig utvikling, samt indikatorene for oppfølging og måloppnåelse. Hvilke andre temaer som er sentrale i det enkelte land, avhenger av landspesifikke forhold.

Både Toppmøtet om bærekraftig utvikling og tusenårsmaal nr. 7 understreker at en miljømessig bærekraftig utvikling skal integreres i utviklingslandenes politikk og programmer. Norge ser det som en sentral utviklingspolitisk oppgave å arbeide for reell fremgang på dette området, og vil legge vekt på at miljø og bærekraftig utvikling innarbeides i utviklingslandenes fattigdomsstrategier, basert på nasjonale analyser av utfordringer og ressurser.

Også i de land der konsultasjonsprosessene har vært reelle, vil det naturligvis være uenighet om hvordan en slik strategi skal utformes, og hvilke prioriteringer som skal gjelde. Det er derfor en fordel for demokratiske prosesser om ulike syn kommer til uttrykk, framfor å bli tilslørt ved at det foregis å eksistere en kunstig nasjonal kon-

sensus. Fra norsk side har man i denne sammenheng understreket viktigheten av at folkevalgte organer, særlig nasjonale parlamenter, deltar aktivt i prosessen.

4.3 Fra strategier til gjennomføring i praksis

For de landene som har utarbeidet fattigdomsstrategier etter det nye konseptet, er utfordringene å omsette disse ofte ambisiøse strategiene i praktisk politikk. Det krever betydelig politisk vilje til å sette fattigdomsreduksjon i fokus, og det krever styring, ettersom alle land også har andre forhold og interessegrupper å ta hensyn til. For det første krever iverksettelse omprioritering innen statsbudsjettet. Det er da ofte slik at helse og utdanning for alle og en fattigdomsreduserende økonomisk vekst med sysselsetting, distriktsutvikling og fordeling må få høyere prioritet. For det andre kreves det som regel reformer og høyere effektivitet innen mange sektorer og områder som offentlig forvaltning, offentlige sosiale tjenester, tilrettelegging for næringslivet og landbrukssektoren, infrastruktur, lokalforvaltning og justissek-



Figur 4.1 Dataundervisning i Tanzania

Kilde: Corbis

toren. Noen land, herunder flere av Norges samarbeidsland som Uganda, Tanzania, Mosambik, Nicaragua, Vietnam og Øst-Timor er godt i gang med en slik omlegging i tråd med egne nasjonale planer og strategier for fattigdomsreduksjon. Men erfaringene viser også at omlegging av statsbudsjett, endring av politiske prioriteringer og offentlige reformer tar tid, og at det er mange politiske og praktiske hindringer som forsinker prosessen.

For at de fattige utviklingslandene skal ta ansvar for å gjennomføre en effektiv strategi for fattigdomsreduksjon i praksis, kreves derfor en kombinasjon av politisk vilje hos sentrale myndigheter; kapasitet, kunnskap og vilje i forvaltningen; god støtte fra det internasjonale giversamfunnet; og at faktorer som krig og konflikter, naturforhold eller internasjonale rammebetingelser ikke undergraver landets muligheter. Den politiske viljen til å ta ansvar vises spesielt i myndighetenes anstrengelser for å bedre egen administrasjon og forvaltning, vise åpenhet og gi rom for dialog og deltakelse, sikre demokrati og menneskerettigheter, og ikke minst motvirke vanstyre og korrupsjon.

I mange land utarbeides det også mer spesifikke sektorplaner og -programmer på sentrale områder som landbruksutvikling, helse og utdanning, eller transportsektoren. Slike sektorprogrammer skal over tid integreres med de mer overgripende planer som fattigdomsstrategiene, og dette arbeidet er godt i gang i de fleste utviklingsland med PRSP-programmer.

Giverlandenes oppfølging

En logisk følge av bistandsgivernes støtte til PRSP-konseptet er at fattigdomsstrategien blir styrende for bistandsinnsatsen til land hvor strategiene er nasjonalt forankret og har tilstrekkelig kvalitet. Fattigdomsstrategiene i slike land er derfor blitt en sentral plattform for å styre bistandsinnsatsen mot prioriterte sektorer og for bedre giverkoordinering. I tråd med dette slår den norske handlingsplanen mot fattigdom fast at norsk bistand skal være forankret i landenes fattigdomsstrategi, og bistand som ikke er forankret i en slik strategi, der slike finnes, skal fases ut (jf kap 5).

Fra norsk side er man derfor opptatt av å følge PRSP-prosessen tett, både for å sikre at utviklingssamarbeidet så vidt mulig, er samordnet med disse nasjonale strategiene, og for å arbeide for at strategiene i størst mulig grad kvalitetssikres slik at de kan fungere som reelle rammer for utviklingssamarbeidet. Norge legger spesiell vekt på

landenes vilje til å sikre fattiges rettigheter, bedre den offentlige økonomiforvaltningen, og motarbeide korrupsjon. Slik oppfølging må skje på landnivå i samarbeid med nasjonale myndigheter og andre givere, samt på hjemmeplan ved behandling av Verdensbankens og IMF's fellesvurdering av fattigdomsstrategiene. Arbeidet med vurdering av fattigdomsstrategiene og det forhold at disse blir tillagt stor vekt som grunnlag også for bilaterale givers innsats, styrker behovet for god koordinering mellom givernes bilaterale innsats og arbeidet i de styrende organer i Verdensbanken og IMF.

Kritikk og utfordringer fremover

Både utarbeidelsen og gjennomføringen av strategiene for fattigdomsreduksjon har vært utsatt for mye kritikk underveis, både fra frivillige organisasjoner i giverland og utviklingsland, fra opposisjonen i enkelte av landene, fra FN-systemet, fra forskerhold og fra en del givere.

Kritikken kan oppsummeres i følgende hovedpunkter: For det første blir det hevdet at konsultasjonsprosessene og deltakelsen fra interessegrupper og aktører utenom de sentrale statsapparatet ikke har vært omfattende nok, ikke vært «reell», og at disses syn ikke har hatt noe gjennomslag i de endelige strategidokumentene. For det andre mener mange kritikere at PRSPene ikke gir reelt uttrykk for nasjonale prioriteringer, men er tilpasset og for sterkt preget av givernes og spesielt Verdensbankens og IMF's politisk-økonomiske modeller og utviklingsagenda. Videre kritiseres strategiene for at mange viktige temaer for fattigdomsreduksjon er utelatt eller svakt reflektert eller for at det på mange områder mangler troverdige mekanismer for oppfølging. Dette gjelder temaer som kvinner og likestilling; handel og miljøpolitikk; marginaliserte grupper; maktrelasjoner; kriminalitet, korrupsjon, og effekter av globaliseringen. Det hevdes også at strategiene blir irrelevante, ettersom det er så stort misforhold mellom de ressurser som skal til for reelt å bekjempe fattigdommen og de små ressursene som landene disponerer og mottar i bistand.

Også det internasjonale givermiljøet er klar over svakheter ved mange av fattigdomsstrategiene. Det gjennomføres en rekke uavhengige studier såvel som evalueringer av deltakelsen i utarbeidelse av dokumentene, innholdet i fattigdomsstrategiene, og av gjennomføringen av disse. Bl.a. ble det laget en studie i 2001 for flergivergruppen for et Strategisk partnerskap med Afrika (SPA), og

Boks 4.3 Giversamarbeid og behandling i Verdensbankens og IMF's styremøter

I *Etiopia* utarbeidet giverne i fellesskap kommentarer til ulike utkast av fattigdomsstrategiene. Disse kommentarene gikk både på innholdet og på prosessen for utarbeidelse og konsultasjoner rundt strategien. Kommentarene ble kommunisert til myndighetene i Etiopia og dannet grunnlag for de bilaterale givernes kommentarer til Verdensbankens og IMF's felles vurdering (Joint Staff Assessment, JSA) av strategien. Dermed hadde giverlandene også et bedre grunnlag for behandlingen av Etiopias fattigdomsstrategi i Verdensbankens styre.

I *Bangladesh* mente mange bilaterale givere at det skjedde en negativ utvikling på flere viktige områder som menneskerettighetene, demokratisering, lov og orden og korrupsjon gjennom 2002 og 2003. Dette ble bl.a. uttrykt på givermøtet Bangladesh Development Forum i mai 2003. Samtidig planla Verdensbanken og IMF omfattende nye utviklingskreditter, uten å legge vekt på styresettfaktorer. Til tross for relativt lite respons blant giverne i Dhaka, tok Danmark og Norge likevel et initiativ slik at den nordisk-baltiske direktør i Verdensbankens styre tok opp den vanskelige styresettsituasjonen i Bangladesh. Andre giverland fulgte etter hvert opp gjennom sine styremedlemmer. Dette resulterte i at Verdensbanken la inn sterkere oppfølging og klarere betingelser for videre utbetalinger av kreditten.

nylig ble det avsluttet en felles giverevaluering av erfaringene med å benytte prinsippene bak PRSP-konseptet i praksis. Norge bidro til finansieringen av begge studiene, som også har til formål å bidra til læring og forbedringer. Begge studiene ga et nyansert bilde av erfaringene så langt, med hovedvekt på de positive resultater som er oppnådd ved større åpenhet og deltakelse i utformingen av fattigdomsstrategiene, og større kunnskap og fokus om fattigdomsbekjempelse som det viktigste mål for utviklingspolitikken.

I en vurdering som ble lagt fram for Verdensbankens og IMF's felles Utviklingskomite (september 2003) la Verdensbanken og IMF stor vekt på framgangen og forbedringene som var skjedd i de

fleste land. Men samtidig oppsummerte de noen innebygde dilemmaer som ennå ikke er løst: Myndighetenes ansvar for PRSPene er ofte konsentrert i en liten del av staben i statsapparatet, og omfatter ikke alle involverte departementer, slik at sammenhengen mellom fattigdomsstrategiene og andre plandokumenter kan bli svak. Myndighetene har ofte urealistiske høye ambisjoner når de formulerer målsettingene i strategidokumentene. Den offentlige finansforvaltningen er svak og det er vanskelig å knytte statsbudsjettet tettere opp til fattigdomsstrategien av administrative årsaker. Manglende prioriteringer resulterer i manglende fokus og gjør det vanskelig for alle parter å bidra til gjennomføringen. Giverne er ennå ikke i tilstrekkelig grad samordnet og mange har ikke tilpasset sine bistandsprogrammer til de nasjonale strategiene.

Regjeringen er enig i mye av denne kritikken, men understreker at konseptet med nasjonale fattigdomsstrategier fortsatt er relativt nytt. Mange av de kritiske elementene kan adresseres etterhvert som erfaringer vinnes i de enkelte land og i giversamfunnet. Det er norsk vurdering at de nasjonale fattigdomsstrategiene og erfaringene så langt, representerer en vesentlig forbedring i forhold til tidligere praksis i mange land både når det gjelder åpenhet og deltakelse i prosessen, og når det gjelder innhold; med langt større fokus på fattigdom. Samtidig må det fortsatt sikres god makroøkonomisk styring og stabilitet for å unngå nye økonomiske kriser. Mye av kritikken er basert på for høye forhåpninger om hvor store endringer som kan gjennomføres på kort tid.

Etter norsk oppfatning må en arbeide videre for en best mulig implementering av fattigdomsstrategiene, og bidra til at konseptet ved neste revisjon vektlegger bedre demokratisk/ parlamentarisk forankring. Det er også viktig å bidra til å styrke kvaliteten av strategiene med bedre datagrunnlag, statistikkinnsamling og analyser. I denne sammenheng er det bl.a. behov for analyser av økonomiske og sosiale konsekvenser av endret politikk, såkalte «Poverty and Social Impact Analysis» – PSIA. Dette arbeidet støttes bl.a. av Norge. Utstein-gruppen (som da besto av Norge, Storbritannia, Nederland, Tyskland og Sverige) satte temaet på agendaen til Utviklingskomiteen for Verdensbanken og IMF våren 2002. Slike analyser kan utgjøre et nyttig tillegg til nasjonale analyser og den nasjonale politiske debatt, og dermed bidra med innsikt og informasjon som kan gi en bedre og mer tilpasset makroøkonomisk politikk.

Fattigdomsanalysene og prosessene rundt

disse kan også være nyttige redskaper for å synliggjøre udekkede behov og de ressurser som kreves for å nå det ambisjonsnivået som ligger i de globale tusenårsmålene og i nasjonale utviklingsmål. Det er til dels store gap mellom de ressursene som står til disposisjon, og de som trengs for å dekke behovene. Slike analyser kan legge et bedre grunnlag for internasjonal ressursmobilisering og fokusering av innsatsen.

Samtidig er det viktig at de faktiske strategiene som utvikles tar et realistisk utgangspunkt i den kapasitet og de ressurser landet har tilgjengelig og som kan tenkes bli tilført gjennom bistand og andre overføringer. Landenes kapasitet til effektivt å utnytte internasjonal bistand er også begrenset, og det er ikke ønskelig å gjøre disse landene mer bistandsavhengige eller opparbeide ny gjeldsbyrde. Målet må være at de fattige landene over tid styrker sin evne til å gjøre produktiv bruk av alle sine menneskelige og andre ressurser og dermed reduserer den absolutte fattigdommen.

Det mer langsiktige perspektivet for fattigdomsreduksjon må også kombineres med mer konkrete og realistiske mål for hva som kan oppnås på kortere sikt, slik at det blir bedre sammenheng mellom overordnede strategier og årlige plandokumenter. Det er slike mer kortsiktige mål som nå vanligvis innarbeides i statsbudsjetter og langtidsbudsjetter, og som benyttes som grunnlag for budsjettstøtte fra givene. (Jfr. nærmere omtale i kap. 5.)

Et av de største dilemmaene som gjenstår, er hvordan Norge og andre givere skal forholde seg til land som ikke ønsker eller som ikke er i stand til å utarbeide gode strategier for fattigdomsreduksjon, eller som ikke følger opp disse i praktisk politikk. Særlig land som er eller har nylig vært rammet av voldelige konflikter, eller der motsetningene er store og evnen til samfunnsstyring er liten, vil ofte fokusere på andre og mer dagsaktuelle problemer og ha vansker med å utarbeide en god fattigdomsstrategi. Internasjonalt omtales slike land noen ganger som «lavinntektsland under stress» eller LICUS-land. For Norge er det i slike sammenhenger mest avgjørende om det finnes myndigheter med en politisk vilje som på en troverdig måte anstrenger seg for å løse de umiddelbare problemene og bidrar til fredsbygging eller nasjonsbygging og som på sikt vil kunne skape mer stabile forhold for utvikling og fattigdomsreduksjon. I land der myndighetene ikke har en slik troverdig politikk, kan ikke Norge eller andre givere støtte opp under utviklingsprogrammene, selv om de også der tilsynelatende omfatter

fattigdomsstrategier. Arbeid for å styrke godt styresett i samarbeidslandene omtales videre i kap. 6.

Givene bør være tilbakeholdne med å presse fram for mange av sine synspunkter og særinteresser i denne prosessen, med tanke på verdien av reelt nasjonalt eierskap, og dermed utsiktene til gjennomføring av strategiene og aksept for de endringer som skal til. Samtidig må givene føle seg forsikret om at reformer i styresett og makroøkonomisk politikk er så effektivt og faglig forsvarlig utformet at de bidrar til å trekke landene ut at en vanskelig økonomisk situasjon. Givernes bistand kan imidlertid kun bidra til en nasjonal utviklingsprosess når landene selv reelt føler at de har eierskap til sine planer og programmer, framfor at de ivaretar givernes egne særinteresser og prioriteringer.

Regjeringen vil:

- støtte aktivt opp om arbeidet for å utarbeide nasjonale strategier for fattigdomsreduksjon, både gjennom vår deltakelse i multilaterale organisasjoner og på landnivå der vi er tungt til stede.
- bidra til å styrke kvaliteten av fattigdomsstrategiene, samt styrke et reelt nasjonalt eierskap med deltakelse fra det sivile samfunn, og med forankring i folkevalgte organer.
- arbeide for at myndighetene skal ta fullt ansvar for å gjennomføre sine fattigdomsstrategier, og at dette reflekteres i landenes egne prioriteringer i statsbudsjettet og i aktuell politikk.
- arbeide for at giverlandene viser tilbakeholdenhet med å dominere politikkkutforming i lavinntektslandene.
- støtte utarbeidelse av egne analyser av effekt på fattigdomssituasjonen og sosiale konsekvenser (PSIA) av større politikk-endringer som givene anbefaler.
- gjøre fattigdomsstrategiene, der disse har tilstrekkelig kvalitet og forankring, styrende for norsk bistand til landet, samt arbeide for at PRSP i større grad blir styrende for all bistand, både fra bilaterale og multilaterale givere.
- støtte land som er i spesielt vanskelige situasjoner (f.eks. etter voldelig konflikt) og som viser troverdig politisk vilje til å skape forutsetninger for utvikling og fattigdomsreduksjon på sikt.
- i land der myndighetene ikke tar ansvar for å føre en fattigdomsreduserende politikk, konsentrere samarbeidet om interessegrupper som arbeider for å realisere tusenårsmålene og fremme menneskerettighetene.

5 Giverreform – Mer målrettet og effektiv bistand.

Bistandens rolle er å stimulere og supplere utviklingslandenes egne anstrengelser for utvikling og fattigdomsbekjempelse. For å nå tusenårsmålene er det behov for omfattende reformer for å gjøre bistanden mer effektiv og målrettet. Det er også behov for en betydelig økning i bistanden. Bare slik kan bistand forsterke effektene av bedre internasjonale rammebetingelser og en aktiv nasjonal politikk for utvikling og fattigdomsreduksjon, som beskrevet i kapittel 3 og 4 foran. Bistandsgiverne har et stort ansvar for å innrette bistanden, slik at den støtter opp under samarbeidspartnerne egne strategier for fattigdomsreduksjon og bidrar til å realisere FNs tusenårsmål. Giverne må også samordne bistanden langt bedre, redusere økonomiske og andre typer kostnader for utviklingslandene og sikre kvalitet og effektiv ressursutnyttelse.

5.1 Økt bistand er nødvendig

Den ekstreme fattigdommen er beskrevet i tidligere kapitler. Internasjonal bistand er et av virkemidlene for å øke ressurstilgangen til den fattigste del av verden slik at grunnleggende investeringer i menneskelige ressurser, infrastruktur og institusjonsbygging likevel kan finne sted. Bistand spiller en betydelig rolle for å finansiere sentrale offentlige oppgaver i mange land, og i flere av de fattigste landene utgjør den en stor del av statsbudsjettet. De fleste av de minst utviklede landene er helt avhengige av fortsatt bistand i mange år fremover, selv om både de nasjonale og internasjonale rammebetingelsene bedres.

Internasjonale bistandsoverføringer stagnerte på 1990-tallet. FNs tusenårsforsamling og konferansen for finansiering for utvikling i Monterrey kan ha vært en vekker for giverlandene. De fleste giverland økte sin bistand fra 2001 til 2002 og videre til 2003. Totalt økte bistanden fra USD 52 mrd. i 2001 til 68 mrd., ifølge foreløpige tall for 2003. Dette er imidlertid ikke nok og momentum i prosessen må opprettholdes. Land som nylig har redusert sin bistand, som Japan, må øke den igjen og gå forbi det tidligere nivået. Norge er i denne

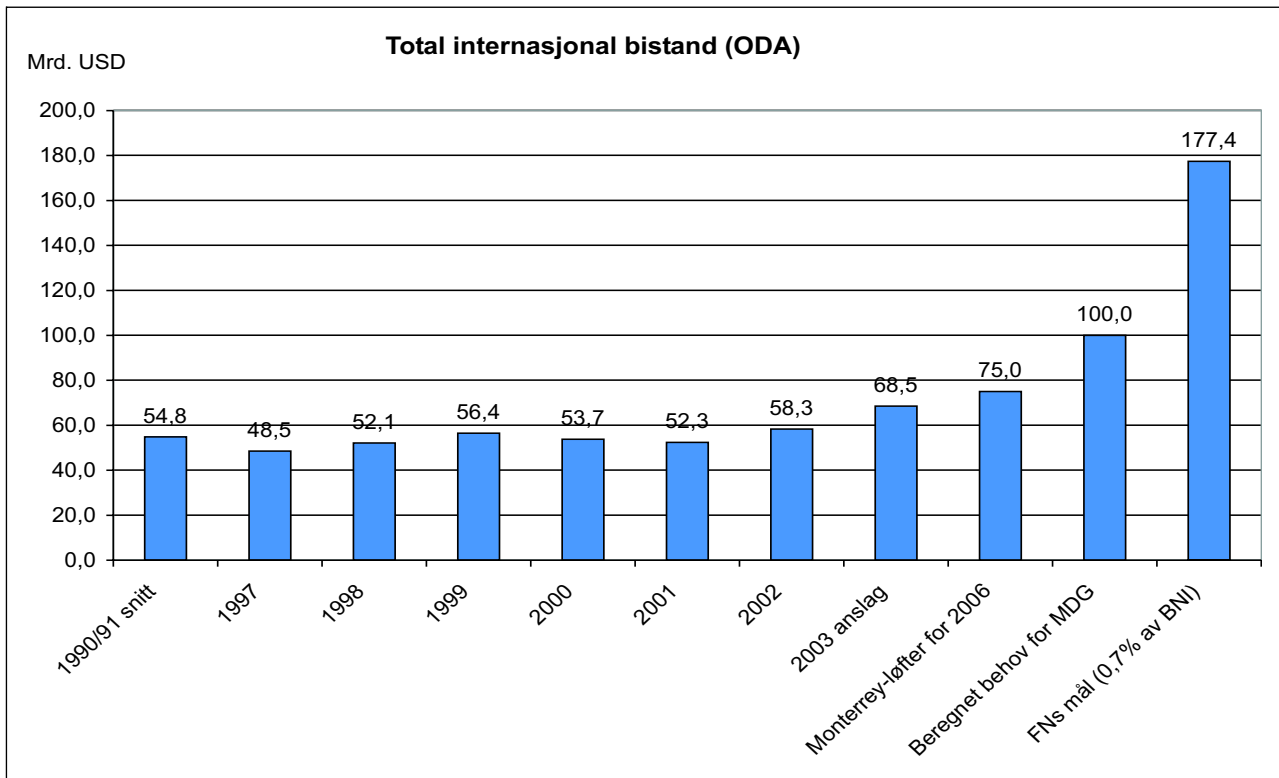
sammenheng blant foregangslandene og opptrappingen av bistandsinnsatsen kan bidra til et økt momentum internasjonalt. Regjeringen har som mål å øke bistanden til 1 prosent av brutto nasjonalinntekten (BNI). Når målet er nådd, skal bistanden holdes på minst 1 prosent ut stortingsperioden (2005-2009).

Det er ikke enkelt å anslå hvor store ekstraresurser som vil kreves for å oppfylle tusenårsmålene. Både OECDs Utviklingskomite DAC og Verdensbanken har gjort overslag som indikerer at det er behov for en radikal og rask økning i det totale bistandsvolumet og effektiv utnyttelse av det. Disse beregningene tyder på at det er behov for omlag dobbelt så store offisielle bistandsoverføringer som nivået fra 2001-2002, dvs fra vel USD 50 mrd. til vel 100 mrd. årlig i løpet av få år. Dette nivået må deretter holdes helt frem til 2015 om en skal ha håp om å komme i havn på bred basis. FNs Tusenårsprosjekt arbeider for at det skal innarbeides bedre overslag for hvert lands behov for bistand som en del av fattigdomsstrategiene.

Den relative betydningen av bistand er særlig høy i de fattigste landene hvor både utenlandske og hjemlige investorer anser risikoen ved langsiktige investeringer som særlig stor og som dermed får lite direkte investeringer. Disse landene har også små utsikter på kort og mellomlang sikt til å øke inntektene ved å utnytte bedre rammebetingelser for handel og investeringer.

I tillegg til den offisielle bistanden kommer gavebistand fra private og frivillige organisasjoner. Deres bidrag beløp seg iflg OECD til USD 8,7 mrd. i 2002. Dette er midler som samles inn direkte fra private givere, og som kommer i tillegg til de midlene organisasjonene mottar fra de statlige bistandsorganene. De store fondene innen helsesektoren er en positiv nyskaping som mobiliserer tilleggs kapital fra privat sektor, stiftelser og enkeltpersoner. Slike ressurser kan ikke erstatte den offentlige bistandsinnsatsen, spesielt ikke når det gjelder å sikre effektiv offentlig forvaltning og godt styresett i utviklingslandene, men de representerer et viktig supplement.

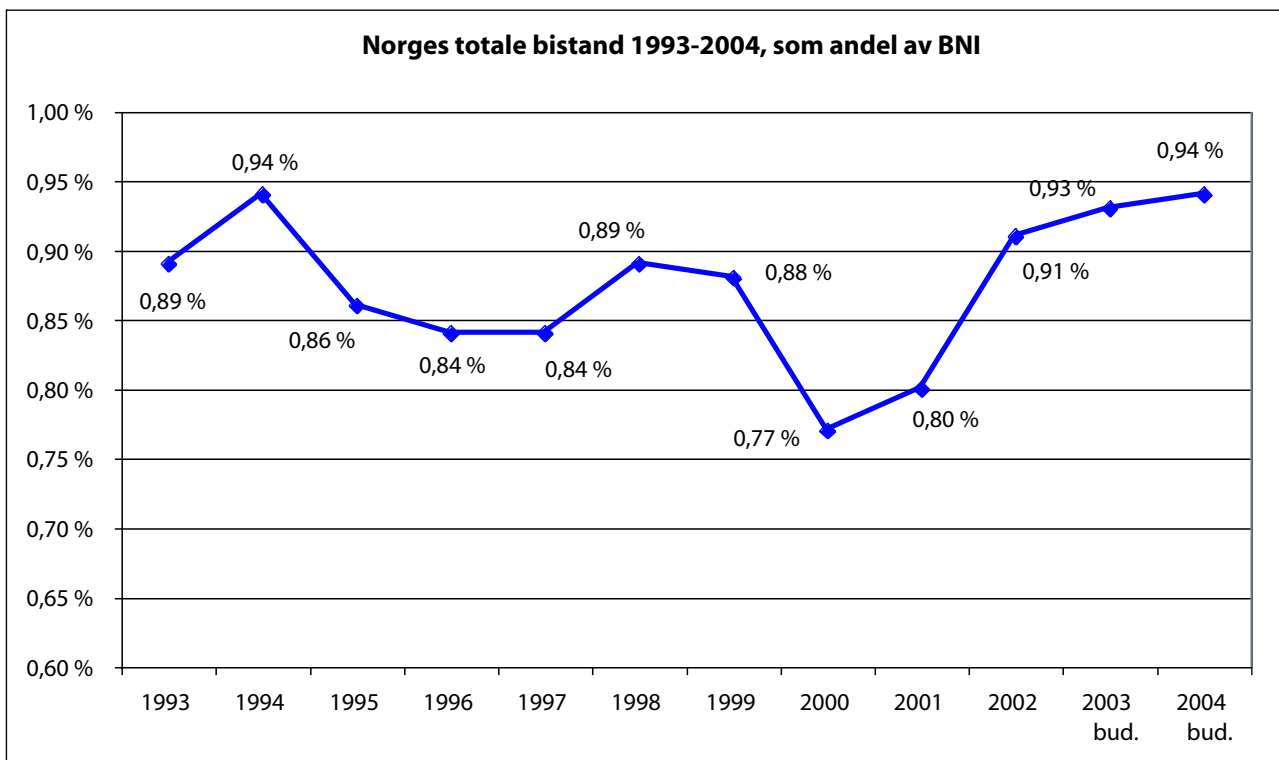
Omfanget av bistand til det enkelte land må til-



Figur 5.1 Total internasjonal bistand 1990–2003 og fremtidige behov.

passer kapasiteten i landet til å gjøre god bruk av bistanden og til å skape permanente forbedringer. Det er viktig å unngå varig bistandsavhengighet

og nye gjeldskriser. Det er imidlertid også viktig å sikre makroøkonomisk balanse, hindre høy inflasjon og høy rente, og sikre grunnlaget for landets



Figur 5.2 Norsk bistand, totalt 1993–2004, andel av BNI

Kilde: OECD/DAC 2004

Boks 5.1 Oppfølging av løftene fra Monterrey

I mars 2002 møttes stats- og regjeringssjefer fra utviklingsland og høyinntektsland i Monterrey i Mexico for å drøfte nye strategier for å få redusert fattigdommen i verden. Om løftene holdes, vil forpliktelser om økt bistand fra rike land beløpe seg til en realøkning i årlige overføringer på omlag USD 16 milliarder fra 2001 til 2006. Denne oversikten omfatter løfter og forpliktelser per april 2003:

- EUs medlemsland forplikter seg til å anstrenge seg for å øke bistanden til minst 0,33 prosent av brutto nasjonalinntekten (BNI) i 2006, samtidig som EU-land som ligger høyere vil opprettholde sitt høye nivå. Dette vil øke EU-gjennomsnittet til over 0,4 prosent av BNI.
- Blant EU-landene har Belgia, Frankrike og Irland lovet å nå 0,7 prosent av BNI innen et gitt år, Danmark vil holde et nivå over 0,7 prosent, mens Sverige tar sikte på å nå 1 prosent av BNI i løpet av 2006 og Luxemburg innen 2005.
- USA vil øke sin bistand med USD 5 milliarder (nesten 50 prosent) ut over dagens nivå i 2006. De har også annonsert en tilleggsbevilgning på USD 10 milliarder over fem år for å bekjempe hiv/aids.
- Canada vil øke bistanden med 8 prosent årlig og fordoble den innen 2010.
- Sveits vil øke bistanden til 0,4 prosent av BNI innen 2010.

Kilde: OECD/DAC: ODA prospects after Monterrey: Update. Paris, 9 april 2003

eget næringsliv. Mange land anstrenge seg for å redusere bistandsavhengigheten ved å søke andre inntektskilder, og noen land har selv satt et «tak» på omfanget av ny bistand. I andre land advarer Det internasjonale valutafondet IMF mot ny opplåning som øker gjeldsbyrdene, og mot for stor avhengighet av usikre bistandsoverføringer. Samtidig er behovene som skisseres i fattigdomsstrategiene store. Utviklingslandene trenger derfor en økonomisk politikk som bygger på ambisjonene i disse strategiene, innen realistiske rammer. Dette kan innebære at stor og ekstraordinær bistandsfinansiering som f.eks. fra de globale helsefondene bør tilpasses i volum og fases inn over

tid. Samtidig er det viktig at de multilaterale finansieringsinstitusjonene erkjenner behovet for fleksibilitet for å sikre at det i enkelte land gjøres ekstraordinære anstrengelser for å nå målene om fattigdomsreduksjon som er tilpasset landets spesielle forutsetninger, og ikke bare følger standardiserte rammer.

Regjeringen vil:

- øke bistandens andel av BNI til én prosent av brutto nasjonalinntekten (BNI). Når målet er nådd, skal bistanden holdes på minst 1 prosent ut stortingsperioden (2005-2009).
- arbeide for at andre giverland beslutter å øke sin bistand minst til FN's mål på 0,7 prosent av BNI og vedtar tidsplaner for slik opptrapping.
- arbeide på landnivå for at bistanden tilpasses landets behov og kapasitet til å gjennomføre sin strategi for fattigdomsreduksjon.

5.2 Bistand må styrke nasjonale strategier og fattigdomsreduksjon

Målet med alt utviklingssamarbeid er at det skal styrke samarbeidslandenes evne og muligheter til å redusere fattigdommen. De fleste fattige utviklingsland utarbeider nå nasjonale strategier for fattigdomsreduksjon eller tilsvarende planer, som omtalt i kap.4. Disse strategiene gjør det mulig for giverne, i langt større grad enn tidligere, å bruke nasjonale planer som ramme for bistandsinnsatsen, slik at bistanden samtidig støtter opp under FN's tusenårsmål.

Samarbeidet om de nasjonale strategiene for fattigdomsreduksjon innebærer at det er summen av landets egen innsats og bistandsgivernes bidrag som gir resultater. Det innebærer også at det er myndighetene selv som må styre utviklingen. Nasjonalt eierskap både til planene og til gjennomføringen er viktige forutsetninger for at hele utviklingspolitikken utformes og gjennomføres på en sammenhengende og systematisk måte.

Dette betyr selvsagt ikke at giverne heretter skal være passive finansieringskilder for alle forslag og programmer som kan begrunnes i en fattigdomsstrategi. Som beskrevet i kap.4, er mange av de strategiene som nå utarbeides ufullstendige og med rom for forbedringer. Etter regjeringens oppfatning er det Norges og andre utviklingspartneres oppgave å delta i utviklingsdialogen og argumentere for våre synspunkter overfor myndighetene. Det gjøres alltid en vurdering av

kvaliteten og innholdet i samarbeidslandenes fattigdomsstrategier. Innenfor en slik ramme, må det være enighet om de deler av utviklingsstrategien som etter begge parters oppfatning egner seg til bistandsfinansiering.

Fattigdomsperspektivet i bistanden

Norge – og de andre utviklingspartnerne – har sammen med myndighetene et ansvar for at samarbeidet som helhet bidrar til å realisere tusenårs-målene og eventuelt andre nasjonale utviklings-mål. Dette betyr ikke at all bistand skal brukes direkte til velferdstiltak, mat og helsetiltak eller være målrettet til bestemte fattige grupper. Det er kombinasjonen av den generelle økonomiske veksten, god fordelingspolitikk, godt styresett, investeringer i infrastruktur, helse og utdanning, en forsvarlig forvaltning av naturressurser og miljø og enkelte mer målrettede tiltak, som skaper varige bedringer også for de fattigste. Enkeltstående bistandstiltak vil sjelden være tilstrekkelige for å oppnå varig utvikling – selv når de har utsatte grupper som mål for innsatsen.

Mange programmer vil ha betydning bare på lengre sikt, og sammen med andre innsatser. Og mange bistandstiltak vil også være til fordel for samfunnet som helhet, ikke bare de fattigste. Som hovedregel gjelder imidlertid at den felles bistandsinnsatsen sammen med landets egeninnsats skal bidra til å realisere mål av betydning for fattigdomsreduksjon. Dette gjelder også innen de enkelte sektorer, det er den felles innsats som skal gi resultater for de fattigste.

Det viktigste mål for utviklingssamarbeidet er om vi lykkes i å redusere den absolutte fattigdommen, dvs. at den fattigste del av befolkningen – som lever på mindre enn «en-dollar-dagen» eller tilsvarende – får sine levevilkår forbedret. Det er ikke mulig i praksis at alle fattige grupper skal kunne se like store forbedringer av utviklingssamarbeidet. Men perspektivet må være klart: Bistanden må ta fattigdomsreduksjon og tusenårs-målene på alvor og bidra til å realisere disse.

Norske prioriterte innsatsområder

Innsatsen for å bekjempe fattigdommen må føres på mange fronter og sektorer. Norge legger spesielt vekt på følgende hovedelementer i vårt utviklingssamarbeid, som alle er sentrale faktorer for å kunne realisere FN's tusenårs-mål:

For det første er det av avgjørende betydning at myndighetene i utviklingslandene utvikler et

godt styresett gjennom ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter, demokratisering og en effektiv og ukorrupt forvaltning. (Dette er omtalt nærmere i kap.6.)

Næringsutvikling og handel er også helt avgjørende for å skape den nødvendige økonomiske basis for sysselsetting og inntekter som skal til for å bekjempe fattigdom. Gitt den norske prioriteringen av de minst utviklede landene, særlig i Afrika, ser regjeringen landbruksutvikling som en sentral «motor» i en næringsutvikling som trekker de fattige med i den økonomiske utviklingen. (Omtalt nærmere i kap.7)

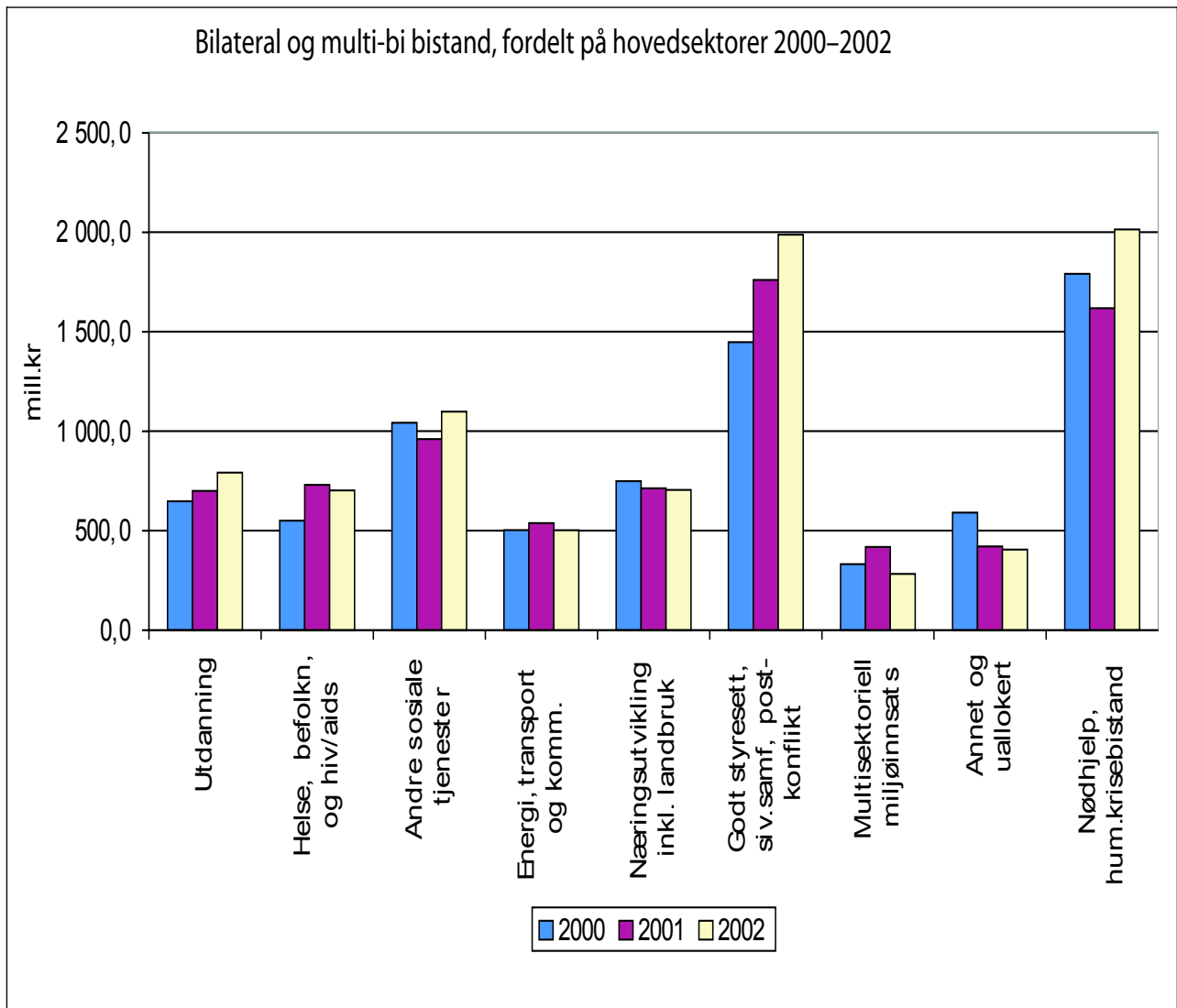
Like viktig er det at det utvikles sterke og robuste sivile samfunn, som kan ivareta befolkningens interesser og sikre folkelig deltakelse i åpne politiske prosesser. (Omtalt nærmere i kap.8)

I land som preges av voldelige konflikter og krigshandlinger er den mest sentrale oppgaven for utviklingspolitikken å støtte opp under arbeidet for en fredelig løsning av konflikten og sikre varig fred med gjenoppbygging og andre tiltak. (Omtalt nærmere i kap.9)

I tillegg er enkelte sektorer og målgrupper helt vesentlige for å styrke kampen mot fattigdommen i fattige land, der Norge har forutsetninger for å kunne yte et effektivt bidrag. Dette gjelder utdanning, helse og kampen mot hiv/aids, innsats som oppfølging av Johannesburg-toppmøtet, og styrking av rettighetene for utsatte grupper som mennesker med funksjonshemninger, urfolk og barn. (Disse innsatsområdene omtales nærmere i avsnitt 5.7 nedenfor.) Arbeidet for å fremme likestilling mellom kjønnene og bedre kvinners stilling er et grunnleggende mål for hele utviklingspolitikken, som omfatter alle sektorer.

I de senere avsnitt blir det nærmere beskrevet hvordan regjeringen arbeider for å fremme disse innsatsområdene i relevante fora både internasjonalt og på landnivå, og hvordan både bistanden og andre virkemidler benyttes. Det er ikke slik at innsatsen på alle områder kan måles ved bruk av bistandsressurser. Figur 5.3 viser fordeling av den samlede bilaterale (inklusive multi-bi) bistand på de viktigste innsatsområdene¹ de senere år. Den viser at utenom nødhjelp og humanitær bistand, er det største innsatsområdet for norsk bistand – og det som har økt mest – godt styresett rettet mot offentlig forvaltning, sivilt samfunn, såvel som gjenreising etter konflikt. Innsatsen for utdanning har også økt raskt, mens innsatsen for

¹ Inndelingen i innsatsområder er basert på den internasjonale standard etablert av OECDs Utviklingskomite DAC.



Figur 5.3 Bilateral (inklusive multi-bi) bistand, fordelt på hovedsektorer 2000-2002

helse og hiv/aids, andre sosiale tjenester, næringsutvikling (med landbruk og fiske) samt energi og miljø, holdes på høyt nivå. Kategorien «andre sosiale tjenester» omfatter bl.a. mange flersektorielle prosjekter i lokalsamfunn i regi av frivillige organisasjoner, og gjenreising av sosiale tjenester etter voldelige konflikter. Årlige variasjoner i utbetalinger vil ofte forekomme på enkelte sektorer på grunn av tiltakenes innhold og tidsplaner, uten at dette nødvendigvis skyldes bevisst opp- eller nedprioriteringer. Samlet sett gir dermed figuren en illustrasjon på at det er godt samsvar mellom norsk politikk for å fremme tusenårsmålene og prioriteringer i det bilaterale utviklingssamarbeidet.

Regjeringen vil:

- bidra til at internasjonal bistand brukes effektivt i forhold til tusenårsmålene og støtter opp under utviklingslandenes egne strategier for å bekjempe fattigdommen.
- arbeide for at både multilateral og bilateral bistand forankres i en felles innsats for at tusenårsmålene skal bli innfridd. På landnivå er målet å bidra til å redusere antallet fattige som lever under fattigdomsgrensen. Bistanden kan virke både direkte og indirekte for å bidra til fattigdomsreduksjon.
- bidra til å styrke evnen og kapasiteten hos myndigheter, næringsliv, frivillige organisasjoner og befolkning slik at disse – sammen og hver for seg – kan skape varige forbedringer og redusert fattigdom.

5.3 Giversamarbeid og nye samarbeidsformer

Bistanden – slik den har vært drevet – har også kostnader for mottakerne. Den er fortsatt i stor grad fragmentert og giverorientert, og store deler er fortsatt organisert som enkeltstående prosjekter. Oppsplitting og fragmentering medfører store belastninger for statsforvaltningen i mottakerlandene med hensyn til krav om egne konti, separate delegasjonsbesøk og spesifikke rapporter for enkelttiltak. Ofte er det dårlig forutsigbarhet om tidspunkt for overføringer, som kan skape store problemer. Spesielt i de fattigste landene, der forvaltningen har dårlig kapasitet og betydelige mangler, medfører dette en merbelastning som er uakseptabel: Finansministeren i Tanzania har hatt krav fra givere om bortimot 10 000 årlige rapporter for enkelttiltak innen bistanden. I Zambia var det i 2003 opprettet anslagsvis 1200 separate giverkontoer i nasjonalbanken. I Rwanda kom det årlige bidraget fra en av de største givere inn kl. 16:00 den aller siste dagen i året. Disse eksemplene er ikke uvanlige. Slike forhold skaper unødig byråkrati, manglende forutsigbarhet og dårlige betingelser for effektiv utnyttelse av ressurser. Når en vet hvilke ressurser land disponerer over, er dette enda verre. Malawi, et land på knappe 11 millioner innbyggere har f.eks. et statsbudsjett på 4 mrd. kroner, en tredjedel av dagens norske bistandsbudsjett.

Hvert tiltak kan isolert sett være nyttig og viktig for de som drar direkte fordel av tiltakene og kan bidra positivt også som ledd i bredere sektorplaner. Oppsplittingen av bistandsinnsatsen mellom mange kanaler, aktører og mottakere har kanskje bidratt til direkte målgrupperetting, mangfold og kreativitet. Men problemene med prosjektbistand er mange. En bør heller ikke underslå at det også fører til at enkeltinstitusjoner og -organisasjoner har fått egeninteresse knyttet til bistandsinnsatser på grunn av bistandens «frynsegoder». Desto viktigere er det at giverne opptrer så samordnet og effektivt som mulig.

Det er klart at oppsplittingen har bidratt til svak effektivitet og for små ringvirkninger. Fragmentering og giverorientering i bistandsarbeidet bidrar til en svekkelse av mottakernes eierskap. Det blir kostbart å administrere, det tar ressurser fra andre viktige styringsoppgaver og det gjør det vanskelig å arbeide målrettet mot de bredere utviklingsmålene. En giverreform er derfor påkrevet.

Når mottakerlandene tar ansvar for egen

Boks 5.2 Byråkratisk overbelastning

Et konservativt anslag for et typisk afrikansk land er at 600 prosjekter medfører 2400 kvartalsvise rapporter levert til ulike bistandsorganisasjoner; og mer enn 1000 årlige delegasjoner som skal vurdere, følge opp og evaluere. Hver delegasjon ber om å få møte nøkkelpersoner i forvaltningen, og alle ber myndighetene om å kommentere rapportene.

Kilde: OECD/DAC Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Paris, 2003

utvikling og utarbeider gode nasjonale utviklingsplaner og strategier for fattigdomsreduksjon, betyr dette at bistandsgiverne både kan og bør integrere de bistandsfinansierte tiltakene langt bedre inn i nasjonale programmer, nasjonale budsjetter og egen innsats. Det er bred internasjonal enighet om at bistanden i langt større grad skal beveges over fra enkeltstående prosjekter til bredere sektorprogrammer og direkte budsjettstøtte når forholdene ligger til rette for dette. Samtidig samarbeider giverne nå tettere både om finansiering, oppfølging og rapportering. Det er disse trekkene som nå omtales som «nye samarbeidsformer».

Hovedmålene ved de nye samarbeidsformene er å styrke mottakerlandenes reelle eierskap, oversikt og styring over bistanden og den felles innsatsen, gjøre bistanden mer målrettet og effektiv innenfor en felles forståelse av god politikk for utvikling og fattigdomsreduksjon, og redusere belastningen på mottakerlandenes forvaltning.

Samarbeid om mer effektiv bruk av bistandsressurser

Det viktigste arbeidet for harmonisering og integrasjon skjer på landnivå. Dette må imidlertid støttes og stimuleres gjennom felles arbeid innenfor sentrale organisasjoner som OECD, FN og Verdensbanken og mellom bistandsorganisasjonene på sentralt nivå. Internasjonalt foregår arbeidet for å fremme en sterkere harmonisering mellom giverne og samarbeid i praksis i hovedsak i regi av OECDs utviklingskomite (DAC). På et høynivå-forum som ble avholdt i Roma februar 2003, der også Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene var medarrangører og FN-systemet deltok, ble den såkalte *Roma-erklæringen*

vedtatt. Denne peker ut retningen for harmoniseringsarbeidet fremover. Den legger stor vekt på at bistanden skal gis i samsvar med mottakerlandets politikk, systemer og rutiner. Givernes representanter på landnivå bør oppmuntres til å arbeide for harmonisering, og utvise stor fleksibilitet for å få dette til.

Forpliktelsene i Roma-erklæringen kan deles inn i fire hovedgrupper: Mottakerlandets ansvar for koordinering og ledelse; giveres ansvar for å tilpasse seg mottakers politikk for utvikling og fattigdomsreduksjon, og mottakers system; harmonisering av giveraktiviteter (delegasjoner/reiser, rapporter, informasjon); og utvikling av politikk og prosedyrer som fremmer harmonisering og tilpasning. Norge deltar aktivt i oppfølgingen og videreføringen av dette arbeidet gjennom OECD/DAC, så vel som i harmoniseringsarbeid i en rekke andre samarbeidsfora som Det strategiske partnerskapet med Afrika (SPA). Fra norsk side legges det vekt på at det internasjonale arbeidet med harmonisering støtter opp under og er realistisk i forhold til arbeidet som foregår på landnivå.

Den såkalte «Nordisk pluss» givergruppen (nordiske land, Storbritannia, Irland, Nederland) har valgt å lage en felles arbeidsplan for harmonisering, i stedet for separate nasjonale planer som andre giver utarbeider. Et viktig element i denne er Nordisk-pluss givernes arbeid med å harmonisere det juridiske avtaleverket for å lettere kunne inngå fellesavtaler mellom flere givere og mottaker.

Harmonisering og samarbeid på landnivå

I praksis tar harmonisering og giversamarbeid mange former. Samarbeidet på landnivå kan innebære en begrenset samfinansiering av et enkeltprosjekt, eller samordning av enkeltprosjekter med flere givere innen en sektorplan. Mer omfattende samarbeid kreves for å etablere et fellesfinansiert sektorprogram der flere givere går sammen med myndighetene om å samfinansiere et utviklingsprogram innen en sektor som utdanning, helse, landbruk eller rettsvesenet, med felles fremdriftsplaner, rapportering og regnskap med revisjon. Mest omfattende blir samarbeidet når flere givere bidrar med direkte budsjettstøtte til statsbudsjettet i mottakerlandet, og etablerer felles rutiner for oppfølging og rapportering, parallelt med felles tiltak for å styrke offentlig økonomiforvaltning og kontroll. Samordning kan også skje ved at en eller flere givere kanaliserer hele eller deler av sitt bistandsprogram gjennom

en annen giver, såkalt «delegert samarbeid». Også fellesfinansiering gjennom de multilaterale organisasjonene kan skje ved hjelp av fellesfinansierte «trust funds» eller ved samfinansiering.

Selv uten felles finansiering foregår det en betydelig harmonisering ved at det utarbeides felles rutiner for forhandlinger, møter, rapportering, delegasjonsreiser og evaluering. Videre arbeides det med felles rutiner for juridiske avtaleverk, for innkjøps- og anbudsrutiner, for bruk av mottakerlandets kontier og revisjon, med mer. Arbeidet med sektorprogrammer og direkte budsjettstøtte omtales videre i neste avsnitt (kap.5.4). I dette avsnittet omtales arbeidet for harmonisering og samarbeid mer generelt.

Valget av samarbeids- og bistandsform avhenger av en rekke faktorer som innhold og kvalitet av mottakers fattigdomsstrategi, kvaliteten på mottakers offentlige økonomiforvaltning og risiko for korrupsjon, og mottakernes kapasitet for forvaltning og rapportering. På giversiden avhenger den i stor grad av de andre bistandsaktørenes vilje og mulighet til samordning. Norge sammen med likesinnede land arbeider aktivt for en mest mulig omfattende harmonisering og samordning, dersom forholdene i samarbeidslandet gjør dette forsvarlig.

Harmonisering omfatter også en aktiv tilpasning til mottakers politikk for utvikling og fattigdomsreduksjon, og til landets forvaltningsrutiner. Dette er en stor utfordring, fordi disse ofte er beheftet med store svakheter. Tilpasning er imidlertid nødvendig for å skape langsiktige resultater og er en viktig del av det internasjonale harmoniseringsarbeidet. Harmonisering bare mellom givere, men uten tilpasning, vil på sikt kunne ha en negativ effekt på mottakers evne til å ta ansvar for helheten i arbeidet med utvikling og fattigdomsreduksjon. Utvikling kan bare skje ved at landene selv tar ansvar.

Ved delegert samarbeid kanaliserer en eller flere givere sin støtte gjennom en annen giver. Den delegerende giver blir en «stille» partner, mens den aktive giver står for dialogen med mottaker og den forvaltningsmessige oppfølgingen. Dette kan omfatte et helt landprogram, som Norges håndtering av det svenske landprogrammet i Malawi (se boks 5.3) eller enkeltprosjekt/programstøtte. Selv om fullmakter delegeres, beholder Norge ansvar for å ta beslutninger om vår deltagelse basert på en totalvurdering. Et slikt samarbeid bidrar til å redusere de samlede kostnader ved bistandsforvaltningen. Delegert samarbeid er primært en samordning mellom givere, men det

Boks 5.3 Delegert samarbeid. Norsk forvaltning av svensk bistand til Malawi

Siden januar 2002 har Norge forvaltet all svensk bistand til Malawi. Det felles landprogrammet omfatter godt styresett, helse, hiv/aids og offentlig økonomiforvaltning. Norge og Sverige finansierer halvparten av fellesprogrammet hver. Både svenske og norske institusjoner er involvert i samarbeidet og ambassaden bruker begge lands ekspertise.

Delegert samarbeid innebærer at Sverige i dette tilfellet delegerer myndighet til Norge for forvaltning av sin bistand til Malawi. En slik arbeidsdeling gjøres på programnivå mellom Norge og Sverige i mange land, men det er kun i Malawi dette skjer for hele bistanden til et land.

kan også innebære en effektiviseringsgevinst for mottaker ettersom det blir færre givere å forholde seg til.

Eksempler på harmonisering i praksis

Det er et stort spenn i harmoniseringsarbeidet. Ikke overraskende er det kommet lengst i land med en relativt stabil politisk og økonomisk situasjon, og der likesinnede giverne er dominerende i givermiljøet (som Zambia, Tanzania, Uganda, Mosambik), mens det har kommet noe kortere i land med alvorlige politiske og økonomiske problemer (som Angola).

Det er høy grad av giverkoordinering i *Tanzania* der samarbeidet er basert på en god fattigdomsstrategi og at myndighetene selv er pådriver til samordning mellom giverne. En viktig del av samarbeidet er styrking av det tanzanianske forvaltningssystemet. Norsk innsats i Tanzania gis som en helhetlig tilnærming gjennom diskusjon av fattigdomsstrategien, vurdering av statsbudsjettet, bistand i form av budsjettstøtte, sektorprogramstøtte til utdanning, felles programmer innen lokalforvaltningsreformer, justissektoren, veisektoren, bygdeutvikling samt naturressursforvaltning. Det er norsk politikk å søke samfinansieringsløsninger med andre givere der tanzanianske forvaltningsrutiner så langt mulig følges.

I *Mosambik* er 20 av 28 større avtaler samfinansiert og gjennomføres i samarbeid med andre partnere. Erfaringen så langt er at dette har med-

Boks 5.4 Tanzanias strategi for giverharmonisering

Myndighetene i Tanzania fullførte i 2002 sin egen plan for hvordan myndighetene ønsker å motta bistand og samarbeide med bistandsgivere. (Tanzania Assistance Strategy – TAS) Planen fremhever harmonisering og samordning av giverstøtten samt styrking av egne systemer og styresett for å oppnå bedre resultater av bistanden og for at mere giverstøtte skal kunne kanaliseres gjennom landets egne systemer.

Planen danner utgangspunkt for harmoniseringsarbeidet i Tanzania. Det er spesielt positivt at planen også danner grunnlaget for FNs arbeid i landet på en slik måte at det ikke var nødvendig med et eget plandokument for samordning av FNs egne aktiviteter. I tilknytning til strategien er det utarbeidet flere uavhengige rapporter som setter søkelyset både på behov for bedringer i myndighetenes systemer og i hvilken grad giverne følger opp anbefalingene om mer samordnet bistand.

ført en reduksjon av arbeidsbyrden hos samarbeidspartner, mens for giverne medfører dette relativt lange og enkelte ganger tunge prosesser for å oppnå enighet om form og innhold. Erfaringer så langt viser at partnerskapet bygger opp og styrker nasjonalt eierskap, nasjonale strukturer og prosedyrer. Det vil fortsatt bli arbeidet med samarbeidsfora på alle sektorer og innenfor tverrgående tema.

I *Nepal* har det nepalske finansdepartementet nylig overtatt ledelsen av det generelle giverforumet som hittil har vært ledet av Verdensbanken og UNDP. Det er etablert viktige tematiske koordineringsfora for fredsbygging, menneskerettigheter og desentralisering. Norge leder arbeidet blant giverne i Nepal med å følge opp harmoniseringspolitikken med siktemål å utarbeide en handlingsplan. Norge deltar også i fellesfinansiering av det nasjonale grunnutdanningsprogrammet.

Selv om situasjonen i *Afghanistan* er svært komplisert med en vanskelig sikkerhetssituasjon og mange aktører, initierte myndighetene etter internasjonalt møte mellom giverne og myndighetene i 2003 (Afghanistan Development Forum) en mekanisme for å styrke giverkoordineringen innen prioriterte sektorer. Hovedtyngden av de

Boks 5.5 Harmonisering i praksis. Zambia som pilotland

Zambia har vært preget av prosjektbistand, men graden av samfinansiering er økende. En svært viktig drivkraft bak dette er det giverinitiativ som Norge, Sverige, Danmark, Finland, Nederland og UK startet i 2002. Irland kom senere med i kjernegruppen. Dette kalles «Harmonisation in Practice», forkortet til HIP, og innebærer forpliktelser for så vel myndighetene i Zambia som for giverne. Tiltakene omfatter bl.a. en plan for hvordan Zambia ønsker å motta bistand, økt bruk av sektorprogram og vurdering av mulighetene for generell budsjettstøtte, og utarbeidelse av felles rutiner for rapportering, planlegging og kontroll.

Arbeidet med å gjennomføre samarbeidet er tidkrevende – også på grunn av utilstrekkelig kapasitet på zambisk side. Det er likevel all grunn til å være fornøyd med prosessen så langt. Det viktigste resultatet er mentalitetsendringen som er skjedd. Alle givere tenker og snakker harmonisering, ikke bare de «oppriinnelige 7». Verdensbanken deltar nå som en sterk medspiller lokalt, og Zambias president refererer til prosessen i internasjonale fora.

norske bidragene har gått til å støtte det afghanske statsbudsjettet gjennom et fond (ARTF) forvaltet av Verdensbanken, UNDP og Asiabanken i fellesskap. Dette synes i dagens vanskelige situasjon å være en av de få kanaler som kan bidra til praktisk harmonisering og mottakerstyring. Norge arbeider derfor aktivt for å få flere av de betydningsfulle givere til å bruke fondet.

De multilaterale organisasjonene og harmonisering

De multilaterale organisasjonene har en sentral rolle i harmoniseringsarbeidet.² Multilateralt utviklingssamarbeid representerer i utgangspunktet et viktig bidrag til harmonisering ved at giverne går sammen om finansiering av utviklingstiltak gjennom en organisasjon i stedet for gjennom mange bilaterale innsatser. I praksis er imidlertid også det multilaterale systemet svært fragmentert, og

² En generell fremstilling av de multilaterale organisasjonene som kanal og partner i utviklingssamarbeidet, inngår i seksjon 5.5.

lider av manglende koordinering FN-organisasjonene i mellom. Multilaterale organisasjoner er heller ikke i stand til å administrere alle typer bistand. De multilaterale organisasjonene selv er klar over behovet for bedre koordinering, og arbeider for å bedre samarbeidet. Både FN, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene deltok på det store harmoniseringsmøtet i Roma i 2003 og slutter fullt ut opp under forpliktelsene fra dette møtet.

Verdensbanken og IMF har vært drivkrefter for etableringen av de nasjonale strategiene for fattigdomsreduksjon som rammer rundt all internasjonal bistand, og for at bistanden koordineres i sektorprogrammer og eventuelt budsjettstøtte for å støtte gjennomføringen av disse. Verdensbanken er ledende i mange land for å innarbeide bistanden i landenes statsbudsjett og etablere treårige budsjettplaner for mer robust planlegging av både bistandsmidler og egne ressurser. De regionale utviklingsbankene har gjerne deltatt i dette, men som regel vært mer passive. En hemsko for flere av de regionale utviklingsbankene (spesielt Den afrikanske utviklingsbanken), såvel som for IMF, er at de er svakt representert i landene og derfor ikke følger så godt med i prosessene på landnivå.

FN-systemet har spesielt siden FN-reformene i 1998 styrket samarbeidet og koordineringen mellom de ulike FN-organisasjonene både på sentralt hold og på landnivå. Da ble det etablert et eget nettverk, FNs utviklingsgruppe (UNDG) for alle de utviklingsorienterte FN-organisasjonene og med deltakelse av Verdensbanken og IMF som observatører. Norge var en av pådriverne for FN-reformen og for etableringen av FNs Utviklingsgruppe. På landnivå er det i de fleste land utarbeidet et felles rammeverk for FN-familiens utviklingsinnsats, UNDAF. Denne koordineringen omfatter imidlertid bare FNs egne organisasjoner, ikke den samlede internasjonale bistanden.

På landnivå er det nesten i alle land enten Verdensbanken eller FNs utviklingsprogram UNDP som har hovedansvaret for å koordinere den felles bistandsdialogen mellom giverne og myndighetene, gjennom konsultative møter, rundebordskonferanser, utviklingsfora, eller tilsvarende mekanismer. Under spesielle omstendigheter etablerer de multilaterale organisasjonene ofte flergiverfond eller andre finansieringsmekanismer for å koordinere eller samfinansiere utviklingsprogrammer.

FN-organisasjonene og spesielt UNDP utformer sine bistandsprogrammer i nært samarbeid med myndighetene, og myndighetene har som

Boks 5.6 Cities Alliance – samarbeid og koordinering av slumbekjempelse

FNs Bosettingsprogram UN-HABITAT tok i 1998/99 initiativ til et samarbeid med Verdensbanken om et program for slumbekjempelse. Resultatet ble etableringen av en «by-allianse» (*Cities Alliance*) der også andre FN-organisasjoner (ILO og UNDP), to regionale utviklingsbanker, 10 giverland og de internasjonale organisasjonene for lokale myndigheter (bl.a. organisasjonen «United Cities and Local Governments») inngikk som likeverdige partnere.

Det er opprettet et eget fond knyttet til Verdensbanken som brukes som grunnlag for avtaler med lokale myndigheter i byer i utviklingsland. Midler fra fondet brukes til å tilføre byene nødvendig kompetanse for å gjennomføre omfattende slum-oppgraderingsprosjekter. Bymyndighetene må selv gjennomføre en by-utviklingsstrategi i forpliktende samarbeid med slumbeboerne og deres organisasjoner, og i partnerskap med lokale, private interesser. I tillegg tilføres prosjektene midler, kompetanse og erfaring fra de deltakende lands bilaterale virksomhet i de aktuelle land og byer. Alliansen legger stor vekt på gjensidig læring, der erfaringene som høstes spres blant alle de deltakende parter og til de land og byer som er interessert.

Fra 2004 er det åpnet for at også utviklingsland kan tiltre alliansen, og Brasil ble det første medlem fra «sør». Sør-Afrika og andre ventes å følge. «*Cities Alliance*» er dermed et eksempel på et flerdimensjonalt samarbeid mellom Verdensbanken og FN-systemet, multilaterale og bilaterale givere, nasjonale og lokale myndigheter, og lokale frivillige organisasjoner. Erfaringer med dette samarbeidet vurderes som svært positivt.

regel ansvaret for å implementere disse programmene. Tilsvarende arbeider de multilaterale finansinstitusjonene meget tett sammen med myndighetene, ettersom det i hovedsak er lån som gis fra finansinstitusjonene. Disse trekk innebærer at både finansinstitusjonene og FN-organisasjonene lett kan slutte opp om og bidra til utformingen av den nasjonale utviklingspolitikken og fattigdomsstrategiene.

Likevel har det i praksis vist seg på landnivå at de multilaterale organisasjonenes deltakelse i praktisk harmoniseringsarbeid og tilpasning til nasjonale systemer er meget variabel. Verdensbanken er kommet lengst, men både Verdensbanken og andre multilaterale organisasjoner har så tunge og etablerte egne systemer for prosjektarbeid, rapportering og finansiell kontroll at det har vært vanskelig for dem å integrere egne systemer med andre giverland, eller med de nasjonale myndighetenes systemer.

De nordiske land gjennomførte i 2002/3 en gjennomgang av hvordan Verdensbanken og IMF selv fulgte opp PRSP-prosessen på landnivå. I hovedsak viste gjennomgangen at begge var konstruktive medspillere på landnivå i disse prosessene, selv om det også ble påpekt kritiske punkter. Begges evne til harmonisering av prosedyrer varierte sterkt.

Erfaringene med UNDP og andre FN-organisasjoner er at de ofte er blitt noe marginalisert i arbeidet med fattigdomsstrategier der Verdensbanken som regel er drivkraften. De har også en større utfordring med hensyn til å endre bistandsformer og arbeidsmåter. Mange FN-organisasjoner som UNICEF og ILO har sterke normative roller og er uavhengige fagrådgivere overfor myndighetene. De finner det derfor vanskelig å tilpasse seg så sterkt inn i felles programmer at det oppleves som en anonymisering. Dette er en stor utfordring for harmoniseringsarbeidet.

Det er likevel et klart inntrykk at de multilaterale organisasjonene nå i praksis bidrar bedre til harmonisering i utviklingssamarbeidet. Dette må videreføres slik at det reflekteres fullt ut på landnivå. Her er det fortsatt langt igjen mange steder, og betydelig reforminnsats er nødvendig.

Utfordringer for videre harmonisering

Harmonisering krever bevisst og aktiv innsats, både fra giverne og samarbeidspartnerne. Det er tidkrevende å bli enige om rutiner og mekanismer blant et stort antall givere. Ettersom mange mottakerlands forvaltningsmekanismer og rutiner fortsatt er svake, vil det ta tid før giverne samlet vil akseptere disse som grunnlag for arbeidet.

Det er de nordiske land, samt Storbritannia, Irland, Nederland og til tider Canada blant de bilaterale, som er de ledende i harmoniseringsarbeidet internasjonalt og på landnivå. Innad i EU er holdningene ulike, og det arbeides for å oppnå større grad av intern harmonisering. Men flere store bistandsyttere, som USA, Japan og Frankrike

arbeider fortsatt nesten utelukkende med mer tradisjonell prosjektbistand. For disse landene synes det som om det fortsatt er viktig å kunne synliggjøre hva egne bistandsmidler er brukt til, samtidig som interne forvaltningsregler gjør det vanskelig å delta aktivt i harmoniseringsinitiativene.

Samordning og felles programmer gjør at ingen kan følge en spesifikk givers pengestrøm, da dette blir del av en større finansieringspakke. Det betyr at en fra norsk side ikke lenger kan «plante det norske flagget» foran f.eks. en skole, siden det er mottakerlandet selv sammen med flere givere som finansierer alle skolene under et større utdanningsprogram. Noen giverland har motforestillinger mot at bistanden fra enkeltland blir mindre synlig og mener det blir vanskeligere å etterprøve om en givers midler er brukt korrekt. Også EUs nye giverland er sterkt prosjektfokuserte. Norge deler ikke denne oppfatningen da programmer i likhet med prosjekter skal utformes slik at resultater er etterprøvbare. Det er en forutsetning for norsk deltakelse i giversamarbeid at fremdriftsrapportering og -vurdering gjennomføres som en del av samarbeidet.

Full fellesfinansiering innebærer at innkjøp av varer og tjenester gjøres ved offentlig anbud der enten landets eller f.eks. Verdensbankens innkjøpsregelverk brukes. Leverandører vil konkurrere åpent og det er ikke mulig ved fellesfinansiering å binde bistand til en givers varer eller tjenester. Harmonisering er ikke mulig uten slike endringer. Enkelte giverland ønsker fortsatt å kunne binde sin bistand, og vil av den grunn ikke gå inn i fellesfinansiering. Norge går inn for videre avbinding av bistand, men vil opprettholde mulighetene for å beholde institusjonsavtaler og benytte relevant norsk kompetanse når dette styrker det faglige samarbeidet og under forutsetning av en konkret anmodning om dette fra mottaker.

Roma-erklæringen slår fast at et viktig formål med giverharmonisering er en bedre og mer effektiv bruk av bistandsmidler og reduserte administrasjonskostnader. Det er viktig å gjennomføre reformene på en slik måte at arbeidet med harmonisering ikke kommer på toppen av andre forvaltningsoppgaver – spesielt for mottakerlandet. I en overgangsfase kan slike omlegginger innebære økte administrasjonsoppgaver både for mottaker og for giver, og det er derfor viktig å bidra til at denne overgangsfasen blir av begrenset varighet.

Samordning innebærer en klarere sektorvis arbeidsdeling mellom givere dersom noen givere finansierer f.eks. helsesektoren mens andre støtter distriktsutvikling. En slik arbeidsdeling kan

Boks 5.7 Institusjonssamarbeid og harmonisering

Kompetanse og erfaringsoverføring fra norske fagmiljøer innen offentlig, privat og sivil sektor er sentrale elementer i utviklingsarbeidet, og er særlig viktige i land som står overfor store samfunnsmessige oppgaver knyttet til utvikling og reformprosesser.

Mange norske offentlige institusjoner har etablert langsiktige institusjonssamarbeid med likeartet institusjoner i samarbeidsland. Norske erfaringer så langt tyder på at et fagdepartement og direktorat er godt egnet til å bistå med faglige råd til samarbeidsinstitusjonen i forbindelse med forvaltningsutvikling innen eget fagområde. Fiskeridirektoratet og Direktoratet for naturforvaltning er eksempler på to institusjoner som gjennom samarbeid med partner i Sør kan vise til gode resultater. Også innenfor frivillige organisasjoners virksomhet ligger det kompetanse og erfaringsoverføring i form av institusjonssamarbeid. Eksempelvis samarbeider Norsk Sykepleierforbund med lokale aktører i flere land.

Utvikling av større og mer komplekse sektorprogram i bistandssamarbeidet krever at utviklingstiltakene i sektoren skjer koordinert og under en overordnet strategi eller plan. Norge støtter bla. et omfattende utdanningsprogram i Zambia. I denne sammenheng er det innledet et institusjonelt samarbeid mellom det norske og det zambiske utdanningsdepartementet. Utdannings- og forskningsdepartementet skal bl.a. bidra til kapasitets- og kompetansebygging av sentrale nøkkelpersoner og seksjoner i søsterdepartementet som ledd i å styrke departementets planlegging og gjennomføring av landets utdanningsreform. Forankringen i samarbeidet ligger i samarbeidslandene.

innebære at noen giverprioriteringer må vike på landnivå. Norge legger stor vekt på en effektiv arbeidsdeling mellom giverland, og vil kanalisere vår bilaterale bistand til sektorer og områder der det er behov for norske ressurser og våre faglige kunnskaper, sett i forhold til andre givers innsats. (Jf. avsnitt 5.8 nedenfor om sektorfokus i den bilaterale bistanden).



Figur 5.4 Marked på Madagaskar

Kilde: Corbis

Regjeringen vil:

- intensivere arbeidet for harmonisering i praksis på landnivå.
- fortsette en aktiv politikk for å forhandle frem gode og anvendbare internasjonale retningslinjer for harmonisering med utgangspunkt i forholdene på landnivå.
- videreutvikle systemet med delegert samarbeid med likesinnede land, men også inngå samarbeid om fordeling av sektorer og roller med andre givere, slik at antall givere som samarbeidslandene må forholde seg til blir redusert.
- medvirke aktivt til at giverharmonisering medfører enklere forvaltningsprosedyrer, spesielt for samarbeidspartnerne.

5.4 Fra øremerking til felles innsats for nasjonale programmer

En forutsetning for at myndighetene i fattige land skal kunne ta ansvar for egen utvikling, er at de har større innflytelse og eierskap over de ressur-

sene som stilles til rådighet, inkludert bistanden. Harmoniseringsarbeidet er svært viktig for å få dette til, og en omlegging av virkemidlene er avgjørende. Dette innebærer bl.a. en overgang fra øremerking av bistandsressursene til enkeltprosjekter, til «rammebevilgninger» enten i form av sektorprogrammer eller budsjettstøtte. Gjennom en slik omlegging vil utviklingslandene selv kunne sette prioriteringer, ha gjennomføringsansvaret og sørge for rapportering om ressursbruken. Det er derfor et klart mål for regjeringen at en økende del av bistanden til myndighetene i hovedsamarbeidslandene ytes som sektorprogram og budsjettstøtte, samtidig som økonomiforvaltnings- og kontrollfunksjonene styrkes. Dette målet har også flertallet i Stortinget sluttet seg til gjennom flere budsjettbehandlinger, bl.a. ved behandlingen av St.prp. nr. 1 (2002-2003), jf. B.innst.S.nr.3 (2002-2003).

Sektorprogrammer innebærer at flere givere går sammen med myndighetene om å utvikle et felles rammeprogram med felles rapportering og oppfølging for en hel sektor som utdanningssektoren eller viktige deler av denne, som all

grunnutdanning. Tilsvarende sektorprogrammer på helsesektoren kan omfatte all primærhelsetjeneste eller også inkludere sykehussektoren. Giverlandene har regelmessige møter og en aktiv dialog med myndighetene om sektoren, ofte kombinert med faglig bistand og rådgivning.

Det mest avgjørende for at bistand til sektorprogrammer skal lykkes bedre enn de tidligere enkeltstående prosjektene, er at myndighetene tar aktiv styring i dialogen med bistandsgiverne, og at det er bred enighet om sektorpolitikken. Dette forutsetter som regel at det foreligger en langsiktig sektorstrategi med definerte mål og forventede resultater. Foreløpig er dette bare gjort for enkelte sektorer, og ikke alle samarbeidsland har kommet så langt. Det er en omfattende og tidkrevende prosess å forhandle frem gode sektorprogrammer med mange givere, og samtidig unngå at kostnadene i form av tidsbruk på dialog, forhandlinger, planlegging og oppfølging blir for høye. Sektorprogrammer forutsetter at både giverne og myndighetene setter realistiske mål, og det er ofte nødvendig med faglig bistand for å sikre en god gjennomføring.

Felles giverfinansiering kan foregå ved at alle ressursene plasseres på en felles men separat konto, eller kanaliseres gjennom landets statsbudsjett som øremerkede midler. Enkelte giverland foretrekker å delfinansiere enkelte elementer i et sektorprogram, men slik at det inngår i helheten. Det er et mål at bistanden til sektorprogrammer i størst mulig grad administreres sammen med myndighetenes egne ressurser ut fra en samlet prioritering. Innen sektorprogrammer utvikles felles resultatmål, fastsettes et samlet budsjett, og utarbeides et omforent sett av fremdriftsrapporter og evalueringer, samt felles regnskap og revisjonsrutiner. Slik sikres en oppfølging med fokus på resultater.

Budsjettstøtte er i prinsippet den bistandsformen som mest effektivt støtter opp under et lands utviklingsstrategi når forholdene ligger til rette for dette. Slik støtte bidrar til å styrke statsbudsjettets funksjon som koordinerende og styrende for politiske prioriteringer og til å synliggjøre den samlede statlige aktiviteten, slik statsbudsjettet også fungerer i Norge. Budsjettstøtte gir myndighetene større eierskap og ansvar for en effektiv utnyttelse av bistanden, samtidig som giverne følger med i bruken av budsjettmidlene og deltar i en dialog med myndighetene om den helhetlige politikken, oppfølging av fattigdomsstrategier og makroreformer. Denne støtteformen medfører langt sterkere oppmerksomhet om den offentlige

økonomiforvaltningen og følges som regel av faglig bistand og andre tiltak for styrking av denne. Som hovedregel legges det opp til systemer der giverne og myndighetene i fellesskap regelmessig følger ressursbruken gjennom statsbudsjettet, såvel som resultatene av denne ressursbruken.

Budsjettstøtte vil i mange land bidra til å utvide de offentlige tjenestene på viktige områder som primærhelse, grunnskoleutdanning, bygdeveier eller landbruks tiltak. Støtten kombineres som regel med videre reformer, styrking og effektivisering av offentlig forvaltning generelt, og spesielt av offentlig økonomiforvaltning med sikring av kontroll- og revisjonsrutiner, og riksrevisjonens uavhengighet. Et viktig siktepunkt er å forenkle og rasjonalisere administrasjonen av bistanden, som oppnås når mange givers enkeltprosjekter erstattes av et felles budsjettstøtteprogram.

Sektorprogrammer og budsjettstøtte har også tidligere vært benyttet som bistandsformer. Allerede i 1976-77 ble det inngått avtale mellom de nordiske land, FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) og Mosambik om et bredt sektorprogram for landbruksutvikling som dekket det meste av landbrukssektoren, og som varte i mer enn 10 år. Tilsvarende støttet Norge fra 1971 og i flere tiår fremover et av de større indiske programmene for mor/barn og familieplanlegging. En rekke samarbeidsformer ble etablert på 1990-tallet, før de mer formaliserte sektorprogrammene ble utviklet.

Andre former for budsjettstøtte, som varebistand eller importstøtte har vært gitt siden 1970-tallet. Norge har også bidratt med mer generell betalingsbalansestøtte og ekstra tilskudd i forbindelse med strukturtilpasningsprogrammer på 1980- og 90-tallet. Budsjettstøtten til land som Mosambik og Tanzania har i praksis utviklet seg fra slike tidligere støtteformer. Gjeldslette er også en form for budsjettstøtte, når det medfører at landene som tidligere har betjent sin gjeld, i stedet kan benytte disse midlene til andre formål. I enkelte land er det viktigste formålet med budsjettstøtte å redusere budsjettunderskudd, og dermed senke inflasjon og rentenivå, og gi større rom for kredittilgang til nasjonalt og lokalt næringsliv. Mens en del av de grunnleggende makroøkonomiske betingelsene som ble stilt i forbindelse med strukturtilpasningsprogrammene fortsatt inngår i betingelsene for budsjettstøtte, er de nye formene for budsjettstøtte som regel knyttet til fattigdomsstrategier og blir fulgt opp av giverlandene for å støtte implementeringen av disse.

Bruk av sektorprogrammer og budsjettstøtte i dag

Norge støtter for tiden sektorprogrammer i samtlige hovedsamarbeidsland, pluss i Vietnam, primært innen helse og utdanningssektoren der slike felles sektorprogrammer er kommet lengst. Det arbeides videre med å opprette felles sektorprogrammer innen justis, jordbruk, energi, fiskeri og veisektoren, samt for distriktsutvikling og lokalforvaltning i noen land.

Samlet bidro Norge med ca. 400 mill.kr. i direkte budsjettstøtte (utenom gjeldslette) i 2002, og ca 200 mill.kr. til sektorprogrammer. Dette representerte over 25 prosent av stat-til-stat bistanden i 2002, og ca 7 prosent av total bilateral bistand. Det legges opp til at både sektorprogrammene og budsjettstøtten vil øke ytterligere i kommende år.

I land som er eller nylig har vært krigsrammet, benyttes direkte budsjettstøtte i dag som et viktig virkemiddel for å etablere en troverdig statsadministrasjon, og som bidrag i en nasjonsbygging- eller fredsbyggingsprosess. Som regel er det i slike land politisk viktig å støtte gjenoppbygging av sentrale statsfunksjoner og grunnleggende offentlige tjenester for å stabilisere og styrke en fredsprosess. Dette var f.eks. tilfelle for budsjettstøtten til Mosambik i de tidlige fasene, og gjelder for støtten til Afghanistan i dag. Myndighetene i slike land kan ikke forventes å ha utarbeidet omfattende planer og strategier for fattigdomsreduksjon, og vil ofte ha svakere

forvaltningsapparater. En må videre være forberedt på noe høyere risiko under slike omstendigheter, enn i samarbeidsland med mer stabile forhold. Men også i slike land er det nødvendig med kontroll og oppfølging av bruken av budsjettstøtten. Norge har derfor i flere tilfeller valgt å støtte flergiverfond administrert av en multilateral organisasjon, som tar ansvar for å forvalte bidragene sammen med den nye regjeringen.

Budsjettstøtte gis på dette grunnlag til Afghanistan, Det palestinske området og til Øst-Timor for å støtte nasjonsbygging, gjenreisning og fredsbygging. I to av disse går Norges bidrag gjennom et flergiverfond. Flergiverfond er også etablert i Irak av Verdensbanken og FN i samarbeid. I Afghanistan og det palestinske området har budsjettstøtten fra Norge og andre givere bidratt til å stabilisere en statsadministrasjon og yte enkelte grunnleggende offentlige tjenester under meget vanskelige omstendigheter. Situasjonen i Øst-Timor er i ferd med å stabiliseres, og utviklingen her kan snart gjøre det mulig å yte budsjettstøtte på mer ordinære vilkår.

Både Norge og andre giverland bidrar med budsjettstøtte til andre samarbeidsland der forutsetningen nå synes å være til stede, sett i et helhetsperspektiv. De fleste samarbeidsland foretrekker bistand i form av direkte budsjettstøtte, dersom denne gis med tydelige betingelser og blir forutsigbar. Alle bistandsgivere stiller slike betingelser, og dette blir derfor forhandlet frem i hvert enkelt land. Før Norge går inn med ny budsjettstøtte til samarbeidsland, skal det gjøres en vurdering av styresettsituasjonen, myndighetenes vilje til å implementere sin fattigdomsstrategi, og kvaliteten av den offentlige økonomiforvaltningen. Risikofaktorer skal vurderes i forhold til forventede resultater. Slike vurderinger utarbeides normalt i samarbeid med andre givere. Som hovedregel gir Norge budsjettstøtte bare i samarbeid med andre givere, der Verdensbanken som regel også deltar. Norge legger også stor vekt på analysene og vurderingene til Det internasjonale valutafondet IMF av den makroøkonomiske politikken og økonomiforvaltningen i denne sammenheng.

Ved inngangen til 2004 har Norge avtale om budsjettstøtte til de fire hovedsamarbeidslandene Malawi, Mosambik, Tanzania og Uganda. I samtlige land er Norge del av flergivergrupper som samarbeider tett seg i mellom og med Verdensbanken og IMF i oppfølging av støtten. Budsjettstøtten til Mosambik og Tanzania har utviklet seg over lengre tid, jf. boks 5.9 om budsjettstøtten i Tanzania. Budsjettstøtten til Mosambik ble vur-

Boks 5.8 Sektorprogram. Utdanningsprogrammet i Tanzania som eksempel

Sektorprogrammet for utdanning i Tanzania startet i 2001. Programmet har en tidshorisont til 2006 og finansieres av tanzanianske myndigheter og en rekke givere. Myndighetene utformet strategien og planen for programmet sammen med giverne. I programmet er all støtte til sektoren samlet, både det som gis av bilaterale givere, Verdensbanken, multilaterale givere og bistandsfinansierte frivillige organisasjoner. Det er felles rapportering på resultater til alle giverne. Bistand gjennom frivillige organisasjoner går direkte til prosjektene, mens de bilaterale givernes støtte kanaliseres gjennom myndighetenes økonomiforvaltningssystemer, med en egen revisjon av midlene.

Boks 5.9 Budsjettstøtte til Tanzania

I Tanzania er det en felles budsjettstøtteordning der 13 givere inklusive EU og Verdensbanken deltar. Med basis i fattigdomsstrategien er det definert en rekke tiltak som skal iverksettes. Det skal oppnås forbedringer innen rammebetingelser til privat sektor, myndighetene skal fordele tilstrekkelige budsjettmidler til sektorer som utdanning og helse, offentlig økonomiforvaltning skal bedres, fortsatt bekjempelse av korrupsjon samt forbedring i en rekke sosiale indikatorer. Tiltakene er svært konkrete og målbare og myndigheter og givere møtes tre ganger årlig for å vurdere fremdrift. På grunnlag av oppnådde resultater betaler giverne ut penger.

dert og gjenstand for kritikk av Riksrevisjonen høsten 2003. Riksrevisjonens rapport er til behandling i Stortinget (Dokument nr. 3: 6 (2003-2004)). Utenriksdepartementet har merket seg kritikken, og gjennomført en rekke tiltak for å bedre kvaliteten av budsjettstøtten for fremtiden. Støtten til Malawi ble suspendert fra 2001 til slutten av 2003 på grunn av svakheter i den økonomiske politikken og økonomiforvaltningen. En avtale om budsjettstøtte til Uganda, øremerket for spesielt fattigdomsorienterte budsjettposter («*Poverty Action Fund*») ble inngått i 2002. Erfaringene i samtlige land understreker betydningen av flergiversamarbeid og en aktiv oppfølging fra norsk side. Det er åpenbare fremganger i samtlige land med styringen av statsbudsjettet til prioriterte formål for fattigdomsreduksjon, og stor oppmerksomhet omkring forbedringer av den offentlige økonomiforvaltningen. Basert på disse positive erfaringene, blir budsjettstøtte nå vurdert i flere samarbeidsland.

Overgangen til fellesfinansierte bidrag til nasjonale sektorprogrammer og statsbudsjett, innebærer blant annet at det spesifikt norske bidraget ikke kan «følges» på samme måte som enkeltprosjekter. Dette betyr at resultatrapportering, budsjettkontroll og kvalitetssikring må utføres av mottakerlandet og givergruppen i samarbeid. (Dette omtales videre i kap. 10.)

De multilaterale organisasjonene og nye bistandsformer

De multilaterale finansinstitusjonene, særlig Verdensbanken, er viktige drivkrefter for etablering av sektorprogrammer og budsjettstøtte. Verdensbanken er globalt den største bidragsyter til utdanning og helse, ofte kanalisert inn i sektorprogrammer der slike er etablert. Verdensbanken lanserte i 2001 en ny form for budsjettstøtte for å støtte gjennomføringen av fattigdomsstrategier, PRSC (Poverty Reduction Support Credit), til erstatning for bankens tidligere strukturtilpasningslån, og er i ferd med å utforme en fast politikk for slike lån til policy-formål. Det diskuteres bl.a. om Verdensbanken kan endre sin tidligere politikk og øke andelen av de totale utlån til ikke-øremerket budsjettstøtte utover 30 prosent. Som omtalt ovenfor, er det som regel nært samarbeid og til dels felles avtaler mellom Verdensbankens og de bilaterale givernes budsjettstøtte. Det er imidlertid også visse forskjeller, bl.a. fordi banken ikke har anledning i sitt mandat til å ta så eksplisitt hensyn til politiske styresettvurderinger som de bilaterale.

De regionale utviklingsbankene benytter tilsvarende mekanismer. IMF har også siden 1999 lagt om sine tidligere strukturtilpasningslån (ESAF) til en revidert mekanisme for støtte til fattigdomsreduksjon og økonomisk vekst (PRGF).

FN-systemet har hatt langt større problemer med å tilpasse seg de nye bistandsformene. Noen av organisasjonene, særlig FNs særorganisasjoner, har mandater for å være rådgivere og pådriverne internasjonalt for internasjonale normer og standarder som ikke alltid er innarbeidet i den nasjonale politikken. I tillegg har giverharmonisering møtt en del motstand i organisasjoner som UNICEF, som viser til at organisasjonen ikke er en tradisjonell giver og er avhengig av en viss synlighet for å kunne mobilisere ressurser. Regjeringen syn er at de multilaterale organisasjonene må bidra til færre enkeltinnsatser og klarere nasjonalt eierskap. Sektorprogrammer er et godt virkemiddel for å oppnå dette. FN må bidra i sektorprogrammene med uavhengig faglig rådgivning og vil også ha en viktig normativ rolle i utformingen av de nye bistandsformene. Som ledd i reformene i FNs utviklingsorganisasjoner forventer regjeringen vesentlig bedre resultater på dette området.

Fortsatt prosjektbistand

Det er verken mulig eller ønskelig å legge mesteparten av den totale bistanden over til slike «nye bistandsformer» i alle land. Stat-til-stat bistanden utgjør for tiden bare 27 prosent av den totale bilaterale bistanden. Flere av landene i Asia og store land som Sør-Afrika og Nigeria foretrekker ofte prosjektfinansiering som de selv innarbeider i egen planer. Disse har som regel også bedre kapasitet til å forholde seg til prosjektmangfoldet. I andre land er den offentlige økonomiforvaltningen ennå ikke tilfredsstillende med kapasitet til å styre omfattende internasjonal bistand. Og selv i samarbeidsland der det er etablert gode nasjonale sektorprogrammer, omfatter disse foreløpig bare få sektorer utover helse og utdanning. Fra norsk side arbeides det for å støtte en utvidelse av antall sektorprogrammer, og for en styrket økonomiforvaltning som kan bidra til at sektor- og budsjettstøtte kan gis til flere land. En omlegging i denne retning bør være målet for de fleste samarbeidsland i lavinntektsgruppen.

Vanlig prosjektbistand vil bl.a. av disse grunner fortsatt være utbredt i kommende år. All

bistand gjennom frivillige organisasjoner er prosjektbasert, og det samme gjelder all såkalt multi-bi bistand, og den direkte støtten til næringslivet. All nødhjelp og humanitær bistand er prosjektorientert, såvel som støtten til demokratibyggning, menneskerettigheter og gjenreising i Balkan-regionen. Storparten av bistanden gjennom de multilaterale organisasjonene er fortsatt prosjektbasert, mens særlig utviklingsbankene øker sin overgang til nye bistandsformer. Av stat-til-stat bistanden er det økende bruk av nye bistandsformer, men foreløpig er godt over 50 prosent prosjekter.

Dessuten vil særlig aktiviteter av mer eksperimentell karakter og for utprøving av nye initiativer lettere bli utført gjennom prosjekter. For eksempel kan slike prosjekter legge grunnlaget for senere utvidelse i stor skala i form av et sektorprogram. Mange aktiviteter som skal nå frem til spesielle eller marginaliserte grupper, blir ofte utført som prosjekter gjennom frivillige organisasjoner. Enkeltprosjekter gjennom frivillige organisasjoner trenger heller ikke være belastende for sentrale myndigheter, ettersom de i stor grad kan avtales og gjennomføres på sektornivå eller distriktsnivå.

Boks 5.10 Mange kanaler og partnere i utviklingssamarbeidet

FN-systemet omfatter både *utviklingsfond* og *programmer* som FNs utviklingsprogram (UNDP), FNs barnefond (UNICEF), FNs befolkningsfond (UNFPA), Verdens matvareprogram (WFP) og FNs aidsprogram (UNAIDS), *særorganisasjoner* som Verdens helseorganisasjon (WHO), Den internasjonale arbeidsorganisasjon ILO, FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) og FNs organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur (UNESCO), samt *nødhjelp- og flyktningorganisasjoner* som FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) og FNs organisasjon for palestinske flyktninger (UNRWA).

De multilaterale finansinstitusjoner inkluderer både Verdensbanken og IMF, men også de regionale utviklingsbankene for Latin-Amerika (IDB), Afrika (AfDB) og Asia (ADB) samt spesialfond som Det internasjonale fond for jordbruksutvikling (IFAD).

Innen stat-til-stat samarbeidet støttes en lang rekke statlige institusjoner som omfatter både departementer, direktorater, halvstatlige institu-

sjoner og lokal distriktsforvaltning. I noen tilfeller er det etablert et institusjonelt samarbeid med parallelle norske statlige organer.

Blant private og frivillige organisasjoner er det enda større spredning, fra store internasjonale utviklingsorganisasjoner som Oxfam, Care, Plan, Røde Kors-føderasjonen og Redd Barna-alliansen, via kvinne- og miljøaktivister, til misjonsorganisasjoner, profesjonelle sammenslutninger, idretts- og kulturorganisasjoner, og mer nylig media og politiske partier.

Også innen næringslivet er det et voksende antall aktører som investeringsfond, opplæringsinstitutter, faglig og finansielle rådgivningstjenester, og mikrofinans-organisasjoner.

I tillegg er det de senere år etablert nye internasjonale fond med bidrag fra både store næringsvirksomheter, private givere og statlige midler, som Den globale vaksinealliansen (GAVI) og Det globale fond for bekjempelse av hiv/aids, tuberkulose og malaria (GFATM).

Regjeringen vil:

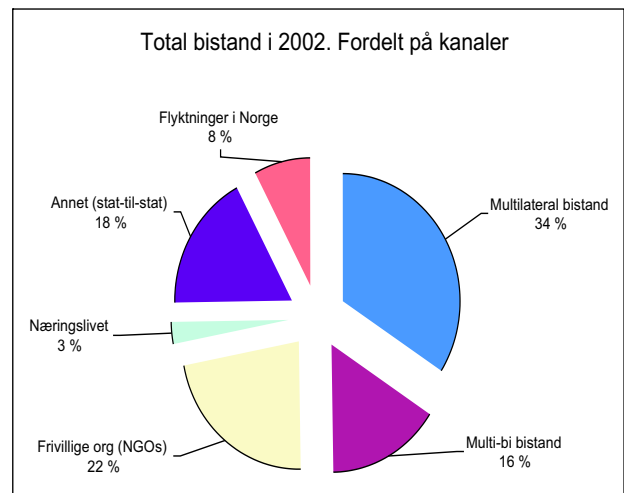
- arbeide systematisk for at samarbeidslandene blir i stand til å styre nasjonale programmer og budsjetter, slik at Norge og andre givere i større grad kan gå over til nye bistandsformer.
- arbeide for å lette belastningen på samarbeidslandene gjennom overgang til nye samarbeidsformer i bistanden.
- vurdere, i samarbeid med mottakerlandet, hvorvidt prosjektbistand kan benyttes til å forberede en bredere sektortilnærming på lengre sikt.
- i de land der forholdene ligger til rette for det, oppfordre landene til å arbeide for at det opprettes sektorprogrammer på flest mulig områder, og gå inn for at norsk og internasjonal bistand i størst mulig grad innarbeides i slike nasjonale programmer.

5.5 Effektiv bistand: Bruk av aktører og kanaler

Både norsk og internasjonal utviklingssamarbeid omfatter et mangfold av aktører og samarbeidspartnere. Norge gir bidrag gjennom de multilaterale organisasjonene som FN og utviklingsbankene; direkte i stat-til-stat samarbeid, gjennom frivillige organisasjoner og institusjoner, og gjennom næringslivet. (Se boks 5.10.) De mange aktører representerer til sammen kunnskap, erfaringer og ulike tilnæringsmåter som kan berike mulighetene for å skape positiv utvikling i en sammensatt virkelighet.

Mangfoldet av ulike aktørene kan virke forvirrende og til tider både overlape hverandre, og konkurrere om midler og synlighet. Men i praksis er det også betydelig samarbeid og samordning dem imellom. Rolledelingen er imidlertid ikke alltid like klar. Noen frivillige organisasjonene gjennomfører tiltak og programmer nærmest som konsultantselskaper, andre virker som utøvere av hjemlandets utenrikspolitikk. Enkelte FN-organisasjoner deltar på innsamlingsmarkedet i konkurranse med de frivillige organisasjonene. Derfor er skillelinjene blitt vanskeligere, og behovene for styring av bruken av de ulike kanalene har økt.

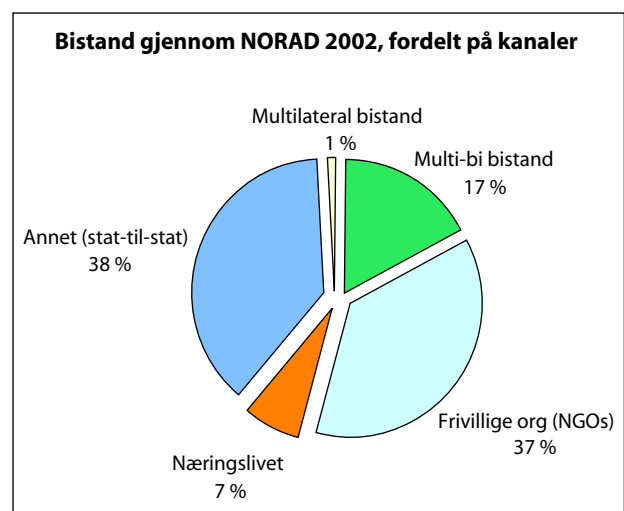
Figurene 5.5 og 5.6 viser hvordan den totale norske bistanden, og bistanden gjennom NORAD som i hovedsak forvaltet den langsiktige bilaterale utviklingsbistanden, ble fordelt på de viktigste kanalene i 2002.



Figur 5.5 Norsk total bistand i 2002, netto (uten adm.kostnader). Fordelt på kanaler

Stat-til-stat bistand

Staten i utviklingsland har en nøkkelrolle for å bygge nasjonen, organisere samfunnsutviklingen og skape grunnlag for økonomisk vekst og utvikling. Stat-til-stat bistanden kan kanalisere den norske bistanden inn i sentrale sektorer og prosesser i samarbeidslandet, og danner kjernen når Norge deltar i utviklingsdialogen med samarbeidslandenes myndigheter. Stat-til-stat samarbeidet gjør Norge til en aktiv partner i utviklingsdialogen om makroøkonomisk politikk, reformer i offentlig forvaltning, og om viktige sektorer. Erfaringer viser at Norge blir lyttet til, ikke bare på grunnlag av volumet på bistanden men også når en fra norsk side bringer relevante erfaringer og kunnskaper inn i bistandsdialogen på landnivå. Den



Figur 5.6 Bistand gjennom NORAD 2002, fordelt på kanaler.

samfunnsmodellen som Norge og de øvrige nordiske land har utviklet med blandingsøkonomi og utbredt samarbeid mellom privat sektor, staten og organisasjonslivet blir stadig møtt med interesse i utviklingsland og i de internasjonale organisasjonene.

Den bilaterale bistanden til offentlige institusjoner og tiltak i samarbeidsland var tidligere til langt ut på 1980-tallet kjernen i den bilaterale bistanden. I 2002 utgjorde stat-til-stat bistanden fra budsjettkapitler for langsiktig bistand rundt 12 prosent av den totale bistanden (utenom adm.kostnader), og rundt 18 prosent om også støtte til offentlige institusjoner for fredsbygging, demokratisering og menneskerettigheter regnes med.

Bidrag til etablering og forsterking av sentrale offentlige forvaltningsoppgaver og funksjoner er en viktig del av stat-til-stat samarbeidet. Norge har i mange år bidratt til etablering av bedre forvaltningssystemer bl.a. på fiskeri- og petroleumssektoren, og til viktige offentlige funksjoner som desentralisering, miljøforvaltning og offentlig statistikk. I nyere tid har Norge økt innsatsen for institusjoner som støtter demokratisering og menneskerettigheter, anti-korrupsjonstiltak og bedring av offentlig økonomiforvaltning. Slik innsats er bare mulig der det er etablert at langvarig samarbeid med myndighetene basert på gjensidig respekt og tillit.

Det bilaterale samarbeidet gir gode muligheter til å mobilisere et bredt spekter av det norske samfunns ressurser til arbeidet for utvikling. Virkemidlene vil være flere, men stat-til-stat samarbeidet skal være bærende i hovedsamarbeidslandene. I de andre samarbeidslandene begrenses norsk innsats til mer strategiske bidrag knyttet til prioriterte satsingsområder for norsk utviklings- og utenrikspolitikk. Gjennom bilateralt arbeid skapes det også et erfaringsgrunnlag som er av betydning i oppfølging av utviklingsspørsmål internasjonalt.

De multilaterale organisasjonene

FN-systemet og utviklingsbankene er svært sentrale kanaler for å følge opp handlingsplanen for å bekjempe fattigdom i sør. Det multilaterale system tillegges også stor vekt i regjeringens samlede utenrikspolitikk. Det er gjennom internasjonalt samarbeid Norge kan bidra til å løse internasjonale utfordringer.

I 2002 ble i alt rundt 34,1 prosent av den totale bistanden (utenom administrasjon) kanalisert

som generelle midler til de multilaterale organisasjonene eller til deres globale programmer. I tillegg ble ca 15,5 prosent benyttet til såkalte «multi-bi» tiltak (inklusive gjeldslette), dvs øremerkede tiltak i enkeltland der en multilateral organisasjon står for gjennomføringen. Til sammen ble dermed nær halvparten av all bistand kanalisert gjennom de multilaterale organisasjonene i 2002, hvilket er i tråd med de mål som har vært satt for bruken av multilaterale kanaler.

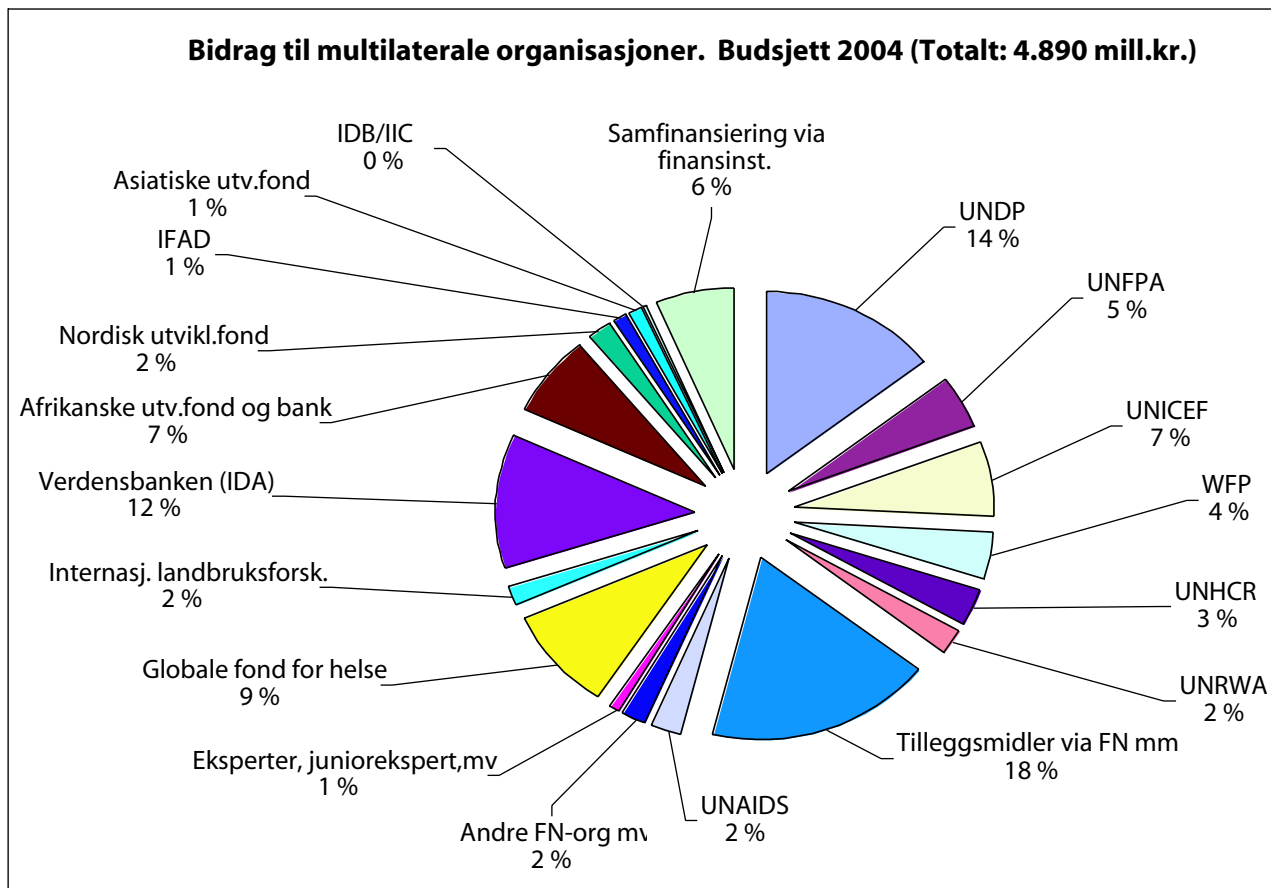
De multilaterale organisasjoner har en betydning som går langt ut over ressursoverføringer. De har helt sentrale roller både globalt og på landnivå som fora for den utviklingspolitiske debatten og i utforming av utviklingspolitiske prinsipper, i fastsetting av globale normer, konvensjoner og handlingsplaner, og ved omfattende rådgivning og faglig bistand. På landnivå er spesielt Verdensbanken og UNDP ledende i koordinering av bistands-giverne og i den felles dialog med myndighetene. De multilaterale organisasjonene er i mange utviklingsland også svært viktige bidragsytere for å styrke offentlige institusjoner og deres muligheter til å levere tjenester til egen befolkning.

Multilateral bistand gjør også at giverland bistår andre fattige land enn de det har et bilateralt bistandssamarbeid med. Dette motvirker tendensen blant bilaterale givere om å flokke seg rundt spesielt populære mottakerland, mens andre blir glemt. Våre felles forpliktelser til å bidra til tusenårsmålene, gjelder overfor alle. For utviklingslandene kan multilateral bistand også være lettere å administrere, dersom alternativet er at enda flere land går inn med bilaterale programmer.

FN-systemet og FN-reform

Det unike med FN-systemet er dets universelle tilstedeværelse og brede mandat, som spenner fra fred, konfliktløsning og menneskerettigheter, via humanitær hjelp og langsiktig utvikling. Videre er det bare gjennom FN vi kan etablere globale rammeverk og normer. FN-systemet oppfattes i de fleste land som nøytrale rådgivere og partnere, og dette gjør det mulig for FN å ta opp spørsmål som det ofte er vanskelig for bilaterale og andre organisasjoner å fremme. I FN sitter utviklingslandene i klart flertall og dette gjør at begrepet «utviklingssamarbeid» ofte får en mer reell betydning i multilateral bistand sammenlignet med mye av den tradisjonelle bilaterale hjelpen.

Norge legger stor vekt på å styrke FN-systemets rolle i utviklingspolitikken. Derfor er det av



Figur 5.7 Norges bidrag til multilaterale organisasjoner. Budsjett 2004

avgjørende betydning at FN-organisasjonene samlet og hver for seg er effektive og kompetente organisasjoner som ivaretar sitt kjernemandat og bidrar til en koordinert innsats for å realisere tusenårsmålene. Desverre oppleves mange av organisasjonene som ineffektive med for svak kompetanse og for få ressurser til å fylle sine roller som normsettende rådgivere globalt og nasjonalt, og til å bidra effektivt og substansielt til utviklingsarbeidet på landnivå. Her er det imidlertid store ulikheter mellom organisasjonene, såvel som variasjoner i hvordan de fungerer på landnivå.

Skal FN-systemet kunne spille en mer sentral rolle og ivareta sine globale funksjoner, er det nødvendig å videreføre og forsterke de reformprosessene som har foregått de siste 15 årene. Mer omfattende reformer enn det som til nå har vært gjennomført er nødvendig. De nordiske land samarbeidet om to tidligere FN-reformpakker i 1991 og 1996. Disse fikk relativt stort gjennomslag på flere punkter, bl.a. for å styrke samarbeidsfunksjoner i FN sentralt, effektivisering av styrearbeidet i FNs fond og programmer, og innføringen av et felles rammeverk for FNs arbeid på

landnivå. Likevel gjenstår flere store områder der forslagene ikke har fått oppslutning, som en mer egnet styringsstruktur, en klarere rolle for FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC), bedre evne for FN-systemet til å bistå på landnivå, og en ny finansieringsmodell som kan sikre mer stabile og forutsigbare ressurser til FNs utviklingsarbeid basert på en rimelig byrdefordeling.

Regjeringen arbeider nå med tre hovedområder for reform av FNs utviklingssystem, i nært samarbeid med likesinnede giverland i Utsteinnettverket. For det første for å skape et bedre, mer helhetlig og integrert FN på landnivå, for det andre å gi bedre styring og politikutvikling på sentralt nivå, og for det tredje å sikre større, stabile og forutsigbare ressurser til FNs utviklingsarbeid.

Samordning av FN-systemet og bedre samspill mellom FN-systemet og andre givere, særlig på landnivå, er en av de største utfordringene FN står overfor. En hovedsvakheter er at FNs stedlige koordinator som har ansvaret for å tilrettelegge for samordning i hvert enkelt land verken har hatt ressurser eller formell myndighet til å utføre

denne oppgaven optimalt. FNs «landteam» som består av alle FN-organisasjonene på stedet, kan bidra konstruktivt til samarbeid innen FN-systemet. Det er imidlertid spesielt nødvendig å utvikle et langt bedre samarbeid og en samkjøring av Verdensbankens og FNs utviklingsprogrammer på landnivå, sammen med bilaterale givere, slik at en sikrer en harmonisering av all giverinnsats.

Når det gjelder den andre hovedutfordringen, er det behov for å forenkle strukturen i styringen av FNs fond og programmer. Tusenårsmålene har gjort det nødvendig å se utviklingsspørsmål på en mer integrert og helhetlig måte. Samtidig må utviklingsspørsmål ses i sammenheng med humanitære spørsmål og konfliktløsning. Selv om styrene i FNs fond og programmer nå fungerer bedre enkeltvis, mangler det mye på den samlede koordinering. Norge vil videre arbeide for at det etableres integrerte team på det regionale nivået mellom de viktigste av FNs utviklingsorganisasjoner for å sikre god service overfor utviklingslandene.

Den tredje hovedutfordringen er at FNs utviklingsarbeid er klart underfinansiert i forhold til oppgavene. Under 10 prosent av den globale utviklingsbistanden kanaliseres gjennom FN-systemets utviklingsarbeid. FN har dermed ikke blitt tilført ressurser til å utnytte sine fortrinn fullt ut. Dessuten krever medlemslandene FN-innsats på en rekke nye områder, uten at det bevilges tilstrekkelige budsjettmidler. Manglende forutsigbar finansiering av FN gjort det vanskeligere å planlegge aktivitetsnivået over flere år. Videre er det kun et fåtall land som tar ansvaret for å bære byrdene for FNs frivillige finansierte virksomhet på utviklingsområdet. Dette fører en sterk avhengighet av få store giverland. De seks Utstein-landene alene, Canada, Nederland, Norge, Storbritannia, Sverige og Tyskland, bidrar med om lag halvparten av FNs frivillige utviklingsmidler.

Norge har derfor tatt internasjonalt initiativ for å sikre UNDP en milliard US dollar i årlige kjerneressurser, som et første konkret skritt mot en bedring av FNs utviklingsressurser. Dette er basert på at organisasjonen har gjennomgått betydelige reformer de siste årene. På lengre sikt er det viktig å sikre et bedre samsvar mellom de prioriteringer medlemslandene pålegger FN-systemets bistandsvirksomhet og de ressurser de samme medlemsland stiller til rådighet. Norge er derfor interessert i å arbeide for et felles giverforum med FNs fond og programmer som kan bidra til å sikre mer stabile og forutsigbare bidrag.

De multilaterale finansinstitusjonene

Som de viktigste finansieringskilder for de fattigste landene er de multilaterale finansinstitusjonene helt sentrale aktører i det internasjonale utviklingssamarbeidet. Begrepet multilaterale finansinstitusjoner omfatter IMF, Verdensbanken, en rekke regionale utviklingsbanker samt Det internasjonale fond for jordbruksutvikling (IFAD). Norge er medlem av tre regionale utviklingsbanker; Den afrikanske utviklingsbank (AfDB), Den asiatiske utviklingsbank (ADB) og Den interamerikanske utviklingsbank (IDB). De asiatiske og interamerikanske regionbankene er større finansieringskilder for utviklingstiltak i sine respektive regioner, enn Verdensbanken. Både Verdensbanken og IMF har formell status som særorganisasjoner i FN, noe de regionale utviklingsbankene ikke har. Norge har arbeidet aktivt for at de regionale utviklingsbankene skal få et nærmere samarbeid med hverandre og med FN-systemet. Dette er i ferd med å skje som et av de viktige og positive resultatene av FN-konferansen om finansiering av utvikling i Monterrey i 2002. Her samarbeidet alle de multilaterale finansinstitusjonene og FN for første gang om en internasjonal konferanse om finansiering for utvikling.

Utviklingsbankenes hovedmålsetting er fattigdomsreduksjon. De har de senere år utviklet seg til å bli stadig viktigere arenaer for drøfting av utviklingspolitiske problemstillinger. Institusjonene er også viktige kunnskapsinstitusjoner, og fremstår i stadig større grad som premissleverandører i utviklingsdebatten. Verdensbankens og IMF's felles Utviklingskomité spiller en stadig mer sentral rolle som internasjonal utviklingspolitisk forhandlingsforum og normsetter. Komitéen som møtes på ministerplan to ganger i året, behandler overordnede utviklingspolitiske spørsmål av betydning for både Verdensbankens og IMF's virksomhet. Gjeldsletteplanen for de fattigste og mest gjeldstyngede landene – den såkalte HIPC-ordningen, samt lanseringen av kravet om nasjonale fattigdomsrettede utviklingsstrategier som grunnlag for gjeldslette og bistand, er eksempler på initiativ fra Utviklingskomitéen.

Utviklingsbankene er stort sett bygget opp over samme lest. Medlemslandene bidrar med grunnkapital etter bestemte kriterier. Bare en liten del av kapitalen betales inn til banken. Det aller meste er i form av garantier. Dette gir en kredittverdighet som gjør at institusjonene kan låne penger på det internasjonale finansmarkedet på aller beste vilkår. Dette nyter utviklingsland med

lav kredittverdighet godt av ved at utviklingsbankene gir dem lån på samme gunstige vilkår. Slike vilkår ville disse landene på egen hånd ikke oppnådd på det internasjonale kapitalmarked. Utviklingsbankene virker således som en hjelpende mellommann mellom utviklingslandene og det internasjonale kapitalmarked.

Dessuten har alle utviklingsbankene spesialfond for utviklingsfinansiering på særlig gunstige vilkår, reservert for de fattigste landene som ikke er i stand til å betjene lån på markedsvilkår. Det dreier seg om rentefrie lån med 40 års løpetid og lang avdragsfri periode (10 år). Størstedelen av denne finansieringen kommer i form av innbetalte bidrag fra giverlandene, basert på forhandlinger som innebærer en avtalt byrdefordeling mellom bidragsyterne. Den vesentligste delen av Norges bidrag til utviklingsbankene er innbetalinger til disse spesielle utviklingsfondene i samsvar med det forhandlingsresultatet Stortinget slutter seg til ved egen behandling. Førrige kapitalpåfylling i Det internasjonale utviklingsfondet IDA, ble foretatt i 2002, som omtalt i St.prp. nr. 33 (2002-2003), jf. Innst.S.nr. 83 (2002-2003).

Det internasjonale utviklingsfondet (IDA) er Verdensbankens rimelige låneordning for de fattigste medlemslandene. Den 13. kapitalpåfyllingen (IDA 13) ble fullført i 2002 med et totalt kapitalgrunnlag på USD 22,9 milliarder. For Norges del innebærer påfyllingen et totalt bidrag på 1,75 milliarder kr. fordelt over tre år, som utgjør 1,52 prosent av påfyllingen. Nytt i forhold til tidligere påfyllinger er at 18-21 prosent av midlene skal gis som ren gavebistand. Dette reiser spørsmålet om fremtidig dekning av «tap» for fremtidig bortfall av tilbakebetaling fra mottakere av bistand fra Fondet. Norge arbeider aktivt for at dette skal inngå i forhandlingene for 14 kapitalpåfylling som ble innledet i februar 2004.

Hver utviklingsbank ledes til daglig av et eksekutivstyre. Norge er representert i Verdensbanken gjennom en valggruppe med de nordiske og baltiske land som har en eksekutivdirektør (styremedlem) sammen. De landene som har de største økonomier må stå for de største bidragene til grunnkapitalen og får den største stemmevekten i de styrende organer. I praksis kan imidlertid små land ha betydelig innflytelse på institusjonens beslutninger, dette som en følge av at det stemmes meget sjelden i styrene. Vedtak fattes som regel på grunnlag av fremforhandlet enighet. Norge arbeider aktivt for å styrke utviklingslandenes innflytelse i Verdensbankens styre. (Jf. omtale i kap.3.) I samtlige av de regionale utviklings-

bankene har utviklingslandene samlet flertall i styret. Også her er det forhandlinger og konsensusprinsippet som gjelder så langt det er mulig.

Verdensbanken er den klart største internasjonale utviklingsinstitusjonen og den eneste utviklingsbanken med et globalt mandat. Banken har 184 medlemsland, med Øst-Timor som det siste. Verdensbankgruppen omfatter også Det internasjonale finansieringsinstitutt (IFC) og Det multilaterale garanti-institutt for investeringer (MIGA). Disse har separat kapitalgrunnlag og stab, og støtter på ulik måte medlemslandene med utvikling av privat sektor. IFC gir lån og bidrar med egenkapital til private bedrifter i utviklingsland og mello-minntektsland. MIGA garanterer private investeringer mot ikke-kommersiell (politisk) risiko. De yter begge utstrakte analyse- og rådgivningstjenester overfor låntakerlandene.

Langsiktige investeringslån har tradisjonelt utgjort om lag tre fjerdedeler av Verdensbankens långivning. Disse lånene har gått til finansiering av konkrete tiltak på områder som infrastruktur, utdanning, helse og miljø. Fra å være dominert av tiltak innen infrastruktur, er det de senere 10-12 år skjedd et skifte i bankens långivning mot større satsning på sosial sektor, helse og utdanning. Banken er i dag den største eksterne bidragsyter til finansiering av utdannings-, helse- og hiv/aids-programmer i utviklingsland. Bare om lag en fjerdedel av lånene har vært knyttet til økonomiske reformer som de tidligere strukturtilpasningslånene. Disse lånene blir nå erstattet med budsjettstøtte og andre lån for å støtte opp under nasjonale fattigdomsstrategier, som omtalt i kap. 4 og kap. 5.4, og i St.prp. nr. 33 (2002-2003), jf. Innst.S.nr. 119 (2002-2003).

Verdensbankens rolle som kunnskapsbank har vært økende, blant annet fordi den er i stand til å tiltrekke seg godt kvalifiserte folk fra ulike fagdisipliner. Bankens forskningsavdeling har de senere år presentert rapporter og studier som i betydelig grad har innvirket på den utviklingspolitiske debatten. Verdensbanken har i de senere år også fått flere viktige oppgaver av mer utenrikspolitisk karakter. Bankens rolle som sekretariat for det norske formannskap i «*Ad Hoc Liaison Committee*» i Midtøsten-prosessen er et eksempel på dette. Et annet er bankens rolle i Bosnia etter Dayton-avtalen. Overgangen mellom voldelig konflikt og stabilitet i et land er for tiden fokusert i bankens forsknings- og analysearbeid, med støtte bl.a. fra Norge. Denne utviklingen har gjort at banken i dag ofte samarbeider tett med FN i tidlige faser av stabiliseringstiltakene etter en kon-

flikt, som f.eks. på Øst-Timor, i Afghanistan og Irak.

Regjeringen vil fortsatt legge vekt på å styrke utviklingsbankene som utviklingsinstitusjoner med fokus på fattigdomsreduksjon i praksis. Bankene bør videreutvikle støtten til nasjonale strategier for fattigdomsreduksjon, legge til rette for reelt nasjonalt eierskap, og må legge disse strategiene til grunn for bankenes samlede virksomhet i et land. Verdensbanken må foreta de nødvendige endringer i egne prosedyrer slik at de kan delta fullt ut i felles finansiering av sektorprogrammer gjennom myndighetene. Det gjenstår også en del på at Verdensbanken er tilstrekkelig åpen og villig til å delta i harmoniseringsarbeidet på landnivå i alle land. De regionale utviklingsbankene må intensivere sitt arbeid for å delta konstruktivt for harmonisering og koordinering på landnivå. Det er videre viktig med et dypere og bredere samarbeid mellom Verdensbanken og IMF, de regionale utviklingsbankene og FN-systemet med sikte på bidra til maksimal samlet fattigdomsreducerende effekt av det multilaterale systems arbeid på landnivå.

Regjeringen vil arbeide videre for at viktige tverrgående tema som miljø, likestilling, fredsbygging og godt styresett blir ivaretatt i utviklingsbankenes virksomhet, bygge opp under bankenes satsing på utdanning og helse, og støtte bankene i deres arbeid for næringsutvikling og bærekraftig byutvikling i fattige land.

Regjeringen går inn for å ytterligere styrke samspillet mellom utviklingsbankenes virksomhet og norsk bilateral bistand, og benytte erfaringsgrunnlag fra bilateralt arbeide for å få best mulig grunnlag for deltakelse i bankenes styrende organer. Nordisk samarbeid og alliansebygging for øvrig, spesielt Utstein-samarbeidet, blir aktivt benyttet for å påvirke såvel Verdensbanken som de regionale utviklingsbankene.

Effektivitet og resultater i det multilaterale systemet

Hovedansvaret for rapportering og gjennomgang av virksomheten ligger i de multilaterale organisasjonene selv, og Norge deltar sammen med de andre medlemslandene i de styrende organer som har ansvar for å gjøre organisasjonene mest mulig effektive i forhold til deres mandat. Da må egenrapporteringen suppleres med uavhengige evalueringer og vurderinger utført av medlemslandene. Norge har bl.a. innledet et systematisk samarbeid med andre giverland for å gjennomgå multilaterale organisasjoners aktiviteter og resultatoppnåelse på landnivå. De seks Utstein-landene sammen med

Danmark og Sveits utgjør kjernen i et uformelt nettverk kalt MOPAN (Multilateral Organisations Performance Assessment Network).

Norge koordinerte den første multilaterale gjennomgangen i 2003, av seks multilaterale organisasjoners innsats på helsesektoren i sju samarbeidsland. Studien omfattet WHO, UNICEF, Verdensbanken og Den afrikanske utviklingsbanken. Etter norsk initiativ vil en ny studie bli utført i 2004, der temaet er FN-systemet og utviklingsbankenes bidrag til harmonisering og koordinering rundt nasjonale fattigdomsstrategier. Resultatene av denne studien skal følges opp i de respektive organisasjoners styrende organer.

En tilsvarende studie ble foretatt av de nordiske landene i fellesskap i 2002/3 av hvordan Verdensbanken, IMF og de regionale utviklingsbankene støttet opp under arbeidet med fattigdomsstrategier på landnivå og tilpasset egne bistandsprogrammer til prioriteringer i disse.

Regjeringen vil i fremtiden enda tydeligere basere fordelingen av støtten til multilaterale organisasjoner ut fra hvordan organisasjonene bidrar innenfor sine mandater til oppnåelsen av tusenårsmålene. Her vil en vurdering av de ulike organisasjoners effektivitet stå sentralt, men også i hvilken grad organisasjonene bidrar aktivt til giverharmonisering og effektivisering. Regjeringen vil vurdere å øke støtten til de multilaterale organisasjoner som mest aktivt arbeider for samordning og reform. Dette er bakgrunnen for at UNDP som også har ansvar for å samordne FN-systemet på landnivå, har mottatt en viss økning i norske ressurser. Dette kan også medføre at enkelte organisasjoner får redusert støtte fra Norge.

Kriteriene betyr ikke at organisasjoner som har et forbedringspotensiale ikke skal motta norsk støtte. Dersom organisasjonene fyller en viktig nisje, vil norsk støtte likevel vurderes. I slike tilfeller må støtten kanaliseres til de deler av organisasjonen som fungerer tilfredsstillende og på en måte som fremmer institusjonsreform. Eksempler på dette er Norges dialog med og støtte til organisasjoner i FN-systemet som har et klart forbedringspotensiale, som UNESCO og FAO.

For utviklingsbankene inngår Norge mer forpliktende avtaler om bidrag for treårsperioder basert på forhandlinger med andre giverland om kapitalutvidelse og en fordelingsnøkkel. Norges bidrag også til utviklingsbankene blir vurdert ut fra de samme kriterier om deres effektivitet i forhold til mandatene og bidrag til giverharmonisering.

Kombinasjon av multilateral og bilateral bistand (tilleggsmidler og multi-bi bistand)

I tillegg til den generelle multilaterale bistand som benyttes til programmer og aktiviteter vedtatt av organisasjonenes styre, benytter giverland de multilaterale organisasjonene som kanaler for innsatser med noe grad av øremerking. Dette kan enten være spesifikke tiltak i konkrete utviklingsland (såkalt «multi-bi» bistand) eller tilleggsmidler til spesielt prioriterte temaer.

Denne bistandsformen benyttes i særlig grad for humanitær innsats og til freds- og demokratibygging i kriserammede land. Tilleggsmidler benyttes også til gjennomføring av en rekke spesielle programmer innen menneskerettigheter og politisk styresett, såvel som innen miljø, hiv/aids, narkotikabekjempelse, barnarbeid m.v., der de multilaterale har spesielle forutsetninger for å kunne gjøre en effektiv innsats. Fordelene ved denne bistandsformen er at de multilaterale organisasjonene ofte kan ha lettere tilgang på samarbeid med myndighetene i vanskelige situasjoner, foruten at de ofte besitter høy spesialkompetanse med bred internasjonal erfaring og kan trekke på global rekruttering.

Innen rammen av det bilaterale samarbeidet på landnivå, benyttes de multilaterale organisasjonene for å gjennomføre enkelte programmer og prosjekter. Slik multi-bi bistand kan bl.a. omfatte situasjoner der Norge finner at organisasjoner som UNICEF, ILO eller UNDP har gode programmer som effektivt bidrar til å gjennomføre bistandsmålene overfor f.eks. foreldreløse barn, rettsløse landarbeidere, barnarbeid, eller organisering av demokratiske valg. I en del tilfeller opprettes såkalte flergiverfond for spesielle formål, som for å samordne støtte til overgangsprogrammer og demokratiske valg i Angola og Afghanistan, eller til gjenreising i krigsrammede områder i Sri Lanka. Flegiverfond letter kvalitetskontroll og oppfølgingen for giverne, samtidig som det er enklere for mottaker å forholde seg til bare en koordinator for givergruppen.

Regjeringen benytter tilleggsmidler for å støtte ytterligere opp under multilaterale organisasjoner på enkelte globale satsingsområder som er særlig prioritert innenfor norsk utviklingssamarbeid. For de største av FNs fond og programmer, som UNDP og UNICEF, er det behov for tilleggsmidler for å gjøre organisasjonene bedre i stand til å bidra innenfor sine kjerneoppgaver. Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene får tilleggsmidler for å bygge

opp faglig kompetanse og finansiere ekstraaktiviteter. FNs særorganisasjoner er avhengig av frivillige tilleggsmidler for å bistå utviklingslandene innenfor sine mandater.

En alt for stor øremerking av multilaterale midler er uheldig og ofte lite effektivt for den enkelte organisasjon. Regjeringen har derfor i økende grad gått over til å kanalisere tilleggsbidrag til de multilaterale organisasjonene gjennom en felles pott med andre giverland. Dette gjelder f. eks. UNDP, UNICEF og WHO. Øremerkede tilleggsmidler vil fortsatt gis i første rekke til organisasjoner som foreløpig ikke har utviklet instrumenter for å håndtere rene multilaterale tilleggsbidrag, eller hvor hensynet til påvirkning av institusjonenes politikk skulle tilsi det. Innen FN-systemet dreier dette seg først og fremst om ILO, FNs miljøprogram (UNEP), FNs konferanse for handel og utvikling (UNCTAD) og Det internasjonale handelssenter (ITC).

De nye globale fondene for helseformål

De siste årene har nye aktører vist interesse for å bidra til det internasjonale utviklingsarbeidet. Særlig på helseområdet har det vokst frem nye partnerskap der multilaterale organisasjoner og bilaterale givere samarbeider med institusjoner i privat sektor. Gjennom disse mekanismene mobiliseres nye finansielle ressurser til prioriterte innsatsområder. Regjeringen ser de globale helsefondene som et nyttig supplement til multilaterale og bilaterale aktørers innsats, og ser det som positivt at fondene har ført til økte ressurser og oppmerksomhet i forhold til sentrale helseutfordringer. Det er svært positivt at privat sektor på denne måten tar samfunnsansvar.

Av de nye fondene og finansieringsmekanismene, er GAVI og GFATM særlig viktige kanaler for norsk bistand:

Den globale vaksinealliansen (GAVI) ble etablert i 1999 som et samarbeid mellom offentlige og private aktører. Hensikten med GAVI er å bidra til at barn i fattige land får et fullverdig vaksinetilbud. GAVI har ført til økt innsats for vaksinedekning og har mobilisert nye ressurser til dette området. Melinda and Bill Gates Foundation er største giver. Norge har vært nest største bilaterale giver. Fra norsk side har en bidratt til at GAVI arbeider gjennom de nasjonale helsesystemene og til et godt samarbeid med UNICEF og WHO, der FN-organisasjonene går tungt inn i samarbeidet innenfor sine mandater.

Det globale fond for bekjempelse av aids, tuber-

kulose og malaria (GFATM): Metoder for forebygging og behandling av hiv/aids, tuberkulose og malaria har vært tilgjengelige lenge. Det er hovedsakelig manglende ressurser som har vært hinderet for å redde millioner av liv årlig i utviklingslandene. For å skaffe nødvendige tilleggsressurser, særlig i forhold til hiv/aids, ble GFATM i 2002 opprettet på initiativ av FN, med støtte fra G8-landene og afrikanske statsledere. Fondet har gjennom tre søknadsrunder bevilget USD 2,1 milliarder til 121 land. Omlag 60 prosent av dette har gått til tiltak rettet mot hiv/aids.

Det er en utfordring å sikre at alle de nye ordningene ikke bidrar til å fragmentere arbeidet på landnivå. Fondene utfordrer prinsippet om at det er mottakerlandenes egne prioriteringer som skal være førende for bistanden. Det økte antall aktører setter også problemene med giverkoordinering og myndighetenes styring av bistanden på spissen. Det samme er tilfelle for rapporteringsfunksjonene. Både for givere og mottakere er det en utfordring å harmonisere langtidsplanlegging og de senere års bevegelse fra prosjektstøtte til sektorstøtte, med støtten fra de nye helseaktørene. Dette søkes ivaretatt gjennom styringsmekanismene for de nye ordningene, samt god koordinering med multilaterale institusjoner og bilaterale givere. Det er ingen enkle løsninger på disse utfordringene, som må møtes både globalt og lokalt.

På globalt plan arbeider regjeringen for å øke utviklingslandenes innflytelse på fondenes prioriteringer og tildelingskriterier blant annet ved å sikre en rimelig styrerepresentasjon for mottakerlandene. Regjeringen prioriterer også norsk deltakelse i styresammenheng i fondene for å sikre at de opererer i samsvar med utviklingspolitiske mål.

Regjeringen arbeider også, både via Verdens helseorganisasjon WHO og gjennom bilateral bistand, for å styrke helsesektoren i utviklingslandene slik at landene blir bedre i stand til å absorbere den økte finansielle støtten til de oppgaver fondene prioriterer uten at dette går utover andre viktige helsetiltak. Utdanning av helsepersonell og støtte til en sterk, offentlig sosial sektor er viktig. Det gjelder også å bedre myndighetenes kapasitet til å styre bistanden fra fondene i tråd med egne prioriteringer.

De frivillige organisasjonene

De frivillige organisasjonene – som omtales nærmere i kap. 8 – kanalisere nå en meget stor del av



Figur 5.8 Spebarnskontroll. Kenya.

Kilde: Scanpix

den bilaterale bistanden. I 2002 ble over 22 prosent av all bistand kanalisert gjennom disse organisasjonene, og hele 34 prosent av den bilaterale bistanden. Storparten av dette – over 80 prosent – ble kanalisert gjennom norske organisasjoner, mens resten gikk til lokale og nasjonale organisasjoner i mottakerlandet, internasjonale organisasjoner, uavhengige stiftelser og forskningsorganisasjoner. En betydelig andel av denne bistanden går til humanitær innsats og nødhjelp, og til gjenreiseing, fredsbygging, demokratisering og styrking av menneskerettigheter. Men også den mer langsiktige bistanden kanaliseres i økende grad gjennom frivillige organisasjoner. Feks. fordelte NORAD i 2002 vel 37 prosent av NORADs totale bistand (eksklusive administrasjon) gjennom frivillige organisasjoner. Også NORAD yter over 80 prosent av disse midlene til norske organisasjoner, mens vel 10 prosent går til nasjonale og lokale organisasjoner i utviklingsland.

Storparten av den langsiktige bistanden som kanaliseres gjennom de frivillige organisasjonene, gis som støtte til organisasjonenes egne tiltak og programmer for utvikling av det sivile samfunn og fattigdomsreduksjon. Men organisasjonene gjennomfører også prioriterte oppgaver innenfor de bilaterale avtalene med samarbeidslandene, eller som supplement til disse. Spesielt i land der samarbeidet med myndighetene er vanskelig, og der disse ikke tar ansvar for en troverdig strategi for fattigdomsreduksjon, kan de frivillige organisasjonene være en mer effektiv kanal for å nå frem med effektive utviklingstiltak for fattige målgrupper, og bidra til at slike målgrupper får styrket sin organisering og synlighet til å påvirke myndighe-

tene i landet. Støtten til uavhengige organisasjoner, media og politiske partier i utviklingsland har også til formål å støtte opp under det sivile samfunns rolle som konstruktive kritikere i en utviklingsprosess.

Frivillige organisasjoner som bidrar med tjenesteleveranser i utviklingslandene må også se sin innsats som en integrert del av det samlede arbeidet med fattigdomsreduksjon i vertslandet og bidra til harmonisering og tilpasning av utviklingsinnsatsen slik at denne gir mer effektive resultater for målgruppene. Det er imidlertid en utfordring dersom støtten gjennom frivillige organisasjoner øker i samarbeidsland med rimelig god politikk, med tilsvarende svekkelse av offentlige myndigheters muligheter til å foreta overordnet styring av totale ressurser i tråd med nasjonale prioriteringer og nasjonal politikk.

Støtte gjennom næringslivet

Direkte støtte til bedrifter og organisasjoner i næringslivet utgjør en liten del av den totale bistanden, mens den totale innsatsen for næringsutvikling foregår også gjennom andre kanaler og virkemidler, som omtalt nærmere i kap. 7. Formålet med den direkte støtten er bl.a. å stimulere til nyinvestering og etablering av ny virksomhet som gir arbeidsplasser og bedre inntektsgrunnlag for en langsiktig økonomisk utvikling som er helt avgjørende for en varig fattigdomsreduksjon. Regjeringen legger stor vekt på betydningen av næringsutvikling i sør, og ser den direkte støtten gjennom næringslivet, herunder NORFUND, som en viktig del av denne innsatsen.

Premisser for bruk av de ulike kanalene

Regjeringen vil legge vekt på en fortsatt omfattende og fleksibel bruk av de ulike kanaler for utviklingsbistanden. Både stat-til-stat bistanden, de multilaterale organisasjonene, de frivillige organisasjonene og privat sektor (næringslivet) har viktige funksjoner og kvaliteter som ikke dekkes av de andre kanalene.

Ved fordeling av bistandsressurser mellom kanaler vil det legges mest vekt på hvordan disse bidrar til å oppfylle tusenårsmålene og andre viktige utviklingsmål og rettigheter, innenfor de respektive mandater og virksomhetsområder. Det legges økende vekt på kvalitet og resultatoppnåelse, at virksomheten støtter opp under nasjonale fattigdomsstrategier, og bidrar til å styrke nasjonale eller lokale institusjoner og orga-

Boks 5.11 Norges samarbeidsland for utviklingsbistand, 2004:

Hovedsamarbeidsland:

Afrika: Malawi, Mosambik, Tanzania, Uganda, Zambia. *Asia:* Bangladesh, Nepal.

Samarbeidsland:

Afrika: Angola, Eritrea, Etiopia, Kenya, Madagaskar, Mali, Nigeria, Sør-Afrika. *Asia:* Afghanistan, Indonesia, Kina, Pakistan, Sri Lanka, Vietnam, Øst-Timor. *Midtøsten:* Det palestinske området. *Mellom-Amerika:* Guatemala, Nicaragua

nisasjoner. Samtidig vil det bli lagt økende vekt på betydningen av godt styresett og en effektiv offentlige forvaltning i samarbeidslandene, og fordelingen av bistandsressurser vil også reflektere hvordan de ulike kanalene bidrar til dette.

5.6 Fordeling av bistanden på land.

Valg av hovedsamarbeidsland og samarbeidsland

Den bilaterale utviklingsbistanden er for tiden fokusert på sju hovedsamarbeidsland og et begrenset antall andre samarbeidsland. Antallet hovedsamarbeidsland og samarbeidsland ble redusert etter en gjennomgang av disse i 2001, da Stortinget besluttet at Norge skulle konsentrere bistandssamarbeidet om Bangladesh, Malawi, Mosambik, Nepal, Tanzania, Uganda og Zambia som hovedsamarbeidsland, samt 17 andre samarbeidsland. Fra 2004 er det enighet om at to av disse ikke lenger skal være samarbeidsland for bistanden (India og Zimbabwe), mens tre andre land (Afghanistan, Kenya og Madagaskar) er tatt inn i denne gruppen. (Se boks 5.11.)

Fattigdomsorientering er et viktig kriterium for landvalg. De landene Norge har valgt ut som hovedsamarbeidsland, er blant de minst utviklede i verden, MUL, de har vist vilje til fattigdomsrettet politikk og har hatt en relativt stabil politisk situasjon. I hovedsamarbeidslandene vil Norge etterstrebe et bredt samarbeid med utgangspunkt i landenes egne prioriteringer og evt strategier for fattigdomsreduksjon. Det er et uttrykt mål at Norge tilstreber et forutsigbart og robust

bistandssamarbeid med disse landene, der bistandstiltakene vil ha et langsiktig siktemål. Norge kombinerer bistandstiltakene med en politisk dialog i samarbeid med andre givere, og legger stor vekt på deltakelse i den brede bistandsdialogen om utviklingspolitiske spørsmål. Selv om utviklingen i disse landene også kan preges av vansker og tilbakeslag, tar Norge sikte på å tilpasse innholdet i samarbeidet til den aktuelle situasjonen, mens det langsiktige perspektivet opprettholdes. Dersom utviklingen forverres kontinuerlig uten tegn til at myndighetene gjør anstrengelser for å bedre situasjonen, vil imidlertid regjeringen kunne revurdere vedkommende lands status som hovedsamarbeidsland.

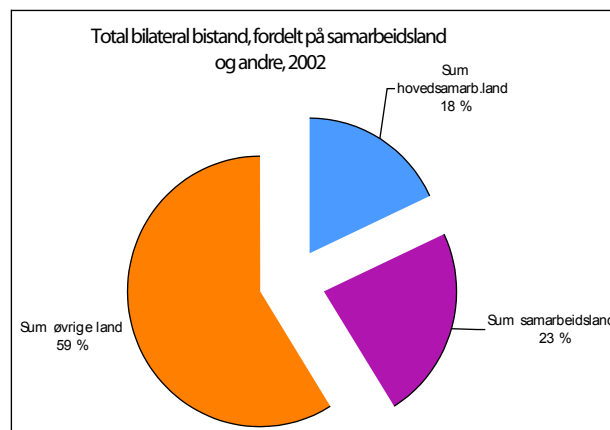
Regjeringen har videre, med Stortingets samtykke, valgt ut et begrenset antall samarbeidsland der Norge også har et betydelig bistandssamarbeid. Flere av disse spiller en viktig rolle for å sikre regional stabilitet og utvikling. I disse landene vil det være andre givere som tar hovedrollene i bistandsdialogen, mens norsk innsats begrenses til mer strategiske bidrag knyttet til prioriterte satsingsområder for norsk utviklings- og utenrikspolitikk. I samarbeidslandene legges et bredere sett av kriterier til grunn for samarbeidet, som også omfatter støtte til fredsbygging og samarbeid om globale og regionale prosesser. Men også i samarbeidslandene står målene om fattigdomsbekjempelse sentralt, og samarbeidet har et langsiktig perspektiv. Samarbeidet vil vanligvis være konsentrert innen et utvalg av prioriterte temaer, basert på situasjonen i det enkelte land, landenes egne prioriteringer, norsk kompetanse, egnede kanaler og andre aktørers bidrag. Regionbevilgningene for henholdsvis Mellom-Amerika, Afrika, Midtøsten og Asia, er øremerket for samarbeidslandene og som tilleggsbevilgninger til hovedsamarbeidslandene.

Inndelingen i et begrenset antall hovedsamarbeidsland og andre samarbeidsland har vist seg nyttig i den strategiske fokus og prioriteringer i bistandssamarbeidet. Erfaringene tilsier imidlertid at samarbeidet både med hovedsamarbeidsland og andre samarbeidsland må utvikles fleksibelt og tilpasses utviklingen i det enkelte land, samtidig som det langsiktige perspektivet opprettholdes. F.eks. har utviklingen spesielt i Bangladesh som er et hovedsamarbeidsland, utviklet seg i negativ retning de senere år og det har vært vanskelig å etablere en konstruktiv politisk dialog med myndighetene. Landrammen til Bangladesh er av denne grunn også betydelig redusert de senere år. Sikkerhetssituasjonen og de politiske

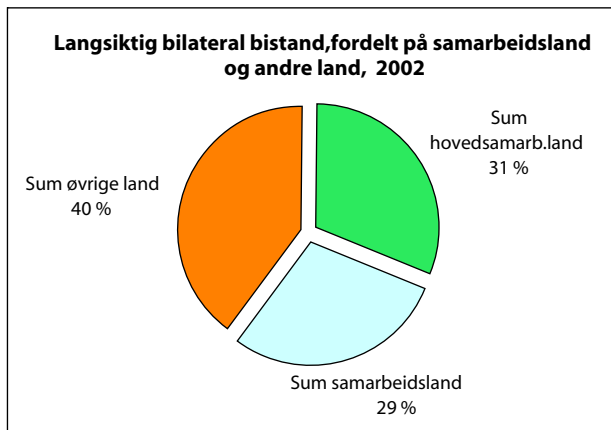
forholdene i Nepal har også vært spesielt vanskelige de senere årene, men det er stadig håp om at forhandlingene om en varig politisk løsning kan komme i gang igjen. Likeledes har de politiske forholdene både i Malawi, Uganda og Zambia tidvis vært labile, noe som har nødvendiggjort en omfattende politisk dialog som komplementerer bistandssamarbeidet. Når de generelle betingelsene for utvikling bedres, slik som i Mosambik på 1990-tallet, i Tanzania i de senere år, og slik det synes å gå i Zambia og Malawi for tiden, gir dette grunnlag for utvidet samarbeid og økte bistandsbevilgninger.

Samtidig har samarbeidet særlig med noen av samarbeidslandene utviklet seg slik at Norge er bredt engasjert i politisk dialog og omfattende bistandssamarbeid, på samme måte som i hovedsamarbeidslandene. Dette gjelder f.eks. land som Nicaragua, Etiopia, Sri Lanka, Vietnam og Øst-Timor, og til en viss grad Sør-Afrika. I flere av samarbeidslandene som i Angola, Øst-Timor og Det palestinske området er Norge relativt sett en mer betydningsfull bistandsgiver enn i enkelte av hovedsamarbeidslandene. Volumet på Norges bilaterale bistand til enkelte samarbeidsland er også større enn til hovedsamarbeidslandene. Regjeringen foretar en jevnlig vurdering av hvorvidt nivået på bistand i det enkelte samarbeidsland er tilpasset situasjonen i landet og norske politiske mål.

Bevilgningene til globale ordninger og multilateral bistand blir fordelt på grunnlag av andre kriterier og viser derfor en lang større spredning enn bevilgningene til hovedsamarbeidsland og regionbevilgningene. Særlig gjelder dette bevilgninger til humanitær bistand, demokratisering og fredsbygging, samt til de frivillige organisasjonene og næringsutvikling. Formålet med disse



Figur 5.9 Total bilateral bistand, fordelt på kategorier land, 2002



Figur 5.10 Langsiktig bilateral bistand (uten nødhjelp, fredsbygging, m.m.), fordelt på grupper av land, 2002

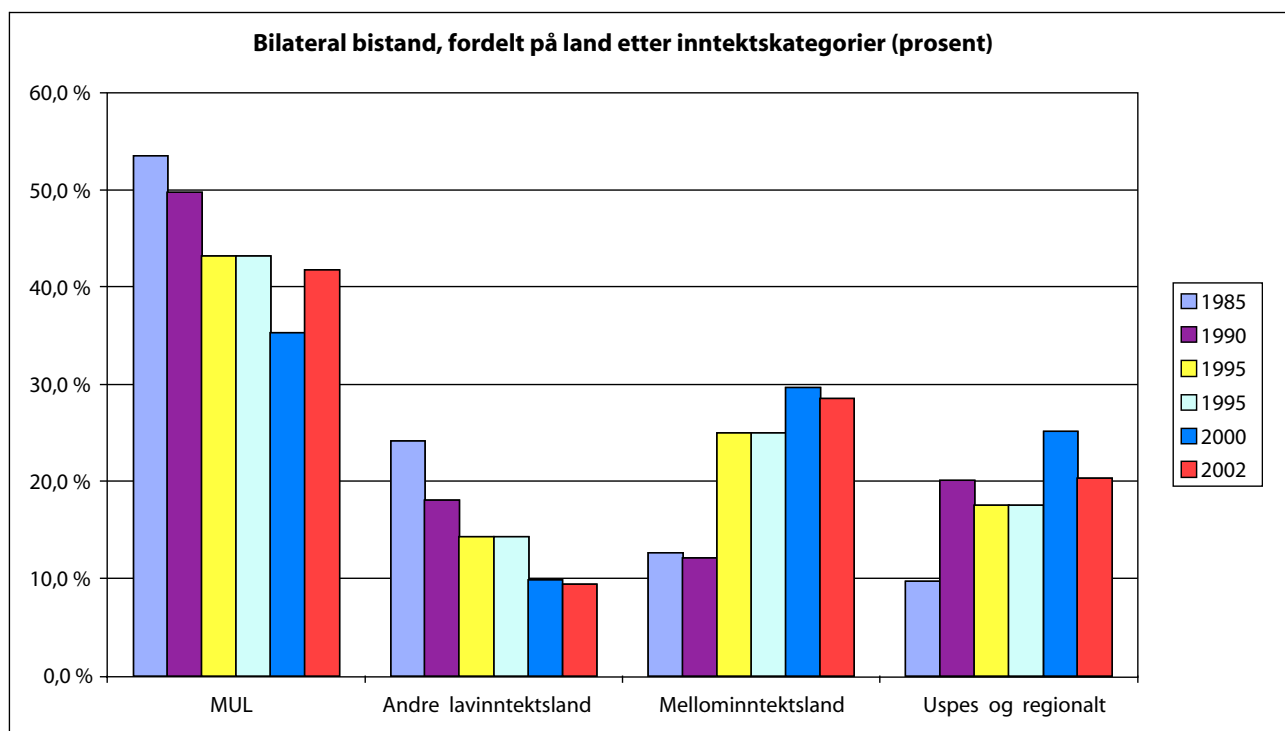
bevilgningene er nettopp at de skal benyttes der det er størst behov f.eks. for nødhjelp eller fredsbygging, eller der de frivillige organisasjonene har etablert gode samarbeidsrelasjoner med det sivile samfunn. Også den multilaterale bistanden, herunder multi-bi programmene har andre siktemål og kan benyttes i land og regioner der de multilaterale har relevante programmer.

Hovedsamarbeidslandene mottok dermed i 2002 samlet bare 18 prosent av den samlede bilaterale bistanden. De 17 andre samarbeidslandene

mottok samme året samlet rundt 23 prosent av den bilaterale bistanden. Den største andelen, nær 60 prosent av totalen gikk således til andre land enn de som er i kategoriene hovedsamarbeidsland og andre samarbeidsland. Dette skyldes i hovedsak at den omfattende bistanden til nødhjelp, humanitær innsats, fredsbygging og demokratisering, overgangsbistand samt flykninger i Norge, og som samlet utgjør over 55 prosent av den bilaterale bistanden, blir fordelt etter andre kriterier. Over 80 prosent av denne går til andre land enn samarbeidslandene.

Av den langsiktige bilaterale bistanden (utenom nødhjelp og fredsbygging, mm) gikk 31 prosent til hovedsamarbeidslandene og 29 prosent til andre samarbeidsland i 2002, mens rundt 40 prosent gikk til andre land. Dette omfatter bl.a. den omfattende støtten gjennom frivillige organisasjoner som også har stor spredning på land der disse organisasjonene har samarbeidspartnere. Dersom bistanden i større grad skal fokuseres til hovedsamarbeids- og samarbeidslandene, kan det derfor være aktuelt å øke de aktuelle budsjettpostene til hovedsamarbeidslandene og regionalbevilgningen, og samtidig styre bruken av andre budsjettposter tydeligere inn mot disse landene. Regjeringen vil foreta en gjennomgang med dette for øyet.

Regjeringen finner det hensiktsmessig å opprettholde de to kategoriene hovedsamarbeidsland



Figur 5.11 Norsk bilateral bistand (inkl. multi-bi) 1985-2002, fordelt på kategorier av land

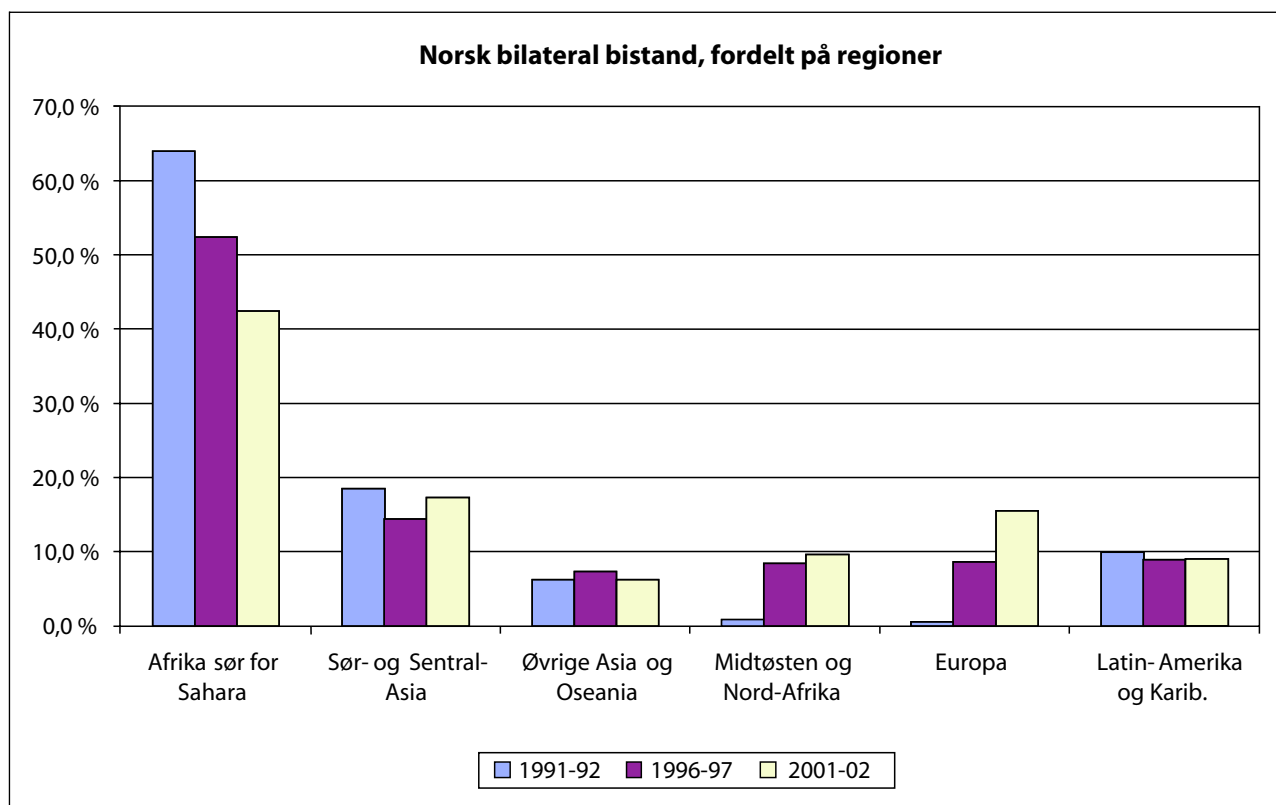
og andre samarbeidsland. Dette markerer det mer langsiktige og omfattende bistandssamarbeidet og politiske dialogen Norge har med hovedsamarbeidslandene. Regjeringen vil imidlertid kontinuerlig vurdere omfang og karakter i samarbeidet, og komme tilbake til Stortinget med forslag til endringer når dette måtte være påkrevet.

Regjeringen er videre opptatt av å styrke fattigdomsrettingen av bistanden, ved at en vesentlig andel av norsk bistand går til de fattigste landene, og med spesiell fokus på Afrika sør for Sahara. Målet om at minst 40 prosent av den bilaterale bistanden til de minst utviklede, MUL-landene ble nådd i 2002, men dette er stadig avhengig av at en rekke ulike budsjettposter brukes til å realisere dette.

For å oppnå en fordeling av bistandsinnsatsen som særlig kommer de land til gode som henger etter i arbeidet med å oppnå tusenårsmålene, har Storbritannia og Nederland nylig besluttet å fokusere sin bistandsinnsats ytterligere. Nederland har nylig i behandlingen av regjeringens melding til parlamentet besluttet å innføre et måltall der minst 50 prosent av den bilaterale bistanden, inklusive humanitær bistand, skal gå til Afrika. Denne andelen har for norsk bistands vedkommende sunket med 20 prosentpoeng, til 42 prosent,

siden begynnelsen av 1990-tallet. Storbritannia har etablert et måltall der 90 prosent av all bilateral bistand, eksklusiv nødhjelp, humanitær bistand og uspesifiserte tiltak, skal gå til lavinntektsland. Selv om det kan være noe ulike beregningsmetoder, vil et sammenlignbart tall for norsk bistand til Afrika i dag utgjøre ca. 60-65 prosent.

Selv om målet om at minst 40 prosent av norsk bistand skal gå til de minst utviklede landene er oppfylt, er det stadig bare ca 50 prosent av totalen som klart kommer lavinntektsland, dvs. land med brutto nasjonalinntekt per innbygger under USD 745 til gode. Resten går til land som ikke er så fattige eller til formål som det i dag er vanskelig å henhøre til spesielle land eller kategorier land. Regjeringen ønsker en større grad av konsentrasjon av den samlede bilaterale norske innsatsen om de land som henger etter i arbeidet med å oppnå tusenårsmålene og som ikke vil ha mulighet til å nå dem uten betydelig støtte. Dette kan bidra til å løfte flere ut av ekstrem fattigdom. Det er derfor et behov for et mer konkret mål for større konsentrasjon av den bilaterale innsatsen, eksklusiv humanitær bistand og nødhjelp, slik en har gjort på britisk side. Spørsmålet vil bli utredet og en vil komme med et konkret forslag i forbindelse med statsbudsjettet for 2005. Et slikt måltall



Figur 5.12 Norsk bilateral bistand (inkl. multi-bi), fordelt på regioner. (Unntatt ufordelt/globalt.)

Kilde: OECD/DAC)

vil måtte realiseres gradvis, fra og med 2005-budsjettet. Dette vil ikke innebære noen svekkelse av krav til godt styresett og vilje til reform.

Effektivitet og landvalg

Nyere internasjonale forskningsresultater og Norges egne erfaringer viser at bistanden har størst effekt i de land der den økonomiske politikken, styresettet og andre betingelser bidrar til god utvikling og fattigdomsreduksjon. I tråd med dette har flere multilaterale finansinstitusjoner og enkelte store bilaterale givere tatt nye initiativ for å øke bistanden til land der disse betingelsene er til stede, og redusere den til andre land der de generelle betingelsene er mindre gunstige.

Det har skapt spesielt stor interesse at Verdensbanken har utviklet et sett med indikatorer for vurdering av politikk og institusjoner (Country Policy and Institutional Assessments, CPIA) – for fattige land som mottar lån og gavemidler fra IDA. Et sett av 20 indikatorer brukes til å vurdere landenes makroøkonomiske politikk, handels- og markedspolitikk, sosiale fordelingspolitikk, og offentlig forvaltning og korrupsjon. Det pågår en løpende diskusjon om de indikatorer og kvalitative vurderinger banken benytter seg av, og hvordan det enkelte land måles og vurderes mot disse indikatorene. Verdensbanken bruker ikke CPIA-scoringen direkte til fordeling av IDA-ressursene, men balanserer den med bankens egne vurderinger av hvordan pågående bankfinansierte prosjekter og programmer gjør fremskritt og gir resultater. På grunnlag av en samlet vurdering blir ressursene fordelt på låntakerne. Verdensbanken har de senere år, bl.a. etter aktiv norsk innsats, fokusert sterkere på land som kommer ut av voldelig konflikt eller andre kriser, og som viser tilstrekkelig vilje til å legge om sin politikk.

Liknende systemer for fordeling av bistandsressurser er også under utvikling i de regionale utviklingsbankene og andre finansinstitusjoner som Det internasjonale jordbruksfondet (IFAD). For UNDP er det først og fremst landenes evne til å formulere og gjennomføre gode tiltak som legges til grunn for den økte fleksibiliteten i fordelingen av ressursene på land. Effektivitetskriteriet kombineres med en klar fattigdomsorientering, for å unngå en uønsket vridning av ressursene vekk fra de minst utviklede land og lavinntektslandene.

USAs nye Konto for tusenårsutfordringene («Millennium Challenge Account», MCA) som innebærer at USAs bistand øker med rundt 50

prosent, eller med USD 5 milliarder på årsbasis, skal også fordeles etter slike kriterier på «god politikk» i mottakerlandene. USAIDs alminnelige bistandsprogram skal imidlertid fortsatt fordeles etter gjeldende retningslinjer inntil videre.

Også Storbritannia og Nederland har vurdert bruken av slike faste og «objektive» kriterier for fordelingen av sin bilaterale bistand. I Nederland er dette gjort gjeldende for en mindre del av bistanden, tilsvarende Norges regionalbevilgninger. I Storbritannia foretas internt en konkret vurdering land for land av hvorfor bevilgningene til de enkelte land likevel avviker fra denne teoretiske fordeling.

For den norske bistanden foretok Verdensbankens forskningsavdeling i 2000 en tilsvarende analyse av landfordelingen, etter de samme kriterier som Verdensbanken selv benytter. Studien viste at etter denne typen kriterier var landfordelingen av den norske bistanden mer effektiv for å stimulere til vekst og fattigdomsreduksjon enn gjennomsnittet for all bistand, og like effektiv som fordelingen av Verdensbankens IDA-ressurser.

Det er imidlertid betydelig usikkerhet knyttet til slike analyser, som ikke gjenspeiler innholdet i utviklingssamarbeidet eller hvordan samarbeidet og de enkelte bistandstiltakene fungerer i det enkelte land. De reflekterer heller ikke hvordan bistand kan benyttes strategisk i enkelte «vanskelige» land der et land som Norge kan ha en positiv innflytelse gjennom den politiske bistandsdialogen, eller fokusere på fredsbygging, menneskerettigheter eller annen styresett-forbedring.

Det er svært vanskelig å finne klare og udiskutable indikatorer på god utviklingspolitikk, selv om det er bred enighet om hovedlinjene i denne. Likevel er slike analyser av stor interesse, fordi de kan gi en klarere grunnlag for debatt om hvilke betingelser som må være tilfredsstillt i mottakerlandene for at omfattende bistand skal utnyttes effektivt. Regjeringen støtter derfor opp under det arbeidet som gjøres i Verdensbanken og andre finansinstitusjoner for å justere bistandsvolumet til mottakerlandene etter kvaliteten på landenes utviklings- og fattigdomsrettede politikk, og deres kapasitet og vilje til å gjennomføre denne.

For den norske bistanden foretar Regjeringen regelmessige vurderinger av utviklingen i hvert av samarbeidslandene om forholdene er til stede for en effektiv utnyttelse av bistanden. Vurderingene omfatter både menneskerettigheter, demokratisering, korrupsjon og kvaliteten på offentlig forvaltning, såvel som hvordan landene bidrar til å gjennomføre sine strategier for fattigdoms-

reduksjon og oppnå tusenårsmålene. I de konfliktrammede landene vurderes hvordan myndighetene håndterer konflikten og bidrar til fredsbygging. Regjeringen vil arbeide med å systematisere slike vurderinger ytterligere på en sammenlignbar basis, og sammenholde dem med analysene i de multilaterale organisasjonene. Regjeringen vil legge vekt på slike analyser, men også egne erfaringer med fremdriften i bistandssamarbeidet i det enkelte land, som grunnlag for landfordelingen av den bilaterale stat-til-stat bistanden.

Regjeringen vil:

- opprettholde ordningen med hovedsamarbeidsland og samarbeidsland,
 - styrke budsjettpostene som er øremerket til hovedsamarbeidsland og samarbeidsland (regionbevilgningene),
 - bidra å vri innsatsen fra frivillige organisasjoner og næringslivet inn mot samarbeidslandene og andre minst utviklede land (MUL),
 - støtte arbeidet i multilaterale organisasjoner for å utarbeide bedre kriterier for fordeling av bistandsvolumet etter kvaliteten på landenes utviklings- og fattigdomsrettede politikk
- fortsatt gjennomføre regelmessige vurderinger av landfordelingen av stat-til-stat bistanden basert på systematiske gjennomganger av betingelsene for en effektiv utnyttelse av norsk bistand i disse landene.
 - utrede et mer konkret mål for større konsentrasjon av den bilaterale innsatsen (eksklusiv humanitær bistand og nødhjelp) og komme tilbake med et konkret forslag i forbindelse med statsbudsjettet for 2005.

5.7 Viktige innsatsområder i norsk utviklingssamarbeid

Fattigdommen i de ulike land og regioner skyldes mange faktorer som varierer fra et område til annet, og innsatsen for å bekjempe fattigdommen må føres på mange fronter og sektorer. Norge kan ikke bidra like sterkt på alle fronter og alle områder. Innsatsen må fokuseres for å være effektiv.

Som nevnt i avsnitt 5.2, legger regjeringen spesielt vekt på betydningen av godt styresett, næringsutvikling og handel, styrking av det sivile samfunn, samt fredsbygging i konfliktrammede områder. Disse er omtalt videre i kap. 6 til 9. I til-



Figur 5.13 Klasserom i Nepal

Kilde: Corbis

legg anses enkelte sektorer og målgrupper som er helt vesentlige for å styrke kampen mot fattigdommen i mange fattige land der Norge har forutsetninger for å kunne yte et effektivt bidrag. Dette gjelder utdanning, helse og kampen mot hiv/aids, bærekraftig utvikling og oppfølging av WEHAB-initiativene, og styrking av rettighetene for utsatte grupper som mennesker med funksjonshemninger, urfolk og barn. Regjeringen tar bl.a. sikte på å utarbeide en revidert strategi for Norges innsats for barn i utviklingsland i løpet av 2004. Arbeidet for å fremme likestilling mellom kjønnene og bedre kvinners stilling er et mål som gjennomsyrrer hele utviklingspolitikken. Utenriksdepartementets strategi for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid (1997-2005) skal oppdateres i løpet av 2005.³ Regjeringen har videre nylig lagt frem en egen plan for det internasjonale arbeid mot kjønnslemlestelse av jenter.⁴

Norge vil arbeide for å fremme disse innsatsområdene i relevante fora både internasjonalt og på landnivå, og bruke bistanden og andre virkemidler for å støtte opp under disse prioriteringene. Dette innebærer ikke at bistanden i alle samarbeidsland eller samtlige kanaler skal omfatte alle satsingsområder. Det er situasjonen på landnivå som avgjør hva Norge skal bidra med, i forhold til behov, andre givers innsats, og de spesielle forutsetninger Norge har for å bistå. Det er heller ikke slik at innsatsen på alle områdene kan måles ved bruk av bistandsressurser alene. På noen områder prioriteres det internasjonale arbeidet og bruken av multilaterale kanaler. For andre områder er det mest effektive å fremme spørsmålene gjennom utviklingsdialogen på landnivå å påvirke samarbeidslandenes egne myndigheter til å oppfylle sine internasjonale forpliktelser, og for andre områder igjen vil samarbeid med norske fagbaser eller det sivile samfunn være det mest aktuelle.

Det internasjonale samarbeidet står helt sentralt. Der Norge lykkes, sammen med andre like-sinnede, å skape tydeligere internasjonal forståelse, etablere nye konvensjoner, internasjonale handlingsplaner og eventuelt ny rettsorden som sikrer rettigheter og gir internasjonal retning på arbeidet, har vi nådd langt. Når de store finansinstitusjonene og de relevante FN-organisasjonene følger opp denne dagsorden og flytter flere ressurser til de samme prioriterte sektorer og

målgrupper, vil også effektene bli langt større enn bare ved bruk av det norske bistandsbudsjettet.

På landnivå kombineres bruken av bistandsressurser med den utviklingspolitiske dialogen i nært samarbeid med andre givere og innen rammen av de nasjonale strategier for utvikling og fattigdomsreduksjon.

Her gis en kort fremstilling av de sektorer og målgrupper som regjeringen vil legge spesiell vekt på, i tillegg til styrking av rettighetene til kvinner og til barn som en tverrgående prioritering, og de områdene som omtales i egne kapitler (godt styresett, næringsutvikling, det sivile samfunn, og fredsbygging):

Utdanning – jobb nummer en

Utdanning er en menneskerett og en forutsetning for økonomisk og sosial utvikling. Kunnskap gir enkeltmennesker økt egenverd og tiltro til at det ved hjelp av egne krefter kan bedre livssituasjonen for seg selv og sin familie. Utdanning fremmer helse og er sentral i bekjempelsen av hiv/aids. Utdanning for alle er en av de viktigste bidragene for å utrydde fattigdom. Gjennom Dakarerklæringen av 2000 forpliktet det internasjonale samfunnet seg til å sikre at ingen land som tar «Utdanning for alle» på alvor, skal mangle ressurser til å gjennomføre dette. Derfor er utdanning jobb nummer 1 i norsk utviklingspolitikk.

To av tusenårsmålene handler om utdanning (jf. kap.2). Mål nummer 2 er å sikre grunnskoleutdanning for alle innen år 2015, og mål nummer 3 om likestilling og styrking av kvinners stilling skal måles ved full likestilling i grunnskolen innen år 2005, og i øvrige utdanningsnivåer innen 2015. Det er fortsatt et langt stykke frem til disse målene er oppnådd, for det er fremdeles 113 millioner barn i skolealder uten tilgang på utdanning, og både i Sør-Asia og i Afrika sør for Sahara er det 20 prosent færre jenter enn gutter i grunnskolen. Likevel er det sannsynlig at disse målene i hovedsak kan nås med forsterket innsats.

Satsing på utdanning er ikke bare et spørsmål om at barn får et skoletilbud. Det er vel så mye et spørsmål om barna faktisk lærer det som er forutsatt, og at de gjennomfører skolen. Skoleklasser i utviklingsland er ofte overfylte. Det er mangel på skolebøker og utstyr. Det skolematerielle som finnes, er i mange tilfeller uegnet eller av dårlig kvalitet. Det er for få lærere, og lærerne er ofte dårlig kvalifisert faglig sett. Store grupper av barn møter en skole som oppfattes som irrelevant og som kulturelt og språklig er fremmed sett fra deres ståsted.

³ *Strategi for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid 1997-2005*. Utgitt av Utenriksdepartementet mai 1997.

⁴ *Plan for Regjeringens internasjonale arbeid mot kjønnslemlestelse av jenter*. Utgitt av Utenriksdepartementet juli 2003.

For mange foreldre innebærer det å sende barna til skolen utgifter eller tapt arbeidsinntekt. For at alle barn skal kunne få – og fullføre – en elementær skolegang med relevant innhold og av rimelig kvalitet, må det i mange land skje en omfattende utvikling av grunnskolesystemet. En ren utbygging av volumet er i seg selv ikke tilstrekkelig.

Norge må ta sin del av ansvaret for at de internasjonale målene kan realiseres. Derfor la regjeringen i januar 2003 frem en strategi for Norges internasjonale bidrag til målet om utdanning for alle.⁵ Sentrumsregjeringen la i 1999 frem en strategi for styrking av forskning og høyere utdanning i tilknytning til Norges forhold til utviklingslandene,⁶ som blir fulgt opp av denne regjeringen. Hovedmålene som ble vedtatt på Dakar-konferansen om utdanning i 2000 er nedfelt i den norske utdanningsbistanden.

I utdanningsstrategien fastslår regjeringen en rekke førende prinsipper for hvordan Norge vil fremme målet om utdanning for alle. Det er regjeringens oppfatning at grunnskoleutdanning skal være gratis for alle, at grunnskolen skal fremme demokrati og menneskerettigheter, og at utdanning til jenter er en prioritert oppgave. Det offentlige må ta hovedansvaret for utdanning, men selve utdanningstilbudet kan være både offentlig og privat. De fremste partnere innen utdanning er Norges samarbeidsland og de multilaterale organisasjonene, men frivillige organisasjoner kan også brukes. De er spesielt effektive i å nå utsatte målgrupper. Det er samarbeidslandene selv som har ansvar for å utforme sin utdanningspolitikk og for å sikre sine innbyggere et grunnleggende utdanningstilbud. Norges bistand til utdanningssektoren skal være langsiktig og konsistent, og Norge vil samordne sin bistandsinnsats med andre utviklingsaktører. Norge vil også støtte tiltak for å sikre utdanning under nødsituasjoner og umiddelbart etter at krig eller voldelig konflikt er avsluttet.

UNESCO er den sentrale særorganisasjonen for utdanning i FN-systemet med ansvar for utvikling av internasjonale normer og global utdanningspolitikk, supplert av UNICEF. UNESCO har en begrenset tilstedeværelse på landnivå, men har ansvaret for å overvåke og koordinere den globale «Utdanning for alle»-prosessen. Det er viktig at UNESCOs evne til å ivareta dette ansvaret utvikles og styrkes. Rapporteringen som kommer frem

⁵ *Utdanning – jobb nummer 1. Norges internasjonale strategi for Utdanning for alle innen 2015.* Utgitt av Utenriksdepartementet januar 2003.

⁶ *Strategi for styrking av forskning og høyere utdanning i tilknytning til Norges forhold til utviklingslandene.* Utgitt av Utenriksdepartementet mars 1999.

årlig i UNESCOs *Global Monitoring Report* er sentral i dette arbeidet.

Verdensbanken er den største finansieringskilden for bistand til utdanning, og var initiativtaker til det såkalte «snarvei-initiativet» (*Fast Track Initiative – FTI*), som har til mål å mobilisere flere ressurser for å styrke implementeringen av tusenårsålet om utdanning for alle. Norge har bidratt til at også FN-organisasjonene samarbeider om initiativet, og deltar i det internasjonale styret for dette initiativet.

Regjeringen bidrar aktivt for å styrke de multilaterale organisasjonenes muligheter til å akselerere den globale satsing på grunnskoleutdanning for alle, og legger spesielt vekt på tusenårs mål nummer 3 for å styrke likestilling og utdanning for jenter. Norge bidro til å etablerte et eget program i UNICEF for å få flere jenter til å fullføre grunnskolen. De gode erfaringene med dette har bidratt til at UNICEF nå har fått ansvaret for å lede det internasjonale arbeidet for jenters utdanning. UNICEFs program for jenters utdanning har nå fått mange givere.

Regjeringen vil trappe videre opp støtten til Utdanning for alle til 15 prosent av norsk bistand innen 2005. Det er spesielt gjennom multilaterale kanaler, som UNICEF og Verdensbanken, opptrappingen vil skje. Norge har allerede et høyt nivå i utdanningsbistanden i det bilaterale samarbeidet, andelen av støtte til utdanningstiltak har ligget nokså stabilt rundt 15 prosent i de siste år.

Utdanningsbistanden til hovedsamarbeidslandene Zambia, Tanzania og Nepal er kanalisert gjennom nasjonale sektorprogrammer for utdanning, det samme vil bli tilfellet i Bangladesh i inneværende år. Innenfor sektorprogram for utdanning i Vietnam har norsk innsats spesiell fokus på marginaliserte grupper. I Uganda, Guatemala, Pakistan og Det palestinske området videreføres utdanningsbistand. Bistanden til utdanning trappes opp i Eritrea og i Angola og det samme vurderes i Mali og på Madagaskar.

Et særlig problem i mange land med svake utdanningssystemer er at kapasiteten til å planlegge og gjennomføre utviklings- og utbyggingsprogram er liten både i offentlig og frivillig sektor. Utviklingen begrenses ikke bare av utilstrekkelig finansiering, men også av manglende kapasitet til å absorbere ytterligere finansiering. Som i andre sektorer, blir derfor støtte til sektorprogram på utdanningssektoren sett i sammenheng med støtte til forvaltningsreform og utvikling av offentlig administrasjon.

Til tross for den sterke internasjonale fokus på

grunnskoleutdanning for fattige land og befolkningsgrupper er realiteten fortsatt at den største andel av internasjonal utdanningsbistand går til videregående og høyere utdanning i mellominntektsland. Fokus på fattigdomsreduksjon og utdanning i de fattigste landene tilsier at støtten også til utdanning på mellomnivå og høyere nivå i større grad bør kanaliseres til lavinntektsland. Utbygging av grunnskoleutdanning innebærer behov for lærere og skoleledere. En fem- eller seksårig grunnskoleutdanning er heller ikke tilstrekkelig for å dekke verken den enkeltes eller samfunnets utdanningsbehov. Mens hovedsatsingen må være i grunnskoleutdanningen, er det også behov for samtidig å videreutvikle og styrke et helhetlig utdanningssystem, hvor både ungdomstrinn, videregående, yrkesfaglig og høyere utdanning har sin plass. Norge vil derfor i samarbeid med andre bistandsaktører bidra til å støtte det enkelte mottakerland i arbeidet med å få til en balansert utvikling av hele utdanningskjeden. Norsk faglig og finansiell bistand til utdanningssektoren vil ta hensyn til dette, i den økte innsatsen for å nå tusenårsmålene for utdanning.

Helse

Helse har lenge vært et prioritert område for norsk utviklingspolitikk, og regjeringen vil videreføre et sterkt engasjement på helsesektoren og det høye nivået på bistanden til helse. Tre av tusenårsmålene er direkte relatert til helse: Mål nummer 4 er å redusere dødeligheten for barn med to tredjedeler innen 2015, mål nummer 5 er å minske dødeligheten blant gravide og fødende kvinner med tre fjerdedeler inne 2015, og mål nummer 6 er å stoppe og reversere spredningen av hiv/aids, malaria og andre dødelige sykdommer innen samme tidsfrist. Det er også slått fast, bl.a. i en rapport utarbeidet for Verdens helseorganisasjon WHO om makroøkonomi og helse, at investeringer i helse også er viktig for tusenårsmål nummer 1 om å halvere den absolutte fattigdommen. Dette er nærmere omtalt i kap. 2 om tusenårsmålene.

En god nok folkehelse er en av forutsetningene for en demokratisk og bærekraftig utvikling, for verdiskapning og for fattigdomsbekjempelse. Dårlig helse er like mye en årsak til fattigdom som en konsekvens av fattigdom. Mesteparten av sykdom og død i våre samarbeidsland er forårsaket av noen få sykdommer. Flere av dem er reflektert i tusenårsmålene, som hiv/aids, tuberkulose, malaria, seksuelt overførbare sykdommer, sykdom knyttet til svangerskap og fødsel, sykdom-

mer som kan forebygges med vaksine, og barnesykdommer som luftveisinfeksjoner og diaré.

Redusert barne- og mødredødelighet og bedre mødrehelse er sentrale tusenårsmål. Det er det gode grunner for: I lavinntektsland dør mer enn hvert tiende barn før det fyller fem år. Mer enn 10 millioner barn dør årlig av sykdommer som de kunne vært beskyttet mot gjennom en kombinasjon av godt stell, riktig ernæring, vaksiner og tilgang til elementær medisinsk behandling. Over en halv million kvinner dør hvert år som følge av komplikasjoner i forbindelse med svangerskap og fødsel. 99 prosent av disse dødsfallene forekommer i utviklingsland, og de fleste av dem kunne ha vært unngått med enkle grep. En reduksjon av dødeligheten blant gravide og fødende vil kreve styrking av innsatsen for reproduktiv helse. Dette innebærer tilgang til helsetjenester under svangerskapet, under og etter fødselen. Det er behov for større investeringer i helsesystemer som gjør det mulig å heve kvaliteten og gi større dekning på grunnleggende tjenester som fødsels- hjelp og kontroll før og etter fødsel for de fattige.

Unge kvinner utgjør en særlig sårbar gruppe. Ungdom i utviklingsland er spesielt sårbare når det gjelder uønsket seksualitet og graviditet, risiko for komplikasjoner av farlige, illegale aborter, hiv/aids og andre seksuelt overførbare sykdommer, samt vold, voldtekt og prostitusjon. Hvert år blir mange svært unge tenåringsjenter gravide med den økte faren for komplikasjoner tidlig graviditet medfører. Integreerte helsetjenester overfor ungdom kombinert med god informasjon er viktige elementer i en forebyggende strategi overfor ungdom, men få utviklingsland har personell og ressurser til dette.

Investeringer i helse er en av forutsetningene for økonomisk utvikling og reduksjon i fattigdom. WHO's studie om makroøkonomi og helse knytter på en klar måte forbindelsene mellom økonomisk utvikling, fattigdom og utvikling av menneskelige ressurser. Det finnes kostnadseffektive tiltak. De tilbys imidlertid ikke i et omfang som svarer til behovet, og de når ikke godt nok de som har størst behov. Økt satsing vil kreve robuste helsesystemer; personell som har tilstrekkelige incentiver for sitt arbeid, velfungerende infrastruktur, informasjonssystemer og kapasitet for planlegging, styring og ledelse.

Helsesektoren er under reform i mange land, med økt innslag av private aktører. Samtidig er det i mange land erfarne ikke-statlige organisasjoner som har mye å bidra med i helsearbeidet. Det ligger store utfordringer i å utvikle statens kapasitet

tet til politikktutforming, styring og regulering, og samtidig legge forholdene til rette for konstruktiv deltagelse fra ikke-statlige aktører.

Internasjonalt er WHO den sentrale faginstans for internasjonalt samarbeid om helse og helsepolitikk. WHO utvikler globale normer og standarder og koordinerer den globale helsesikkerheten. Norge samarbeider tett med WHO på mange områder, både i vår nasjonale helsepolitikk, og internasjonalt. Verdensbanken er vokst frem som en av de største finansieringskildene for utviklingsprogrammer innen helse, og har fått en fremtredende plass både internasjonalt og på landnivå ved utvikling av helsepolitiske prioriteringer og hvordan helsesektoren organiseres i det enkelte land. Dessuten er UNICEF er viktig aktør spesielt i vaksinekampanjer og andre helseprogrammer for barn og mødre. FNs befolkningsfond UNFPA har et spesielt ansvar for reproduktiv helse.

Den globale vaksinealliansen GAVI er en sentral partner i arbeidet med å sikre et fullverdig vaksinetilbud mot smittsomme sykdommer. GAVI ble etablert i 1999 som et samarbeid mellom offentlige og sentrale aktører og med UNICEF og WHO som viktige partnere. Alliansen har satt nytt fokus på vaksine etter et tiår med fallende vaksinedekning i verdens fattigste land. Norge øker bidraget til GAVI betydelig fra 2004 fra et allerede meget høyt nivå. Norge var i 2002 GAVIs nest største bidragsytende land. Fra norsk side er en også opptatt av å sikre at GAVI og andre fond bidrar til en generell styrking av helsesektoren. Norge vil vurdere fremtidig nivå på støtten til GAVI på basis av en full evaluering av initiativet og se denne innsatsen i sammenheng med den øvrige helsebistanden.

Alle de nye internasjonale initiativene som «Roll Back Malaria» (skyv bort malaria), «Stop TB» (stopp tuberkulosen), «Safe Motherhood Initiative» (initiativet for trygt svangerskap og fødsler) og de globale helsefondene GFATM og GAVI søker å mobilisere ressurser for økt innsats mot «fattigdomssykdommene». Samtidig pågår en prosess i mange land for å samle givressurser omkring helhetlige sektorprogrammer. Landenes egne sektorplaner søkes koordinert med overordnede fattigdomsstrategier, og både sektorprogram og de nye fondsmekanismene for finansiering må forholde seg til denne virkeligheten på landnivå. Skal vi bidra til levedyktige helsesystemer og bedret folkehelse i samarbeidslandene må vi sikre at de ulike innsatsene ses i en helhetlig sammenheng. Denne helheten går dessuten langt utover helsesektoren som sådan. Noen av de viktigste

direkte årsakene til sykdom og dårlig helse finner vi i problemer som mangelfull ernæring, forurenset drikkevann og dårlige sanitærforhold. Viktige bakenforliggende årsaker er knyttet til fattigdom og manglende grunnskoleutdanning, spesielt blant kvinner. Innsats i forhold til disse utfordringene må være en sentral del av den totale felles helseinnsatsen.

Også alkohol og andre rusmidler representerer en alvorlig trussel mot folkehelsen i fattige land. I følge WHO er alkoholrelaterte dødsfall og uførhet årsak til 4,1 prosent av den totale sykdomsbyrden i verden, og alkohol er rangert som den største risikofaktoren for dødelighet og uførhet i land med overgangsøkonomier (tidligere Sovjet og Øst-Europa). Det er dokumentert at alkoholbruk øker eksponeringsfaren overfor hiv og det er økende kunnskap om alkoholbrukens negative rolle i sykdomsprogresjonen. Alkoholmisbruk påvirker også pasienters vilje og evne til å følge et behandlingsregime for hiv/aids. Tobakksrelaterte sykdommer er økende i de fleste utviklingslandene. I takt med urbanisering og motorisering har trafikkulykker økt drastisk. Dette utgjør store belastninger på et sårbart helsesystem.

Norge har i stor utstrekning brukt egen kompetanse innen tuberkulose, reproduktiv helse og helseaspekter av hiv/aids i det internasjonale helseengasjementet. Det er nå aktuelt å trekke mer på kompetanse om sammenhenger mellom helsesektoren og resten av samfunnet, i satsingen på helse i årene som kommer.

Kampen mot hiv/aids

Hiv/aids-pandemien er allerede en utviklingskatastrofe i en rekke land, særlig i det sørlige Afrika, og er på fremmarsj i store deler av verden. Esti-



Figur 5.14 Anti-aids-kampanje i Vietnam

Kilde: Corbis

mater fra FN viser at 40 millioner mennesker lever med hiv/aids ved inngangen til 2004. 20 millioner er allerede døde av sykdommen, og 14 millioner barn er foreldreløse på grunn av hiv/aids. Det er Afrika sør for Sahara som er verst rammet, men antall nye smittede vokser nå raskest i land som Russland, Ukraina og de baltiske stater. Det er også meget alvorlig at epidemien øker raskt i folkerike land som India, Kina og Nigeria. Vi har å gjøre med en global epidemi som vil kreve en massiv og koordinert innsats i årene som kommer. (Jf. også kap.1-3 som omtaler dette.)

Kampen mot hiv/aids skal stå sentralt i norsk utviklingspolitikk. FNs globale strategi legges til grunn for arbeidet. Forebygging gjennom informasjon, opplysning og holdningsendringer er fortsatt en helt avgjørende faktor for å bremse spredningen av hiv/aids i fattige land. Men med økt tilgang på billigere medisiner blir behandling av de hiv/aids-syke en like viktig del av den samlede innsatsen. Forebygging, behandling og omsorg er likestilte områder i den norske hiv/aids-politikken. I Afrika, der smitten nesten utelukkende overføres heteroseksuelt, er det en alarmerende økning i antallet hiv-smittede kvinner. Regjeringen vil særlig legge vekt på at jenters og kvinners rettigheter må prioriteres for å øke deres muligheter for å beskytte seg selv og sine barn mot hiv-smitte.

Boks 5.12 Hiv/aids i Uganda – snuoperasjonen som lyktes

På en tid da de fleste afrikanske land benektet at aids-epidemien var et reelt problem, valgte Uganda å møte situasjonen ansikt til ansikt. Derfor har befolkningen i Uganda klart å snu utviklingen. Utbredelsen av hiv/aids er redusert fra gjennomsnittlig 20 prosent tidlig på 1990-tallet til nær 6 prosent i dag. Dette kan forklares med tidlig intervensjon; sterkt engasjement og åpenhet fra landets ledelse; bredt nasjonalt partnerskap; og ABC-strategien – «Abstinence, Be faithful and Use of Condoms» (avhold, trofasthet og bruk av kondom). Uganda var også tidlig ute med å arbeide for at så mange som mulig får tilgang på antiretrovirale legemidler.

Historien om hiv/aids i Uganda viser at det nytter å snu en negativ utvikling. Det lønnte seg å satse på forebygging, og det var de yngste som først evnet å forandre atferd. Målgruppen nå er spesielt de unge.

Under en spesialsesjon i FN i 2001 ble det vedtatt en erklæring med forpliktelser angående hiv/aids («*Declaration of commitment on hiv/aids*») av alle 189 medlemsland. Erklæringen synliggjør den enstemmighet det er i verdenssamfunnet for de tiltak som må iverksettes for å bekjempe hiv/aids i tråd med FNs tusenårsmål. Det er imidlertid mange lands myndigheter som ennå ikke tar denne trusselen alvorlig nok i sin nasjonale politikk.

FNs felles aidsprogram UNAIDS ble etablert i 1996 og eies nå av åtte FN-organisasjoner (bl.a. WHO, UNICEF, UNFPA og UNDP) sammen med Verdensbanken. UNAIDS overvåker utviklingen av hiv/aids-epidemien, setter kampen på den politiske dagsorden globalt og nasjonalt, bidrar med strategisk informasjon, mobiliserer ressurser, og arbeider for bedre koordinering av innsatsen. Norge var en av pådriverne for å etablere UNAIDS, og er den tredje største bidragsyteren til programmet.

UNAIDS er ingen stor finansieringskilde for hiv/aids-tiltak. Medeierorganisasjonene i FN og Verdensbanken, såvel som bilaterale og private givere gir større finansielle ressurser. Dette er likevel langt fra tilstrekkelig. For å skaffe mer effektiv finansiering ble det på initiativ fra FN og med støtte fra statslederne i G8 og afrikanske statsledere, etablert et globalt fond for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria (GFATM). Fondet har gjennom tre søknadsrunder bevilget USD 2,1 milliarder til 121 land, og rundt 60 prosent av disse midlene er brukt til å bekjempe hiv/aids. Regjeringen støtter dette globale fondet, og økte bevilgningene betydelig fra 2004.

I norsk utviklingspolitikk er kampen mot hiv/aids en tverrsektoriell satsning som vil bli enda viktigere i årene som kommer. Norge støtter også en rekke andre initiativ som Det internasjonale aidsvaksineinitiativet (IAVI) og Det internasjonale partnerskap for mikrobiosider⁷ (IPM). Norge går inn for at FN-systemet og utviklingsbankene skal intensivere integrasjonen av hiv/aids-arbeidet innen sine mandatområder, og arbeider for dette både innen bl. a. UNICEF, UNFPA, WHO, FAO og Verdensbanken. UNAIDS bør fortsatt ha en sentral rolle i innhenting og spredning av informasjon, i utforming av generelle retningslinjer, og for den generelle koordinering av hiv/aids-arbeidet innen det multilaterale systemet. UNAIDS bør også bistå myndighetene med koordinering på landnivå. De regionale utviklingsbankene har i mindre grad enn Verdensbanken satt hiv/aids på

⁷ Midler som skal hindre hiv/aids-smitte, spesielt hos kvinner.

sin dagsorden, og i tiden fremover vil en fra norsk side prioritere arbeidet med hiv/aids i de regionale bankene.

Verdens handelsorganisasjon WTO har også vært en viktig aktør når det gjelder å bedre tilgang på hiv/aids-medisiner til en rimelig pris i fattige land. I en egen erklæring fra ministerkonferansen i Doha i 2001 ble det gjort klart at TRIPS-avtalen ikke er til hinder for at WTO-medlemmene kan treffe tiltak for å beskytte folkehelsen, bl.a. gjennom avtalens bestemmelser om tvangslisens. (Jf. omtale i avsnitt 3.2)

I Afrika, der epidemien i mange land gjennomgår hele samfunnet, er det en hovedutfordring å styrke det nasjonale aids-arbeidet. Målet er ett nasjonalt strategisk rammeverk, ett bredt sammensatt nasjonalt aidsråd og ett felles system for resultatoppfølging.

I Zambia, Tanzania, og Etiopia har man fra norsk side støttet opprettelsen av nasjonale aidsråd og utvikling av nasjonale aids-strategier. Foreløpig er det bare i Malawi at arbeidet har kommet så langt at Norge i samarbeid med andre givere kanalisere innsatsen direkte inn i det nasjonale aids-programmet. Støtte kanaliseres også gjennom norske og lokale frivillige organisasjoner i samarbeidslandene.

Bærekraftig utvikling og oppfølging av toppmøtet i Johannesburg

FNs Toppmøte i Johannesburg høsten 2002 rettet igjen søkelyset på den grunnleggende betydningen av en bærekraftig utvikling. Et helhetlig perspektiv der økonomiske, sosiale og miljørettede hensyn balanseres og ses i sammenheng er nødvendig for å gi retning til en rettferdig utvikling som ikke går på bekostning av livsgrunnlaget til fremtidige generasjoner. Fra norsk side ble det i Johannesburg lagt vekt på at fattigdomsbekjempelse er den fremste utfordringen i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Innen utviklingsarbeidet må det gis prioritet til en bærekraftig forvaltning av de naturressursene som de fattigste er mest avhengig av for å ivareta helse og skape økonomisk utvikling. I tusenårsmål 7 om å sikre en miljømessig bærekraftig utvikling, er et sentralt delmål at bærekraftsprinsippene skal integreres i landenes politikk og programmer. Som angitt i regjeringens strategi for bærekraftig utvikling, ser Norge det som en sentral utviklingspolitisk oppgave å arbeide for reell fremgang på dette området.⁸ Dette kan skje på ulike måter. Generelt vil en fra norsk side legge vekt på at miljø og

bærekraftig utvikling innarbeides i utviklingslandenes fattigdomsstrategier, basert på nasjonale analyser av utfordringer og ressurser.

FN har identifisert noen områder som står sentralt dersom verdenssamfunnet skal kunne realisere gjennomføringsplanen fra Johannesburg. Dette er det som refereres til som WEHAB (vann, energi, helse, landbruk og biodiversitet). Oppfølgingen av Toppmøtet om bærekraftig utvikling gis høy prioritet i det norske utviklings-samarbeidet. I tillegg til helse og landbruk som er egne satsningsområder, vil den norske oppfølgingen av Toppmøtet i Johannesburg særlig være knyttet til WEHAB-områdene; vann, fornybar energi, og naturressursforvaltning/biologisk mangfold.

Norsk innsats innenfor disse områdene er allerede betydelig. Norge ga i Johannesburg tilsagn om ytterligere til sammen 375 mill.kr. over treårsperioden 2003-2005 som øremerkes WEHAB-områdene. Denne opptrappingen ble innledet i statsbudsjettet for 2003 og videreføres i årene fremover. I tilleggssatsningen skal Norge styrke viktige bilaterale tiltak hvor en fra norsk side allerede bidrar, og gi bidrag til nye, strategiske programmer i regi av multilaterale organisasjoner. Det legges stor vekt på dialogen med mottakerlandenes egne myndigheter, og norsk innsats også på dette området må bygge på landenes egne planer og prioritering. Det foreligger planer for konkrete innsatser innenfor de prioriterte WEHAB-områdene. Innsatsen innen WEHAB-områdene (utenom helse) utgjør for tiden til sammen mellom 700 og 900 mill.kr. årlig

Kapasitetsbygging, teknologioverføring samt finansiell støtte til å gjennomføre tiltak vedtatt i de internasjonale forhandlingsprosessene knyttet til miljø og bærekraftig utvikling, har vært utviklingslandenes sentrale krav de siste ti årene. Støtte til kapasitetsbygging og teknologioverføring er også en helt sentral del i handlingsplanen fra Johannesburg, og vil derfor være et viktig satsningsområde under alle WEHAB-områdene.

FNs Miljøprogram (UNEP) og FNs Bosettingsprogram (UN-HABITAT) har ansvar for oppfølging av viktige deler av den miljøpolitiske agendaen, men like viktig er arbeidet for WEHAB-oppfølging innen utviklingsorganisasjoner som Verdensbanken og UNDP.

UNEP har en sentral rolle for å styrke miljøpartnere i arbeidet for en bærekraftig utvikling.

⁸ *Nasjonal strategi for bærekraftig utvikling*. Utgitt av Utenriksdepartementet 2002.

Norge støtter spesielt opp om UNEPs program for å bygge forvaltningskapasitet i fattige land om sammenhengene mellom miljø og fattigdom. Gjennom tilleggsressursene bidrar Norge til å øke kapasiteten i utviklingsland til oppfølging av konvensjonene for biologisk mangfold, forørkning, m.v. Ved å legge en økosystemtilnærming til grunn for forvaltning av naturressurser og miljø, vil man ha en god basis for å nå både miljømål og utviklingsmål samtidig. En slik tilnærming vil også kunne nå de fattigste grupper som er mest avhengig av tilgang på naturressurser. Samtidig sikres synergi i gjennomføring av de internasjonale miljøkonvensjonene om klima, biologisk mangfold og forørkning.

Regjeringen tar sikte på å oppdatere gjeldende strategi for miljørettet utviklingssamarbeid.⁹ Grunnlaget for oppdateringen vil være sentrale politiske dokumenter, bl.a. de som har sitt utspring i Toppmøtet i Johannesburg.

UN-HABITAT har som FNs fagorgan på bosetningsområdet, ansvar for oppfølging av delmålet under tusenårsmaal nr. 7 om å forbedre livet i slumområdene. I denne sammenheng er UN-HABITAT også viktig for oppfølgingen av vann- og sanitærmålene. Organisasjonen vil være sentral i kampen mot fattigdom i byene og i arbeidet med utvikling av bærekraftige bysamfunn i de fattigste landene, særlig i Afrika. Norge vil fortsatt aktivt støtte UN-HABITAT.

Bærekraftig energi

I følge FNs Klimapanel (IPCC) har den globale middeltemperaturen steget med 0,6 grader Celsius siden 1860 og IPCC anslår en videre temperaturøkning på 1,4 - 5,8 grader Celsius i løpet av de neste 100 år. Disse endringene har sammenheng med en kraftig økning i konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren. Energisektoren står for en betydelig andel av de globale klimagassutslippene. Behovet for en vesentlig reduksjon i utslippene av klimagasser stiller derfor spesielt krav til energisektoren. Norge har, som en betydelig energinasjon, et spesielt ansvar for å fremme en energipolitikk basert på målet om en bærekraftig utvikling også gjennom utviklingssamarbeidet.

En viktig utfordring vil her være å legge forholdene bedre til rette for introduksjon av ny og klimavennlig teknologi og utvikling av nye fornybare energikilder til akseptable kostnader. Det er

forventet en økning i globalt energiforbruk på nær 60 prosent frem mot 2020, og utviklingslandene vil om ikke lenge gå forbi OECD-landene i energiforbruk. Likevel har fortsatt rundt 2 milliarder mennesker ikke tilgang på elektrisitet eller annen kommersiell energi. Omkring en tredjedel av jordens befolkning, hovedsakelig i utkantstrøk, har kun tilgang til tradisjonelle energiforsyninger som f.eks. ved. Mindre enn ti prosent av befolkningen i Afrika sør for Sahara (unntatt Sør-Afrika) har adgang til kommersiell, dvs elektrisk, energiforsyning. Samtidig er adgang til energi til en overkommelig pris en viktig innsatsfaktor i kampen mot fattigdom. En viktig målsetning er derfor å utvikle systemer for å få energi frem til forbruker også i de fattigste regioner.

Toppmøtet i Johannesburg i 2002 la opp til at alle land skal bruke eksisterende energikilder mer effektivt. Fossile energiresurser vil fortsette å spille en helt dominerende rolle i energibildet i de kommende tiår, derfor kreves det en forsterket innsats rettet mot bruk av bedre teknologi for disse og for energieffektivisering. Det er imidlertid svært viktig å øke innsatsen for å utvikle og ta i bruk fornybare energikilder som vannkraft, vindkraft, bioenergi, solenergi, bølgekraft, m.v. Energitilgang er svært viktig for å få økt vekst i utviklingslandene. Utfordringen blir derfor å finne bærekraftige løsninger for energiforsyning, til akseptable priser.

Et sentralt punkt i det internasjonale energisamarbeidet vil være å finne frem til satsingsområder som utviklingslandene selv ønsker å prioritere innenfor en bærekraftig utvikling. Nasjonalt lederskap i utviklingsprosessene er grunnleggende prinsipper i norsk utviklingspolitikk også på energifeltet. Det betyr at det er samarbeidslandenes myndigheter som avgjør egne prioriteringer på energifeltet, og dermed hva de ønsker bistand til. Fra norsk side er det viktig at norsk kompetanse på vannkraft og andre energiformer blir tilbudt mottakerne, mens det er de selv som velger hvordan de vil prioritere. Regjeringen har i sine prinsipper for utviklingssamarbeidet innen energisektoren lagt inn en premiss om at ny teknologi som introduseres i utviklingsland bør være teknisk og økonomisk utprøvd.

Regjeringen er positivt innstilt til økt innsats også på ny fornybar energi. Det bilaterale engasjementet på dette området bør være godt forankret i et solid norsk fagmiljø, på samme måte som Norges vassdrags- og energidirektorat har fulgt opp på vannkraftområdet. Regjeringen vil invitere til

⁹ *Strategi for miljørettet utviklingssamarbeid (1997-2005)*. Utgitt av Utenriksdepartementet, august 1997.

samarbeid med relevante aktører for å styrke slagkraften på dette området.

Internasjonalt vil en fra norsk side arbeide i ulike fora for å gi et ekstra løft til bruk av fornybar energi. I den internasjonale oppfølgingen av toppmøtet i Johannesburg deltar Norge i koalisjonen for fornybare energikilder som ble etablert under toppmøtet sammen med bl.a. EU og andre likesinnede land. Koalisjonen var et resultat av manglende gjennomslag under toppmøtet i Johannesburg for konkrete målsettinger om å øke den globale bruken av fornybare energikilder, slik bl.a. Norge gikk inn for. Koalisjonens mål er å oppnå en betydelig økning i den globale bruken av fornybare energikilder samt å fremme investeringer og utvikle markeder for slik energi. I mars 2004 hadde 85 land sluttet seg til koalisjonen.

Etter toppmøtet har energispørsmål bl.a. vært fulgt opp regionalt gjennom ministerkonferansen i Kiev i mai 2003, hvor det ble vedtatt retningslinjer for energipricing, energisparing og utfasing av miljøskadelige energisubsidier. Verdenskonferansen om fornybar energi i Bonn i juni 2004 blir en viktig milepæl i det videre arbeidet med å videreutvikle og ta i bruk fornybar energi globalt.

Vannsektoren

Mer enn 1,1 milliarder mennesker mangler i dag tilgang til rent drikkevann og mer enn 2,4 milliarder mennesker mangler tilgang til grunnleggende sanitære tjenester. Som følge av dette er anslagsvis halvparten av verdens sykehussenger til enhver tid opptatt av pasienter som lider av vannrelaterte sykdommer. 10 000 mennesker dør hver eneste dag p.g.a. dårlig drikkevann, over halvparten av tilfellene er dette barn under 5 år.

«Vannsektoren» er et bredt begrep, og omfatter egentlig flere sektorer: vannforsyning, irrigasjon, vannkraft og vannressursforvaltning. I norsk bistand var vannforsyning og avløp/sanitær lenge gitt prioritet. I de seinere år er imidlertid støtte til vannressursforvaltning økt kraftig, både som et ledd i den økte satsingen på miljøforbedringer i utviklingssamarbeidet og som erkjennelse av vanns store samfunnsøkonomiske betydning i utviklingslandene.

I mange utviklingsland fører manglende irrigasjonssystemer til sviktende matproduksjon. Dårlig beredskap mot flom og tørke fører til ekstrem sårbarhet mot naturkatastrofer. Utslipp av kloakk og miljøgifter i vannveier fører til omfattende helseproblemer. Manglende utbygging og vedlikehold av infrastruktur og utilstrekkelige pri-

sings- og investeringsmekanismer fører til at de fattigste bruker uforholdsmessig mye tid og penger til å skaffe nødvendig vann til husholdningen. Manglende prioritet til vannrelaterte spørsmål fører til svekket utviklingspotensial fordi svarene på disse spørsmålene leder bl.a. til hvordan man kan sikre vekst i mat- og energiproduksjon.

Tre utfordringer på vannområdet er særlig viktige innen det internasjonale utviklingssamarbeidet. For det første er kapasitetsoppbygging innenfor vannforvaltning en utfordring - det er behov for bistand til utvikling av forvaltningsmekanismer innen vannsektoren. Det er behov for utvikling av stabile legale rammeverk som gir prioritet til de fattigste og skaper et forutsigbart grunnlag for private investeringer, og det er behov for å se vannspørsmålene i en integrert sammenheng med andre områder. Regjeringen vil bidra til dette og til utviklingen av integrerte planer for vannressursforvaltning. Den økningen av bevilgningene til vann og sanitær som er en del av satsingen på WEHAB-sektorene, vil blant annet bli benyttet til dette. Slik bistand er i tråd med målsettingen fra toppmøtet i Johannesburg om å etablere integrerte planer innen 2005.

For det andre er det behov for bistand som kan bidra til å dekke det store finansieringsbehovet i vannsektoren. I mange utviklingsland har vannsektoren vært for lavt prioritert. Økt prioritering fra myndighetenes side vil være nødvendig. Deler av finansieringsbehovet vil kunne dekkes ved at det tilrettelegges for private investeringer, nasjonale og internasjonale, der dette er mulig og ønskelig. En betryggende sosial og miljømessig profil må sikres gjennom forvaltningsmessig legale rammeverk. Imidlertid er finansieringsbehovet så stort at det kreves økt bistand, særlig i de fattigste landene og områdene.

For det tredje er det viktig å gi bistand til initiativer og finansieringssystemer som prioriterer de fattigste. Det er imidlertid gjerne en forutsetning for viljen til å investere i faste utgifter til vann og sanitær at slumboere og andre sikres rettigheter i forbindelse med boforhold og annet. Økt eierskap og bedre bærekraft kan sikres ved å stimulere til småskala lokale initiativer, for eksempel innen samling av regnvann. Økt tilgang på vann og sanitær kan også sikres ved å stimulere til prismekanismer som gir krysssubsidiert fra privatpersoner, industri og jordbruk med stor kjøpekraft til de fattigste brukerne som mangler ressurser til å dekke sitt daglige behov. Dette må imidlertid avgjøres lokalt eller nasjonalt av landene selv.



Figur 5.15 Regnskog i Mellom-Amerika

Kilde: Corbis

Biologisk mangfold og naturressursforvaltning

Siden Toppmøtet i Johannesburg har man i økende grad valgt å se den rettighetsbaserte tilnærmingen i nær sammenheng med bevaring av biologisk mangfold. Mange befolkningsgrupper og urfolk i tropiske og subtropiske områder er helt avhengige av at det biologiske mangfoldet bevares dersom de skal kunne beholde sine tradisjonelle levesett. Det er derfor viktig at det tas hensyn til tradisjonelle rettigheter og særegne behov i utarbeidelsen av nasjonale strategier for utvikling og fattigdomsbekjempelse.

Viktige områder for bevaring av biologisk mangfold er ofte geografisk overlappende med ulike befolkningsgruppers land- og vannområder. Den lokale befolkningen som har historisk tilknytning til disse områdene, kan ha rettigheter til områdene de bruker og har brukt gjennom generasjoner. Selv om lokalbefolkningen, basert på sine opparbeidede kunnskaper, har bygget opp avanserte systemer og institusjoner for å håndtere sine lokale økosystemer, må de allikevel ofte

kjempe for anerkjennelse av bruks- og eiendomsrett til sine jordområder og naturressurser.

Regjeringen går inn for en økt satsing på tiltak innen biologisk mangfold, med vekt på implementering av vedtak under konvensjonen om biologisk mangfold, særlig om økosystemtilnærming, og forørkningskonvensjonen. Satsingen skal økes hovedsakelig i Afrika. Tiltak innen tropisk skog og urfolks bruk av skogressurser er prioritert i Indonesia og Latin-Amerika.

Produksjonsvekst for å bekjempe fattigdommen, kombinert med befolkningsveksten, stiller store krav til en bærekraftig bruk og forvaltning av naturressursgrunnlaget. En særlig kritisk faktor er ferskvann, og 70 prosent av alt ferskvann som brukes går til landbruket. Erosjon, forørkning, saltopphopning, og tap av artsmangfold er andre sentrale utfordringer. Skogressursene har en funksjon både som energikilde, for vannhusholdning, som erosjonsvern og som matkilde i mange utviklingsland. Nødvendigheten av en styrket innsats for å fremme bærekraftig forvaltning av vannressurser, genressurser, skogressurser,

marine ressurser og jordressurser ble spesielt fremhevet allerede på Matvaretoppmøtet i 1996.

En langsiktig forsvarlig forvaltning av naturressursene inkluderer utvikling av bærekraftige produksjonssystemer innen primærnæringer som fiske, jord og skogbruk. Det er også viktig med miljøvennlig energiforvaltning, effektiv energi- bruk og miljøvennlige energibærere og tiltak som fremmer renere produksjon og hindrer forurensning. Tiltak som fremmer bærekraftig vannressursforvaltning vil bli prioritert. God forvaltning av begrensede vannressurser er viktig for lokalbefolkningen, for bærekraftig økonomisk utvikling og for å ivareta fredelig sameksistens mellom stater. Sentralt i dette arbeidet er styrking av kapasiteten i den nasjonale miljøforvaltningen i utviklingslandene.

Tørrelandsområder er utbredt i mange utviklingsland, og kan være svært utsatt for sesongmessige svingninger med tørke og mulige sultkatastrofer. Lav og uforutsigbar nedbør fører til variasjoner og usikkerhet for både avlinger og husdyr. Ressursgrunnlaget tillater ikke store befolkningskonsentrasjoner. Spredt og til dels nomadisk befolkning gjør utbygging av skole, helsetjenester, energi, vei og annen infrastruktur kostbart. Befolkningen er ofte marginalisert i forhold til politiske beslutninger om fordeling av goder og utviklingsinnsats som fattes i hovedstaden.

Norge har gjennom mange år satset på bistand i slike tørrelandsområder gjennom frivillige organisasjoner, særlig i Afrika. Samtidig har Norge bidratt til å bygge opp forskningskompetanse både i Afrika og i Norge for å utvikle mer kunnskap om utviklingsmulighetene i disse områdene. I den norske satsingen vil man videreføre dette fokuset, med vekt på samarbeidet med sivilt samfunn og forskningsmiljøer både i Afrika og i Norge. Dette vil nå bli sett i sammenheng med handlingsplanen for landbruk (jf. kap.7).

Norge støtter også en rekke andre innsatser for å sikre biologisk mangfold og styrke forvaltningen av naturressurser. Regjeringen vil øke innsatsen innenfor disse områdene i oppfølgingen av WEHAB-initiativet. Som eksempler på dette støtter Norge i Tanzania utarbeidelse av en nasjonal strategi og handlingsplan for biologisk mangfold. Programavtalen for miljøvernssamarbeid med Sør-Afrika skal bidra til en gjennomføring av Sør-Afrikas overordnede mål om en bærekraftig forvaltning av miljø og turisme. De globale dimensjoner i Kinas forurensningsproblemer og lokale skader på helse og naturressurser er viktige faktorer for

bistandssamarbeidet med Kina. I Indonesia fokuserer miljøssamarbeidet spesielt på implementering av konvensjonen om biologisk mangfold, renere produksjon i skogindustrien, kystsoneforvaltning og desentralisering til kommunenivå. Norge bidrar videre med kompetanse på forsvarlig forvaltning av naturressursene på områder som oljesektoren, fisk og marine ressurser, vannkraft og vannressurser.

Funksjonshemmede

Det er rundt 400 millioner personer med nedsatt funksjonsevne i utviklingsland, og mange av disse er blant de aller fattigste og mest utsatte. Undersøkelser viser at de funksjonshemmede kommer svært dårlig ut når det gjelder inntekt, utdanning og arbeidsledighet. Kvinnene er den gruppen blant de funksjonshemmede som kommer dårligst ut, og er dobbelt diskriminert, både som funksjonshemmede og kvinner. De aller fleste barn med nedsatt funksjonsevne i fattige land får ikke skolegang.

Det internasjonale arbeidet for personer med nedsatt funksjonsevne har i økende grad tatt utgangspunkt i menneskerettighetene, og FN-systemet har støttet opp under dette perspektivet gjennom de siste 20 årene. Dette innebærer at funksjonshemmede ikke plasseres i noen særstilling, men at en tar det selvsagte utgangspunkt at funksjonshemmede er mennesker med like rettigheter og i stand til å bestemme over egne liv.

En egen handlingsplan styrer bistandsarbeidet for mennesker med nedsatt funksjonsevne.¹⁰ Planen bygger på forskjellige stortingsdokumenter og tar utgangspunkt i FN's standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemming. Kjernen i standardreglene er at funksjonshemmede skal ha de samme rettigheter og plikter som alle andre i samfunnet.

Regjeringen følger opp denne handlingsplanen, som har en tidsramme på ti år og slår fast at en i utviklingssamarbeidet skal medvirke til at problemstillinger knyttet til funksjonshemmedes livssituasjon kartlegges og tas hensyn til – både i bilateral og multilateral bistand. Rettighetsarbeidet for mennesker med nedsatt funksjonsevne skal inngå som en naturlig del av dialogen med samarbeidslandenes myndigheter og i multilate-

¹⁰ *Plan for arbeidet med mennesker med funksjonshemming i bistanden*. Utgitt av Utenriksdepartementet november 1999. Denne er fulgt opp bl.a. i NORADs retningslinjer *The Inclusion of Disability in Norwegian Development Co-operation* (januar 2000).

rale fora, jf. St.meld. nr. 40 (2002-2003) om nedbygging av funksjonshemmende barrierer.

Blant FNs menneskerettighetskonvensjoner er det bare Barnekonvensjonen som nevner funksjonshemmede særskilt. Prinsippet om ikke-diskriminering av funksjonshemmede er imidlertid fastslått blant annet i Wien-erklæringen om menneskerettigheter av 1993 og i FNs standardregler for funksjonshemmede. Prinsippet befestes jevnlig av FNs menneskerettighetskommisjon, som hvert annet år vedtar en resolusjon om funksjonshemmedes menneskerettigheter der Norge er medforslagsstiller.

Innen FN-systemet arbeider det nå en *ad-hoc* komite med utkast til en ny FN-konvensjon om funksjonshemmede og deres rettigheter. Norge samarbeider med de nordiske land for å støtte dette arbeidet. Regjeringen ønsker en rettighetsbasert konvensjon med ikke-diskriminering, likhet, deltakelse og selvbestemmelsesrett som sentrale elementer. Det er statene som fortsatt skal ha hovedansvaret for funksjonshemmedes forhold. Konvensjonens krav til oppfølging må derfor formuleres med et visst rom for nasjonal tilpassing. Regjeringen vil i oppfølgingen av dette arbeidet stå i kontakt med de aktuelle miljøene i Norge.

En viktig gruppe i arbeidet med å innlemme hensynet til funksjonshemmede i utviklingssamarbeidet er de frivillige organisasjonene. Hovedaktører her er Atlas-alliansen og de funksjonshemmedes egne organisasjoner. Disse organisasjonene har også vært viktige pådrivere og dialogpartnere i arbeidet med handlingsplanen. Regjeringen ønsker å videreføre denne dialogen blant annet gjennom det såkalte kontaktmøtet.

I samarbeidet med de multilaterale organisasjonene søker Norge å bidra til at grupper som står i fare for å bli marginalisert, som de funksjonshemmede, inkluderes i organisasjonenes regulære programmer. Norge har vært pådriver og økonomisk støttespiller på denne fronten bl.a. i forhold til WHO, UNESCO og Verdensbanken. Regjeringen ser det som viktig at fremskrittene som nå er gjort på dette området sikres og videreutvikles gjennom systematisk oppfølging, aktiv policydialog og støtte til strategisk viktige initiativ.

Arbeidet mot landminer er særlig viktig innsatsområde også av hensyn til de funksjonshemmede. Norge spilte en aktiv rolle i prosessen som ledet opp til forbudet mot antipersonell landminer. I 2002 kanaliserte departementet omlag 45 millioner kroner til tiltak for mineofre. Regjeringen vil videreføre et høyt nivå på den norske

Boks 5.13 Funksjonshemmedes rett til utdanning i Nepal

Nepal er et land med et stort etnisk, sosialt og kulturelt mangfold og men topografi og klima som gjør det både vanskelig og kostbart å nå hele befolkningen med et godt undervisnings-tilbud. Nepals vilje og evne til å gi et relevant skoletilbud til barn med funksjonshemming må vurderes i et slikt perspektiv. Nepal må bl.a. bygge opp undervisningskapasitet som kan tilrettelegge undervisning for disse målgruppene. I grunntidningsprogrammet i Nepal som Norge er med å støtte, erkjenner myndighetene funksjonshemmedes rett til skolegang gjennom bl.a. å øremerke midler til skoler som både fysisk, såvel som pedagogisk, legger forholdene til rette for integrering. Programmet er nå inne i sitt siste år og rapporteringen viser at resultater på enkeltområder er oppnådd, men at det gjenstår store utfordringer. Arbeidet i Nepal viser at det må en langsiktig satsing til for å nå målet om utdanning for alle.

bistanden til minetiltak – både rydding av miner og bistand til mineofre. Også i det øvrige nødhjelpsarbeidet skal det tas særlig hensyn til mennesker med funksjonshemming.

Fra norsk side skal en arbeide aktivt for at rettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne blir styrket internasjonalt og at funksjonshemmedes rettigheter og behov inkluderes og tas hensyn til i fattigdomsstrategier og sektorprogrammer.

Urfolk

Omlag 300 millioner mennesker som lever i ca. 70 land over hele kloden har status som urfolk. Deres situasjon varierer betraktelig avhengig av hvilke natur- og miljøbetingelser de lever under og de politiske, sosiale og økonomiske rammebetingelser som ulike nasjonalstater setter for sine urfolk. Økonomisk og sosial marginalisering og problemer knyttet til uavklarte rettigheter til naturressurser og landområder preger svært mange urfolksgruppers livssituasjon.

ILO-konvensjon nr.169 om urfolk og stammefolk er sentral når det gjelder våre internasjonale forpliktelser på dette området. I tillegg nevnes

Boks 5.14 Interesseorganisasjoner for funksjonshemmede – et viktig verktøy i kampen for like rettigheter

1996 startet Norges Forbund for Utviklingshemmede (NFU) et samarbeid med en liten lokal organisasjon for foreldre med psykisk utviklingshemmede barn i Dar es Salaam i Tanzania. På det tidspunktet var det ingen nasjonal toneangivende organisasjon for handikappede i Tanzania. På kort tid, og med støtte fra NORAD, bidro NFU til at den lokale organisasjonen fikk stor vekst. Ved aktiv overføring av kompetanse om organisasjonsbygging samt vektlegging av foreldres innsats, bidro NFU til at den lokale organisasjonen nå er blitt landsdekkende. Organisasjonen er nå den desidert største for mennesker med funksjonshemninger i Tanzania. De har sterk innflytelse på myndighetens politikk, og fungerer daglig som vokter av de funksjonshemmedes rettigheter.

urfolk i en rekke andre internasjonale konvensjoner, erklæringer og handlingsplaner. En egen FN-erklæring er under utarbeidelse. Det internasjonale rammeverk er utvetydig rettighetsbasert. Dette er en styrke, ikke minst for urfolks egne organisasjoner. Videre må urfolk tas hensyn til i internasjonale rammebetingelser for bl.a. bevaring av miljøet og det biologiske mangfold og opphavsrettigheter knyttet spesielt til genetiske ressurser. Giverland har en rolle å spille som pådriver for at urfolk inkluderes og tas hensyn til i utarbeidelse av nasjonale utviklingsstrategier og sektorprogram. Ratifisering av ILO-konvensjonen nr.169 forutsetter etablering av nasjonale juridiske rammeverk for urfolks rettigheter. Deklarasjonen om bærekraftig utvikling fra Johannesburg i 2002, inneholder formuleringer om urfolks rettigheter som kan bringe det internasjonale arbeidet med disse rettighetene et stort skritt videre.

Den norske innsatsen for urfolk i utviklings-samarbeidet er forankret i ILO-konvensjonen nr. 169, og har en klar rettighetsbasert tilnærming. Samarbeidet skal på et overordnet plan bidra til anerkjennelse av urfolks grunnleggende rettigheter, og på det operative plan styrke urfolks muligheter og evne til å fremme og forvalte sine interesser.

Norge er aktiv deltaker i arbeidet for å fremme

urfolks rettigheter internasjonalt. Både sentrale statlige myndigheter og ikke minst Sametinget og Samerådet og frivillige organisasjoner knyttet til norske urfolksmiljøer, bidrar her.

For Regjeringen er arbeidet med utarbeidelse av en FN-erklæring om urfolks rettigheter høyt prioritert. Norge deltok aktivt i etableringen av Permanent forum for urfolk i FN, et FN-organ som ble vedtatt etablert i 2001 som et rådgivningsorgan under FNs økonomiske og sosiale råd ECOSOC. Her deltar for første gang representanter nominert av urfolksorganisasjoner og -grupper i et FN-organ på lik linje med representanter valgt av FNs medlemsstater. Regjeringen er så langt godt fornøyd med forumets arbeid og vil fortsatt støtte dette politisk.

Regjeringen søker å bidra til arbeidet til FNs spesialrapportør om urfolks menneskerettigheter gjennom politisk støtte og ved oversendelse av rapporter om samenes situasjon i Norge. Videre vil Regjeringen fortsatt prioritere arbeidet for urfolks rettigheter under de årlige sesjoner både i FNs Generalforsamling og FNs Menneskerettighetskommisjon.

Regjeringen vil også for de kommende år legge vekt på innsats for urfolk i utviklings-samarbeidet. Til grunn for denne innsatsen ligger nye retningslinjer som ble utarbeidet i 2002 og som bl.a. slår fast at urfolksinnsatsen skal økes og innrettes slik at den bli mer helhetlig og synlig. Rettighetsperspektivet og oppfølgingen av handlingsplanen i Johannesburg vil være grunnpilarer i den videre satsingen. På landnivå skal urfolks-hensyn ivaretas i relevante strategiprosesser, i dialogen med myndighetene, og i sektorsamarbeid. Innsatsen gjennom norske organisasjoner, direkte til lokale tiltak og gjennom multilaterale kanaler skal ses mer i sammenheng, det normative arbeidet og arbeidet på prosjektnivå likeså. Kontakten med Sametinget og samiske og internasjonale urfolksmiljø skal videreføres og styrkes, og urfolksproblematikk i Asia og Afrika skal gis økt oppmerksomhet.

Arbeid med urfolks rettigheter er også etter hvert blitt stadig viktigere i utviklingsbankene. Utenriksdepartementet har bidratt med tilleggs-midler til i første rekke Verdensbanken og Den interamerikanske utviklingsbank (IDB) om studier og prosjekter som skal styrke urfolks rettigheter. Dette har bl.a. gjort det mulig for IDB å gå i bresjen for å sette sosial utjevning for særlig marginaliserte grupper som urfolk og folk av afrikansk herkomst på dagsorden i Latin Amerika. Norge var første bidragsyter til et flergiverfond

Boks 5.15 Direkte bistand til urfolksprosjekter

Direkte støtte til arbeid med urfolksgrupper er i stor grad kanalisert gjennom frivillige organisasjoner. I 2003 var den direkte støtten fra NORAD konsentrert til fem land i Latin-Amerika: Brasil, Chile, Guatemala, Peru og Paraguay. Videre har NORAD nylig innledet et samarbeid med Samerådet for i større grad å kunne trekke veksler på den spesialkompetanse og erfaring samiske miljøer besitter i forhold til å styrke urfolks rettigheter og organisasjoner. Samerådet mottar i dag NORAD-støtte til to samarbeidsprosjekter i det sørlige Afrika.

for sosial inkludering som ble opprettet i 2002. Formålet med fondet er å bidra til å integrere et utjevningsspektiv i myndighetenes politikk og programmer i Latin Amerika og i bankens arbeid.

En annen sentral samarbeidsorganisasjon er «International Working Group for Indigenous Affairs» (IWGIA). IWGIA fremstår i dag som verdens ledende internasjonale organisasjon i forhold til innsatsen overfor urfolks rettigheter.

Urfolksspørsmål vil stå sentralt i oppfølgingen innen relevante WEHAB-områder. Urfolk lever ofte i områder med et rikt biologisk mangfold. De tropiske regnskogene er et eksempel på dette. Prioritet vil bli gitt til tiltak som sikrer det biologiske mangfoldet i disse områdene og urfolks rettigheter til å bruke ressursene på en bærekraftig måte. I praksis har det vist seg at anerkjennelse av urfolks rettigheter er den mest effektive strategien for bevaring av naturområder og biologisk mangfold.

5.8 Utviklingsdialogen og sektorfokus på landnivå

Ved siden av de internasjonale arenaer, er det gjennom utviklingsdialogen som foregår på landnivå at Norge fremmer viktige sektorer og målgrupper. Bilaterale og multilaterale givere har jevnlig samtaler og inviteres til å delta i mange av de viktigste utviklingsprosessene i samarbeidslandene. Særlig relevant er prosessene rundt utforming av landenes strategier for fattigdomsreduksjon (jf. kap.4) der viktige prioriteter identifiseres.

I mange land organiseres det store årlige møter mellom givere og myndighetene, og disse er nå ofte utvidet til også å omfatte representanter for privat næringsliv og det sivile samfunn. Vel så sentralt er imidlertid dialogene rundt utformingen av viktige sektorprogrammer og betingelser for budsjettstøtte og oppfølgingen av statsbudsjettet. I alle disse sammenhengene har Norges representanter muligheter til å legge frem Norges syn på viktige prioriterte områder, og påvirke den nasjonale politikken.

Det er spesielt i hovedsamarbeidslandene og enkelte av samarbeidslandene at Norge har en posisjon som bistandsgiver slik at en fra norsk side deltar aktivt i hele bredden av utviklingsdialogen. I andre samarbeidsland vil Norge ha en mer fokusert og strategisk bistandsportefølje der det særlig er relevant å delta i dialogen på mer begrensede områder der Norge er spesielt engasjert. I de samarbeidsland der Norge deltar aktivt er det regjeringens politikk at en fra norsk side skal fremheve de utviklingsområdene som omtales i denne meldingen og som er relevante for utviklingssituasjonen i vedkommende land. Som regel vil en samarbeide med andre likesinnede givere og eventuelt hele givergruppen for at de synspunktene Norge fremhever skal få større gjennomslag.

Der Norge bidrar med generell budsjettstøtte kan den viktigste oppfølging av de sentrale sektorer best skje ved deltagelse i dialogen om utforming av samarbeidslandenes egen politikk. Her har landets egne myndigheter med støtte fra giverne muligheter til å satse på utdanning for alle, og ta opp andre viktige prioriteringer. I forhandlingene om betingelser og resultatmål for budsjettstøtten kan det formuleres konkrete mål for bruken av budsjettene, og hvilke utviklingsmål som prioriteres.

Det er et viktig prinsipp for norsk utviklingspolitikk at samarbeidslandene selv skal utforme sin politikk og prioriteringer for fattigdomsreduksjon, og lede an i gjennomføringen av denne politikken. Det er imidlertid ikke til hinder for at Norge gjennom utviklingsdialogen både bilateralt og i det større giverfelleskapet gir uttrykk for vår politikk og synspunkter. Regjeringen vil derfor legge stor vekt på å følge opp de norske strategier og handlingsplaner for utdanning for alle, for å styrke kampen mot hiv/aids, for oppfølging av toppmøtet om bærekraftig utvikling i Johannesburg, og for å sikre rettighetene til kvinner og barn, og styrke støtten til og beskyttelse av funksjonshemmede og urfolk gjennom en aktiv delta-

Boks 5.16 Kultursamarbeid for kulturelt mangfold

De kulturelle rettigheter er en viktig del av menneskerettighetene. UNESCO-rapporten «*Our Creative Diversity*» fra 1995 påviste sammenhengen mellom sosial og økonomisk utvikling og kulturelt mangfold. FNs toppmøte for bærekraftig utvikling i Johannesburg i 2002 fastslo også at respekt for kulturelt mangfold er et viktig element i en bærekraftig utvikling. Et levende kunst-, kultur- og idrettsliv bidrar til identitet og sikrer tilhørighet og forankring for den enkelte. Et åpent og inkluderende kulturliv gir muligheter for deltakelse i samfunnsutviklingen og styrker demokratiet. Til grunn for alt samarbeid på kulturområdet innenfor utviklingssamarbeidet ligger erkjennelsen av at kultur har egenverdi og er sentral for et hvert folks utvikling.

Institusjonsutvikling og kompetansebygging er sentrale elementer i Norges kultursamarbeid med land i sør. Det er en ubalanse i flyten og utvekslingen av kulturprodukter og kulturelle tjenester på det globale plan. Gjennom globaliseringen har mangfoldet av kulturelle impulser økt. Samtidig kan mange mindre kultursamfunn komme under et press, særlig fra mer kommersielt innrettet kultur- og medieindustri. Markedskreftene alene kan ikke sikre vern og fremme av et kulturelt mangfold. Det er viktig å styrke kulturpolitikkenes grunnleggende rolle for samfunnsutviklingen. Dette innebærer bl.a. å bistå land i sør med å utvikle nødvendig institusjonell infrastruktur, støtte utvikling av levedyktige lokale kulturelle markeder og lette tilgangen på kulturprodukter fra disse landene i det globale markedet.

Kulturelle, etniske og religiøse faktorer virker forsterkende på mange konflikter. Fra norsk side ønsker en å legge til rette for utvidet dialog mellom sivilisasjoner og til utforskning av felles verdier og etiske standarder. Den økte betydning kulturen har for fredsskapende kontakt og forståelse kommer blant annet til uttrykk ved en økt interesse internasjonalt for «myk makt». Det er et mål for kultursamarbeidet å styrke dialogen mellom ulike kulturer som en forutsetning for mellommenneskelig forståelse og forsoning.

Systematisk kulturutveksling med land i sør medfører utveksling av impulser, nettverksbygging og kompetanseheving. Utvekslingen mellom Norge og land i sør er basert på at utfoldelse gjennom kunst, kultur og idrett er utviklingsfremmende i seg selv. I økende grad erkjenner det også at kulturfaktoren er vesentlig for styrking av frie medier og den offentlige debatten. Dette er igjen avgjørende for et reelt folkestyre og et velfungerende samfunn. Støtte til kultur gjennom utviklingssamarbeidet skal fremme menneskerettighetene generelt og ytringsfriheten spesielt.

Idrettsaktiviteter kan ofte utgjøre brede og kraftfulle arenaer for tiltak knyttet til forsoning i konfliktområder. De er også viktige helsefremmende tiltak. Denne typen samarbeid med idretten er nyttig, og idrettsbevegelsen erkjenner selv hvilken rolle den kan spille for slike formål. Det er grunn til å vektlegge idrettens egenart innenfor utviklingssamarbeidet. Dette knytter seg særlig til den glede og mulighet for utfoldelse, egenutvikling og mestring som idretten representerer, særlig for barn og ungdom.

Forvaltning av kulturminner kan underbygge lokal identitet og stedstilknytning, og bidrar positivt til at folk kan ta ansvar for utviklingen der de bor. I land hvor innbyggerne har forskjellig etnisk og religiøs tilknytning kan god forvaltning av kulturminner underbygge respekt for landets flerkulturelle karakter og på den måten underbygge minoriteters rettigheter. God forvaltning av kulturminner kan også gi økonomisk uttelling gjennom utvikling av turisme og satsning på gjenbruk av tradisjonell bygningsmasse fremfor nybygging. Det er derfor et mål for Norges kultursamarbeid med land i sør å fremme kulturelt mangfold gjennom støtte til tiltak som styrker lokale krefters arbeid med å bevare kulturarven og styrke et levende kulturliv.

Regjeringen vil innen utgangen av 2004 lansere en egen strategi for satsingen på kultur og idrett gjennom norsk utviklingssamarbeid.

kelse i utviklingsdialogen på landnivå. Hvilke av disse områder som er relevante og mest sentrale i ulike sammenhenger, og hvilket format som vel-

ges, må imidlertid tilpasses situasjonen i det enkelte land.

Sektorfokus i samarbeidslandene

Som omtalt tidligere i dette kapitlet, foregår det en omfattende omlegging av utviklingssamarbeidet på landnivå for å få bedre samordning og utnyttelse av bistandsressursene. Også norsk statilstat bistand har i mange samarbeidsland for stor spredning på mange bistandstiltak. Innsatsen bør fokuseres bedre for å utnytte ressurser og kompetanse mer effektivt, og redusere belastningen på mottakersystemet med mange små tiltak. Dette vil være i tråd med de givere reformer som er omtalt tidligere, og vil støtte opp under etableringen av nye samarbeidsformer. Slik fokusering forventes også å bidra til bedre måloppnåelse. Andre bilaterale bistandsgivere som Nederland går nå inn for å konsentrere sin bistandsinnsats i enkeltland til noen få sektorer.

Regjeringen vil på dette grunnlag ta sikte på at norsk bistand finansiert over land- og regionbevilgningene normalt skal konsentreres om to – tre sektorer i hvert land. Budsjettstøtte kommer utenom. Konsentrasjonen må fokusere på sektorer som er prioritert i norsk utviklingspolitikk, som er inkludert i samarbeidslandets egne strategier og planer, og der Norge har spesielle forutsetninger for å kunne yte et effektivt bidrag.

I tråd med prinsippet om nasjonalt eierskap, må valg av sektorer avgjøres i nær dialog med samarbeidslandets myndigheter. Det må tas utgangspunkt i landets utviklingsplaner og strategi for fattigdomsreduksjon, innretning på andre lands bistand og Norges forutsetninger. Her vil også mottakerlandenes interesse for norsk spisskompetanse på bestemte sektorer være et relevant hensyn. De mest aktuelle sektorene vil normalt være utdanning, helse og hiv/aids, næringsutvikling (med landbruk, fiske), bærekraftig utvikling og naturressursforvaltning (herunder energi, vann, biologisk mangfold), og offentlig forvaltning. I dialogen på giversiden vil det bli lagt vekt på at giverne til sammen har en god dekning av ovennevnte sektorer innenfor utviklingssamarbeidet.

Giverkoordinering og effektiv bruk av bistandsressurser vil være avgjørende for prioriteringen. Slike avtaler vil innebære et langsiktig engasjement og forutsigbarhet fra begge sider, men det bør også gis rom for en viss fleksibilitet

for å kunne ta hensyn til fremtidige endringer i situasjonen og uforutsette behov.

I alle samarbeidsland vil godt styresett og god forvaltning være et sentralt anliggende som vil gjennomsyre både dialogen og bistandssamarbeidet. Også på dette området vil en fra norsk side arbeide for en felles giverinnsats. Innen de enkelte sektorer der Norge bidrar, vil reformer og styrking av forvaltningen være et tverrgående hensyn og en integrert del av det felles sektorprogrammet. Godt styresett som særskilt satsningsområde i et samarbeidsland med fokus på menneskerettigheter, demokrati, offentlig forvaltning for øvrig og kamp mot korrupsjon, vil bli betraktet som en egen sektor.

Konsentrasjon om et lite antall sektorer innebærer ikke redusert vekt på andre tverrgående satsningsområder (som menneskerettigheter, kvinner, barn, miljø og bærekraftig utvikling eller særskilte målgrupper). Disse hensynene skal søkes ivaretatt innenfor relevante sektorer der Norge er engasjert og i den utviklingspolitiske dialogen. Videre vil eksempelvis norsk utdanningsinnsats ofte måtte forholde seg til grupper som gjerne faller utenfor det alminnelige utdanningssystemet. Samtidig vil det i en del tilfeller være aktuelt med særskilte satsinger i tilknytning til disse temaene.

Regjeringen vil:

- bruke bistandsdialogen og den politiske dialogen på landnivå til å fremheve norsk syn på viktige betingelser for utvikling og fattigdomsreduksjon, tilpasset utviklingssituasjonen i det enkelte land
- ta sikte på at norsk bistand finansiert over land- og regionbevilgningene normalt skal konsentreres om to – tre sektorer i hvert land, eksklusive budsjettstøtte.
- innarbeide forvaltningsrelatert samarbeid som et tverrgående hensyn i den enkelte sektor.
- vurdere godt styresett som særskilt satsningsområde, i noen samarbeidsland som en egen sektor.
- bekrefte godt styresett som et helt sentralt anliggende i alle samarbeidsland, og sikre en sterk innsats på dette området i samarbeid med andre givere.

6 Styresettreform, demokrati og effektiv forvaltning

6.1 Hva er godt styresett?

«Godt styresett er kanskje den viktigste enkeltfaktoren for å utrydde fattigdom og fremme utvikling»
(Kofi Annan)

Norsk utviklingspolitikk skal styrke samarbeidslandenes evne til å føre en effektiv politikk for utvikling og fattigdomsreduksjon. Hvis millioner av fattige skal få mulighet til å skape seg en bedre fremtid må staten i mindre grad være en del av problemet og i større grad en del av løsningen. Staten må levere tjenester som når de fattigste, som muliggjør og stimulerer til utvikling og sikrer en bedre fordeling. Målet må være et velfungerende samfunn som prioriterer og styrer fellesressurser, med institusjoner på nasjonalt og lokalt nivå, som leverer tjenester, sikrer rettigheter og kan være gode rammer for verdiskapning og samfunnsliv. Demokratiske prosesser må sikre deltakelse i beslutninger. Effektive styringsfunksjoner må på plass.

Det gjennomføres mange gode, små og store, bistandstiltak som isolert sett kan føre til bedring i en sektor eller en befolkningsgruppe. Dette er nyttig, men ikke nok. Hvor godt planlagt og gjennomført hvert enkelt prosjekt og program enn er, har det bare begrenset, og noen ganger også negativ effekt dersom myndighetene ikke fører en overordnet politikk som fremmer en god politisk og økonomisk utvikling. Manglende evne hos lokale eller sentrale myndigheter bidrar for ofte til at tiltakene ikke får de ønskede virkninger over tid eller ikke får de ringvirkninger en skulle anta. Uten forbedringer i styringsfunksjonene vil da ikke bistandstiltak gi de ønskede positive ringvirkningene og prosjekter kan lett bli isolerte tiltak – ikke ledd i en bærekraftig utvikling.

Bistand kan bidra med kompetansebygging og institusjonsbygging for et bedre styresett. Forbedringer i styringsfunksjoner fordrer imidlertid også politisk vilje og utfordrer maktstrukturer. Endringsprosesser som fremmer godt styresett er en del av komplekse og sensitive politiske prosesser.

Den økte internasjonale enigheten om betydningen av godt styresett i de siste årene ligger til grunn for et langt sterkere fokus på arbeidet med å støtte opp under evnen og viljen hos utviklingslandenes myndigheter til å gjennomføre en politikk for fattigdomsreduksjon. Samtidig har det det siste tiåret vokst fram en økende global konsensus om hvilke hovedprinsipper for godt styresett som må ligge til grunn for et mer målrettet og strategisk fokus på dette området i utviklingspolitikken. Både omleggingen av bistanden i retning av bistandsformer som sektorprogrammer og budsjettstøtte og arbeidet med styresettreform, skal bidra til det sentrale målet å styrke myndighetenes evne til effektiv fattigdomsreduksjon.

Hva mener vi med godt styresett?

Styresett er de tradisjoner og institusjoner som utgjør grunnlaget for utøvelse av myndighet og politikk.

Oppfatningen av hva godt styresett er kan variere, men det er stor enighet om er nødvendige grunnleggende trekk ved et godt styresett. Blant de viktigste er lovgivende institusjoner med legitimitet og folkelig forankring, organisering av statens sentrale institusjoner på en måte som respekterer maktfordelingen mellom utøvende og lovgivende myndighet, så vel som rettsvesenets uavhengighet og ivaretagelse av sentrale rettsstatsprinsipper. Godt styresett betyr en effektiv og profesjonell forvaltning under demokratisk kontroll som fører en politikk for fattigdomsbekjempelse med respekt for grunnleggende menneskerettigheter. Korrupsjonsbekjempelse er også et sentralt element i et godt styresett. Respekt for kvinners rettigheter og mulighet til bred deltakelse i samfunnslivet, samt kvinners representasjon i styrende organer, må inkluderes i arbeidet med godt styresett.

Et rettsvesen med integritet er et nødvendig element. En åpen og effektiv statsforvaltning som har evne til å sette politikk ut i livet i respekt for befolkningens behov og som har respekt for og evne til å sikre grunnleggende menneskerettigheter er et kjennetegn på godt styresett. Det må

være handlingsrom for et dynamisk sivil samfunn og frie og uavhengige medier.

En rekke elementer bidrar til å stimulere verdiskaping i samfunnet: godt lederskap, ansvarlig makroøkonomisk politikk, en god offentlig økonomiforvaltning, en effektiv og ukorrupt forvaltning, et tydelig legalt rammeverk som gir klare og forutsigbare rammebetingelser for næringsvirksomhet, inklusive eiendomsrettigheter, en politikk som tilrettelegger for handel som gir gode og konkurransedyktige betingelser for nasjonalt næringsliv og et minimum av unødvendige byråkratiske hindre i bedrifters møte med offentlig regelverk.

Et ineffektivt eller korrupt rettsvesen mister sin legitimitet og underminerer trygghet og livskvalitet for enkeltindivider. Et slikt rettsvesen skader også økonomiske aktiviteter og aktører. Omfattende korrupsjon i skjæringsflaten mellom offentlige myndigheter og nasjonalt og internasjonalt næringsliv er uforenlig med en sunn og effektiv økonomisk utvikling, og bidrar til at politisk og demokratisk legitimitet forvitrer. Korrupsjon fratarr fattige sentrale rettigheter. En effektiv kamp mot korrupsjon er et viktig element i et godt styresett.

Godt styresett omhandler først og fremst kvaliteten på myndighetenes forvaltningssystem og politikk, men en vid definisjon av godt styresett inkluderer i tillegg rammene for et fritt og dynamisk sivil samfunn.

Åpenhet og ansvarlighet er verdier som bidrar til styrking av forvaltning og demokratisk styresett. At myndigheter blir stilt til ansvar i bred forstand, enten ved parlamentarisk kontroll, gjennom utskiftning i offentlige valg, eller mer drastisk gjennom rettsforfølgelse, er en nødvendig forutsetning for at åpenhet skal ha den nødvendige virkning. Åpenhet og ansvarlighet er derfor nøkkelverdier i styresettarbeidet.

Den voksende globale konsensus om hovedprinsippene for godt styresett det siste tiåret har bidratt til et utstrakt reformarbeid. Mange utvik-

lingsland har innført demokratiske reformer og flerpartistyre, og en rekke givere har bistand til styresettreform og institusjonsbygging sentralt på dagsordenen.

FN-konvensjonen mot korrupsjon som ble vedtatt 31. oktober 2003, var en viktig milepæl i kampen mot korrupsjon. Bestemmelsene i konvensjonen innebærer en global konsensus om viktige elementer ved godt styresett¹, og danner den første globale forpliktende rammeavtalen for effektive tiltak rettet mot korrupsjon. Det er derfor av vesentlig betydning for arbeidet med godt styresett fremover at FN-konvensjonen blir ratifisert i så mange land som mulig og at bestemmelsene blir gjennomført på en effektiv og god måte.

Styresettreform er et prioritert arbeidsområde for de aller fleste utviklingsaktører. UNDP har styresettreform og rådgivning som sin kjernefunksjon, Verdensbanken driver utstrakt rådgivning og faglig bistand for kompetanseheving og bilaterale giverorganisasjoner har normalt styresett enten som eget satsingsområde eller som tverrsektorielt tema. UN Habitat gjennomfører en global kampanje «Urban Governance», for godt styresett på lokalnivå.

Utfordringer knyttet til å måle og vurdere kvaliteten på lands styresett

Voksende interesse for godt styresett i utviklingslandene har ført til intensivt arbeid både med å identifisere indikatorer for godt styresett, og med å måle landenes måloppnåelse på basis av slike indikatorer. Dette arbeidet er i en begynnerfase. Verdensbanken er blant de organisasjonene som har arbeidet mye med å utvikle indikatorer og bygger på følgende seks hovedindikatorer i vurderinger av kvaliteten på lands styresett:

- Deltakelse, demokrati og legitimitet («voice and accountability»)
- Politisk stabilitet og fred
- Effektivitet i forvaltningen
- Kvaliteten på offentlige kontrollinstanser
- Etterlevelse av rettstatsprinsipper
- Kontroll med korrupsjon

Godt styresett er grunnleggende sett et normativt begrep, og det er voksende global enighet om hvilke hovedelementer som må på plass for å oppnå et godt styresett, som bl.a. omtalt i forbindelse med FN-konvensjonen mot korrupsjon.

Boks 6.1 Godt styresett

Godt styresett betegner evnen til effektiv formulering og forvaltning av politikk med basis i respekt for grunnleggende rettigheter og friheter og demokratiske prosesser og institusjoner. Et godt styresett kjennetegnes også ved en fungerende rettsstat og en økonomisk politikk som bidrar til å bekjempe fattigdom.

Kilde: World Bank Institute

¹ Det er spesielt i konvensjonens kapittel 2 om preventive tiltak mot korrupsjon at en rekke godt styresett tiltak er nedfelt.

Metodene for å måle styresett-atferd har klare begrensninger. Feilmarginene i datamaterialet er store, indikatorene er ikke så gode som en skulle ønske og det er vanskelig å måle endringer i atferd over tid. Et langsiktig perspektiv på støtten til institusjonsbygging betyr at norsk politikk for godt styresett må være ambisiøs og tydelig, men også ta inn over seg at endringsprosesser tar tid og at ulike tilnærminger er nødvendige. Bl.a. vil tiltak på de ulike styresettområdene kreve kulturelt og nasjonalt tilpassede løsninger.

Langsiktighet, mangfold og betingelser

Fra norsk side ønsker en å fremme forbedringer i styresett over tid, ikke først og fremst kortsiktige symbolmarkeringer. I samarbeidslandene arbeides det derfor innenfor en rekke temaområder og det benyttes et bredt spekter virkemidler, samtidig som en samarbeider med mange ulike aktører for å bidra til godt styresett.

Blandede erfaringene mht bruken av detaljerte betingelser knyttet til bistand, tilsier stor forsiktighet med hensyn til f.eks. automatisk å benytte press i form av kutt i bistanden når det skjer kritikkverdige ting. Når det i slike tilfeller blir aktuelt å vurdere omlegging av politikken overfor et gitt land, må det legges grundige analyser til grunn. Slike analyser må også inkludere vurderinger av utviklingstrekk over tid. I tillegg må alle de ulike virkemidlene en har til rådighet for å bidra til positiv styresett-utvikling vurderes. Dette vil som regel bety intensivt dialog med myndighetene og etter hvert ofte også endringer i innretningen av bistanden, med økt fokus på hvordan vi kan bidra til forbedringer i forhold som er avgjørende for å utvikle godt styresett. Økt satsing på ikke-statlige organisasjoner er særlig viktig i situasjoner der styresmaktene ikke synes å gjøre nok når det gjelder utfordringene i styresett-arbeidet. I dette arbeidet er det viktig å ha nær dialog med andre bilaterale og multilaterale givere for å sørge for koordinert tilnærming både når det gjelder dialogen om umiddelbare forbedringer, og når det gjelder behovet for reform i et lengre tidsperspektiv.

De seneste årene har Norge i flere tilfeller kuttet bistanden betydelig eller stoppet den helt når samarbeidsland har gått i feil retning mht styresett. Dette gjelder f.eks. avslutningen av betalingsbalanseprogrammet til Tanzania i 1994, det gjelder Zimbabwe de siste årene, og det reflekteres i den jevne nedgangen i støtten til Bangladesh.



Figur 6.1 Valg i Sør-Afrika

Kilde: Scanpix

Styresettutfordringer

Utviklingslandene er ingen homogen gruppe. Det gjelder også innenfor det brede området styresett-debatten omfatter. En av de viktigste forskjellene gjelder land som kommer ut av konflikt. I en del tilfeller står en her overfor situasjoner der en stat skal bygges fra grunnen av. Eksempler på dette er Det palestinske område, Øst-Timor, og deler av Balkan. I andre tilfeller har de statlige institusjonene vært meget svake og nesten uten ressurser, slik tilfellet har vært for Afghanistan. Dette er situasjoner hvor styresettutfordringene er enorme og internasjonal bistand kan i slike sammenhenger bidra til stabilitet når den benyttes til å bygge kapasitet og kompetanse i de statlige institusjonene. Flere av Norges samarbeidsland som har kommet ut av konflikt er i en tidlig fase, men det er likevel tydelig at norsk bistand bidrar til å bygge institusjoner som styrker styresettet både politisk, administrativt og økonomisk. En annen variant av styresettutfordringer knytter seg til enkelte utviklingslands store ressurser innen f.eks. mineraler, olje og gass. Her er utfordringene på styresettområdet betydelige, særlig når det gjelder en åpen og oversiktlig økonomisk forvaltning av ressursene.

Til tross for store variasjoner, lar det seg likevel gjøre å nevne enkelte hovedutfordringer som i større eller mindre grad berører et stort antall fattige land:

Demokrati-utfordringen:

En lang rekke land som tidligere var ettpartistater har, bl.a. etter reformbølgen på 90-tallet, nå gjennomført frie valg og etablert nødvendige, sentrale

demokratiske statsinstitusjoner. I mange av disse landene er det også etablert frie medier og en rekke frivillige organisasjoner. Dette er blant de store fremskrittene på styresett-området som en har sett de siste 10-15 årene. De folkevalgte institusjonene i disse landene har imidlertid ofte begrenset innflytelse, og valgtradisjonene er preget av svakheter. I en del tilfeller er det f.eks. slik at presidentembetet og andre deler av myndighetsapparatet sentraliserer makt og innflytelse til en mindre krets, mens verdien av konstruktiv opposisjon ofte blir underkjent. Det er ofte også svake tradisjoner for å stille politikere til ansvar for beslutninger og resultater av politikken. I tillegg er de politiske partiene ofte også svake, med begrenset internt demokrati og varierende kontakt med velgerne.

Situasjonen er imidlertid ikke statisk og slike svakheter er ofte kjernesporsmål i den daglige politiske striden i mange av våre samarbeidsland. Dette innebærer at våre bidrag til å bedre styresettet må innrettes løpende og dynamisk i forhold til en politisk virkelighet i stadig endring.

Rettsikkerhets-utfordringen:

Justissektoren er ofte ikke den som prioriteres høyest når knappe ressurser skal fordeles. Svært mange land har alvorlige problemer i rettsvesenet, med dårlig kapasitet, flere års etterslep i behandlingen av saker, overfylte fengsler og betydelig korrupsjon. Dette fører til brudd på menneskerettighetene og manglende sikkerhet for investeringer og kontrakter. Fattige har i praksis liten rettsikkerhet og blir ofte gjenstand for vilkårlig behandling. Fra norsk side har det vært ytt bistand til å styrke rettsvesenet i flere av våre samarbeidsland.

Forvaltningsutfordringen:

Forvaltningen av de sentrale virkemidlene for økonomistyring er et område innenfor sentralforvaltningen i Norges samarbeidsland der en har sett relativt store forbedringer det siste tiåret. Det er få andre forvaltningsområder hvor en kan finne like positive resultater. Det generelle bildet er at statsapparatene ofte har svake institusjoner og dårlige planleggings- og oppfølgingsverktøy. Offentlig sektor er ofte lite effektiv, lite serviceinnstilt overfor fattige og utsatte grupper eller næringslivet og leverer få, dyre og dårlige tjenester. I mange land pågår det imidlertid en omfattende reforminnsats for å fremme en mer desen-

tralisert, effektiv og tjeneste-innstilt offentlig forvaltning som kan nå dem som trenger det mest. Styrking av lokale myndigheter er et kjernepunkt for effektiv levering av tjenester og utføring av oppgaver av betydning for fattigdomsbekjempelse.

Korrupsjons-utfordringen:

Det har vært en positiv utvikling i retning av å sette korrupsjon på den politiske dagsorden. En rekke land har gjennomført rettsforfølgelse av høyt plasserte tjenestemenn som har vært involvert i korrupsjon. Dette er positivt. Imidlertid er det neppe grunnlag for å si at en har kommet så langt at korrupsjon som fenomen er redusert. Korrupsjon er stadig en sterkt medvirkende årsak til dyre tjenester og at samfunnets institusjoner og strukturer blir undergravd.

Manglende trygghet:

I mange land råder det krig eller krigslignende tilstander og lav stabilitet. Dette er ofte kombinert med høy kriminalitet, noe som gir utilstrekkelig grad av trygghet og sikkerhet for vanlige mennesker.

Disse styresettutfordringene er noe Norges samarbeidsland står overfor i større eller mindre grad. Dersom utviklingspolitikken skal gi gode resultater, er det avgjørende at bistandsgivere bidrar til å forbedre styresett-situasjonen i de ulike landene. Norge vil derfor såvidt mulig gjennomføre slike tiltak gjennom felles giversamarbeid. Regjeringen har igangsatt en systematisk gjennomgang av styresett-situasjonen i våre samarbeidsland, hvor en ser på hvilke utfordringer og problemer en står overfor, hvilke muligheter en har for å forbedre situasjonen og hvem som kan bidra til dette (såkalte «endringsagenter»). Dette vil gi et grunnlag for å vurdere hvilke tiltak som kan iverksettes og hvordan disse kan realiseres.

Selv om situasjonen er forskjellig i ulike land, er det særlig to typer tiltak som har vist seg å gi resultater. For det første å bidra til økt kapasitet og kompetanse i statlige institusjoner og forvaltning og for det andre å styrke kontrollinstanser gjennom ulike tiltak. Det kan dreie seg om interne kontrollfunksjoner som riksrevisjon og kredittilsyn, ombudsmannsordninger og antikorrupsjonsbyråer. Det dreier seg også om eksterne aktører som kan ha en form for uformell kontrollfunksjon, som frie medier, det sivile samfunn, politiske partier og valgte representanter. En styrking

av disse kontrollinstansene har også preventiv effekt i kampen mot korrupsjon.

Samarbeid og risiko

I enkelte tilfeller samarbeider givermiljøene godt om å samordne innsatsen og fordele oppgaver. Dette gjelder bl.a. i den felles dialog med mottakerland i forbindelse med utarbeidelse av fattigdomsstrategier og når det gjelder reformtiltak i forbindelse med budsjettstøtte og sektorprogrammer. Styresettområdet preges imidlertid fremdeles for mye av enkeltprosjekter og -tiltak og av for lite strategisk tilnærming. Regjeringen vil arbeide for bedre giverkoordinering og bedre strategisk fokus på styresettarbeidet.

Å bidra til å bygge institusjoner og styrke kapasitet og kompetanse er krevende former for bistand. Det er alltid enklere å bygge veier eller kraftlinjer enn å bygge kompetanse hos enkeltmennesker og i forvaltningen. Norge har bidratt med denne typen samarbeid i mange land og erfaringene viser at det tar lang tid å få resultater. Dette har også flere evalueringer vist. Ikke desto mindre er det svært viktig å bidra nettopp på dette området. Uten å bygge kapasitet i offentlig sektor blir styresettet dårligere, og resultatene både for privat sektor, næringsliv og enkeltmennesker blir uteblir.

Å bidra til å bygge og støtte institusjoner i land som stabiliseres etter krig og væpnet konflikt er et svært viktig element i fredsbyggingen. Dette er imidlertid spesielt krevende arbeid som fordrer stor grad av langsiktighet og er forbundet med spesielt høy risiko. Dette området er nærmere omtalt i kap 9.

6.2 Politisk dialog og bistand for styresettreformer

Fra norsk side legges det stor vekt på den bilaterale utviklingspolitiske dialogen med samarbeidslandene på flere nivåer om styresettutfordringene. I tillegg benytter en i arbeidet med å styrke styresett, i hovedsak fire andre ulike tilnæringsmåter. Disse gjelder bl.a. deltakelse i bistandsprogrammer, arbeid gjennom internasjonale organisasjoner og vår egen lovgivning:

- Norge yter finansiell og faglig bistand til konkrete tiltak for å styrke kapasitet og kompetanse i samarbeidsland – både bilateralt, i samarbeid med andre givere, gjennom multilaterale organisasjoner og gjennom internasjonale

samarbeidsorganisasjoner for viktige statsinstitusjoner.

- Norge deltar aktivt i arbeidet med å etablere omforente internasjonale normer og regler som rettesnor for lands styresett, gjennom regelverksutvikling i FN, innen OECD osv.
- Norge bidrar til å sette styresett og korrupsjonsproblemet på dagsordenen gjennom arbeidet i sentrale organer i de multilaterale utviklingsorganisasjonene.
- Forbedringer gjennomføres i norsk lovgivning om korrupsjon og det føres en dialog med norsk næringsliv for å redusere risikoen for at norske aktører bevisst eller ubevisst bidrar til korrupsjon i andre land.

Styresettaspekter er integrert i store deler av den norske bistandsporteføljen – også den som ikke er primært rettet mot disse aspektene. I tillegg finansieres mer spesifikke styresetttiltak. Fra norsk side bidrar en dessuten på ulike måter til menneskerettighetsdialogen i samarbeidslandene levende. Norske frivillige organisasjoner støtter bl.a. lokale frivillige organisasjoner med en kritisk rolle på landnivå.

Også norske kommuners praksis og demokratiske erfaringer bør kunne utnyttes målrettet i utviklingssamarbeidet. Som oppfølging av tusenårs-målene har Regjeringen gjennom Nasjonalbudsjettet for 2004, i delen om Nasjonal Agenda, tatt initiativet til å fremme partnerskapsløsninger mellom kommuner i Norge og lokalsamfunn i Sør for tilpasset kunnskap om lokal forvaltningsinfrastruktur.

Den utviklingspolitiske dialogen er et viktig instrument i arbeidet med å fremme bedre styresett i samarbeidslandene. Dialogen er et naturlig element i en rekke prosesser, både når det gjelder arbeidet med fattigdomsstrategier, samlede årlige givermøter og arbeidet med budsjett og sektorprogrammer. Det er imidlertid behov for bedre koordinering av den utviklingspolitiske dialogen mellom giverne og det er behov for å styrke arbeidet med denne dialogen fra norsk side. Økt vekt på politisk dialog er en konsekvens av erkjennelsen av at utviklingspolitikk i stor grad er politisk arbeid og ikke kan reduseres til forvaltning av midler eller prosjekter.

I alle våre samarbeidsland pågår det en kontinuerlig politisk drakamp om makt og innflytelse, slik det også gjør i Norge. Skal utviklingspolitikken lykkes, må den innrettes slik at kreftene som kjemper for at fattige skal få økte muligheter, kan vinne frem. Derfor er styresettarbeidet så viktig og derfor er utviklingspolitikk først og fremst politikk.

Tabell 6.1 Geografisk fordeling av bilateral bistand (inkl. multi-bi) til styresett i 2002

Land	NOK 1000		NOK 1000
Det palestinske området	126 273	Angola	51 294
Mosambik	80 062	Sudan	47 330
Afghanistan	65 719	Kroatia	34 620
Bosnia-Hercegovina	65 505	Øst-Timor	33 687
Sri Lanka	59 730	Andre	1 024 895
Guatemala	54 317	Totalt	1 643 432

Omfang og hovedinnretning på bistanden til fremme av godt styresett

Norsk bistandsinnsats for å fremme godt styresett i utviklingslandene er omfattende og økende. I dag går 1,7 milliarder kroner, mer enn 15 prosent av samlet norsk bistand, til det OECD klassifiserer som bistand til godt styresett. Tabell 6.1 viser de ti største mottakerne av norsk styresettbistand i 2002. Her fremgår det at mye av denne bistanden går til henholdsvis land og områder som er i alvorlig konflikt eller på vei ut av ødeleggende kriger samt land hvor Norge yter aktiv støtte til kompetanseutvikling og styrking av kapasitet i statsforvaltningen gjennom blant annet budsjettstøtte.

Figur 6.2 viser at omlag en tredjedel av bistanden på styresettområdet kanaliseres via det sivile samfunns arbeid for å styrke styresett. 25 prosent ytes til tiltak for å styrke respekten for av menneskerettighetene. Fredsbygging (inklusive minerydding) er den tredje største kategorien, mens betydelige midler også kanaliseres til forvaltningsreform, offentlig økonomiforvaltning, styrking av justissektoren og langsiktig økonomisk planlegging.

Figur 6.2. demonstrerer at godt styresett ikke er en sektor i vanlig forstand, men inngår som viktig element i bistanden på en rekke samfunnsområder og forvaltes gjennom mange forskjellige virkemidler. Styresett er både et sentralt tema i den overordnede politiske dialogen med samarbeidslandene, et viktig tema innen arbeidet med å utvikle globale konvensjoner og avtaler om internasjonale standarder og gode og effektive tilnæringsmåter innen bistanden og et innsatsområde for faglig bistand.

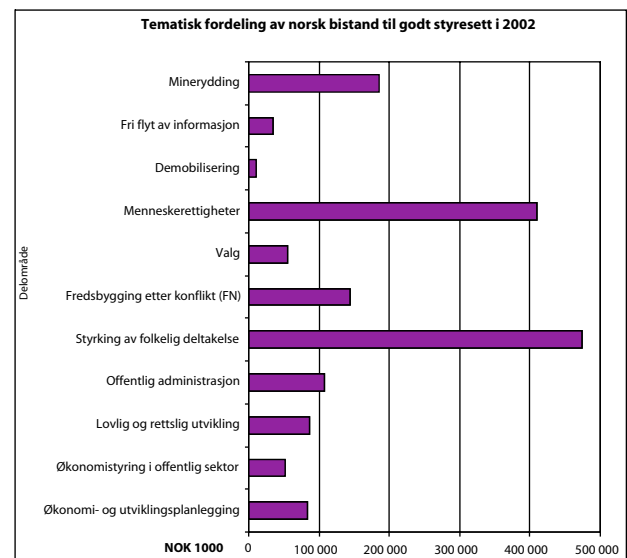
Godt styresett er et viktig tema i forhandlingene om etablering og utvidelse av avtaler om budsjettstøtte og sektorprogrammer. Både multilateralt, f.eks. i Verdensbank-sammenheng og i andre slike sammenhenger hvor norske bilaterale midler anvendes, gjøres det omfattende undersøkelser av og føres en dialog om kvaliteten på for-

valtningssystemene som mottar og forvalter midlene. Ofte leder slike analyser til krav om forbedringer i forvaltningen på ulike områder. Det identifiseres også områder som bør følges opp gjennom faglig bistand og andre typer samarbeid for å styrke forvaltningen.

Multilaterale aktører som UNDP og Verdensbanken er tungt inne i kapasitetsbygging i offentlig sektor, og Norge og andre giverland deltar i slike satsinger med både finansiering og kompetanse.

6.3 Noen sentrale innsatsområder

Den norske innsatsen for å bidra til bedret styresett gjennom utviklingssamarbeidet, sikter bl.a. mot å fremme menneskerettigheter, demokrati, rettsstatsprinsipper, en styrket forvaltning og til å bekjempe korrupsjon.



Figur 6.2 Tematisk fordeling av norsk bistand til godt styresett i 2002

Kilde: Delområdene i figuren er basert på OECDs klassifisering av styresettbistand (DAC hovedsektor 150, «Government and Civil Society»). Støtten inkluderer såkalt multi-bi-bistand.

Dette gjøres i hovedsak gjennom bidrag til å styrke:

- valginstututter, partier og folkevalgte organer,
- rettssikkerheten,
- offentlig forvaltning generelt, og offentlig økonomiforvaltning spesielt,
- kontrollfunksjoner innenfor forvaltningen, som riksrevisjon, kredittilsyn og ombudsmannsordninger,
- den demokratiske kontrollen over offentlig myndighet, gjennom fremme av åpenhet og ansvarliggjøring. Media og andre organisasjoner i det sivile samfunn spiller en viktig rolle i dette.

Demokrati

Styrking av demokratiske institusjoner og prosesser, bl.a. innsyn, maktfordeling og ansvarlighet er et viktig innsatsområde for styresettarbeidet. De siste års reformer i mange samarbeidsland i retning flerpartistyre, er et viktig skritt fremover. Slike reformer må støttes og demokratiet må få grobunn for dypere røtter. Fremdeles kan det være en tendens, også blant folkevalgte regjeringssjefer til over tid å fokusere mindre på behov for reform, samtidig som grepet rundt regjeringmakten festes gjennom skritt som kan svekke folkestyre og reformarbeid. Politisk dialog kan bidra til å forhindre en slik forvitring av demokratiske prinsipper og reformarbeid. For at slike overganger og demokratiseringsprosessene generelt skal lykkes, er det også viktig at institusjoner som normalt er sentrale i forbindelse med maktskifte – som valgorganisasjoner, presse og reelt demokratiske partier – har utviklet en viss tyngde og dynamikk. Om ikke slike grunnleggende forhold sikres, vil både reformtiltak i forvaltningen og politiske reformer få langt mindre effekt enn ønskelig.

Fra norsk side bidrar en til å gjennomføre enkeltvalg så vel som til å bygge opp institusjoner for å sikre frie og rettferdige valg og til å støtte kompetanseoppbygging i politiske partier og presse. Støtte gis til sentrale prosesser, men også til å fremme demokratiske institusjoner på distrikts- og lokalplan. Arbeid for å legge forholdene til rette for en konstruktiv opposisjon inngår i arbeidet med å bidra til å grunnfeste demokratiske tradisjoner bedre. Det samme gjelder arbeid for å øke innsyn i politiske prosesser og for å fremme en kultur der valgte representanter står til ansvar overfor velgere og opposisjon for den politikken som føres. I de fleste samarbeidsland ligger det en viktig utfordring i å oppnå økt

respekt for reell maktfordeling mellom de sentrale styringsorganene. Dette betyr i regelen at det er betydelig behov for å styrke parlamentenes rolle og rettsapparatets uavhengighet. Den politiske dialogen om slike spørsmål følges opp med norsk støtte til styrking av demokratiske institusjoner, bl.a. til gjennomføring av valg, til styrking av nasjonale og lokale folkevalgte organer, og til demokratiaktører i sivilsamfunnet. En rekke norske institusjoner er engasjert i konkrete samarbeidsprosjekter, bl.a. Chr. Michelsens institutt, Kommunenes sentralforbund og Norsk senter for menneskerettigheter. Brorparten av den bilaterale innsatsen på dette området på landnivå kanaliseres imidlertid gjennom FNs utviklingsprogram, UNDP.

En av UNDPs kjerneoppgaver er å fremme demokratisk styresett. Fra norsk side er det en langsiktig linje i utviklingspolitikken å styrke UNDPs rolle som sentral rådgiver for myndighetene i utviklingsland. Hovedvekten ligger på kapasitetsbygging og rådgivning for å utvikle sunne demokratiske institusjoner, bl.a. styrking av parlamenter, rettssystemer, valgsystemer og innsats for bekjempelse av korrupsjon. Den norske innsatsen på området har ført til at UNDP har valgt å legge sitt senter for demokratisk styresett til Oslo, bl.a. for å benytte seg av den nordeuropeiske kompetansen på området. Fra norsk side støttes UNDPs arbeid for styresett også gjennom organisasjonens sentrale organer, gjennom å benytte organisasjonen som kanal i samarbeidslandene og gjennom et flergiverfond for styresett. Erfaringen med å bruke UNDP som kanal er svært positiv i mange land, mens det for andre tilfeller, og noen ganger på steder hvor reformarbeidet er svært sensitivt, har det vært mer blandede erfaringer. Fra norsk side er en opptatt av at UNDP skal være en effektiv kanal for reformarbeidet. En søker derfor å bidra på ulike måter til å bygge på de positive erfaringene både gjennom UNDPs styrende organer og på landnivå. Ved å gjøre dette ved siden av den støtten som gis finansielt, kan en bidra til at de positive erfaringene blir mønster for fremtidige tiltak.

I de senere år har Verdensbanken knyttet kontakt med et omfattende nettverk av parlamentarikere både i nord og sør. Et sentralt formål med dette er å bidra til å bygge kapasitet og forståelse for utviklingsspørsmål og stimulere parlamentarikere til å spille en aktiv rolle i forhold til de mest sentrale fattigdomsutfordringene. Fra norsk side kan det bli aktuelt å støtte opp om slike initiativer.

De siste årene har en fra norsk side gjennom-

ført evalueringer av styresettsituasjonen i norske samarbeidsland. Målet har vært å få økt innsikt i soliditeten av demokratiske strukturer og kvaliteten i forvaltning, og identifisere problemer, utfordringer og muligheter, flaskehals og endringsagenter – både i offentlig sektor og i det sivile samfunn. Konklusjonene fra gjennomgangene danner basis for videre identifisering av fremtidige tiltak og vil inngå i grunnlaget for ambassadenes løpende arbeid med styresettsspørsmål i de enkelte land. De vil også være en del av utgangspunktet for dialogen om disse temaene med frivillige organisasjoner og multilaterale aktører som UNDP og Verdensbanken.

Reformer i offentlig forvaltning

Svært mange land er i gang med omfattende reformer innen offentlig forvaltning. Reformene sikter mot å desentralisere, effektivisere og heve kvaliteten på offentlige tjenester, fjerne unødvendig byråkratiske reguleringer som hemmer etablering av lokal næringsvirksomhet og redusere korrupsjonen gjennom å minske rommet for skjønnsmessige og vilkårlige avgjørelser. Reform av lønns- og karriéresystemet inngår som regel også. Dette er et strategisk viktig område fordi det er bl.a. gjennom å sikre lønn en kan leve av samt åpne og klare prosedyrer og kompetansekriterier for rekruttering og belønning av personell, at myndigheter med bistandsgivernes hjelp kan angripe problemet med avhengighetsforhold, vennerekruttering og korrupsjon i offentlig sektor. Slike tiltak er reflektert i FN-konvensjonen mot korrupsjon.

Norsk støtte til forvaltningsreform har hittil fokusert mest på desentralisering og styrking av lokalforvaltning, innsats innen helse- og utdanningssektoren og oppbygging av sentrale styringsverktøy på statistikkområdet. Eksempler på dette er støtte til lokalforvaltningsprogrammene i Tanzania og Sør-Afrika, innsatsen innen utdanning i Nepal og støtten til helsesektoren i Malawi. Faglig bistand og andre tiltak for å styrke sentrale styringsinstrumenter i forvaltningen har imidlertid fått stadig mer oppmerksomhet de seneste årene. Bl.a. er engasjementet økt gjennom UNDPs, Verdensbankens og andre multilaterale aktørers innsats for forvaltningsreform.

Forvaltningsreform omfatter også viktige næringssektorer og miljøområdet. Sett fra utviklingslandenes side har Norge spesielt interessant erfaring innen forvaltning av olje- og gassressurser, miljø, IKT, energi og vannkraft samt generell

vannressursforvaltning, skipsfart og fisk. I disse sektorene arbeider en rekke norske faginstanser, både offentlige og private, med kompetanseoverføring og faglig bistand. Dette gjelder bl.a. Statens Forurensningstilsyn, Direktoratet for Naturforvaltning, Riksantikvaren og Statens Kartverk, Noragric, Fiskeridirektoratet, Havforskningsinstituttet og Norges vassdrags- og energidirektorat. Oljedirektoratet og Petrad bidrar til kompetanseoppbygging innenfor petroleumssektoren. Ved å bidra til kapasitetsbygging innen miljøforvaltning og ved å støtte institusjoner som gir råd til industri, landbruk og lokalforvaltning, støttes arbeidet med å begrense miljø- og helseskadelig forurensning og bærekraftig utvikling fremmes. Et annet viktig område de siste årene har vært styrking av den offentlige økonomiforvaltningen i norske samarbeidsland, gjerne i forbindelse med avtale om budsjettstøtte. Dette omtales i mer detalj i avsnitt 6.4.

Rettsikkerhet

Velfungerende rettssystemer er vesentlige for å gi grunnleggende trygghet for alle borgere så vel som for den stabilitet og forutsigbarhet som økonomiske aktører trenger for å drive sin virksomhet. I tillegg er et velfungerende rettssystem og ukorrumpert politi viktig for å ivareta fattiges rettigheter.

I storparten av verdens fattige land – og en rekke andre – er tilstanden i *politiet og i rettsvesenet* særdeles dårlig. I opinionsundersøkelser kommer de gjennomgående ut blant de mest korruperte sektorene. Større korrupsjonssaker kommer sjelden for retten og domstolene har etterslep på flere år i behandlingen av saker. I en slik situasjon har særlig fattige mennesker liten rettsikkerhet. De ansvarlige på sin side vet det er lite sannsynlig at de vil bli rettsforfulgt. Det er derfor stort behov for reform og styrking av politiet og rettsvesenet i de fleste samarbeidsland. Uten bedre rettsikkerhet har landene små muligheter for å tiltrekke seg private investeringer, fra utenlandske så vel som innenlandske kapitaleiere. Dette kreves imidlertid svært omfattende reformer og innsats over en bred front. Prosessen har startet i mange samarbeidsland. I bl.a. Guatemala, Uganda, Kenya og Madagaskar er en kommet i gang med omfattende reformer på dette området. Vietnam er inne i en større reformprosess innen rettsvesenet. Utviklingen går generelt i retning av at rettsstatlige prinsipper etter internasjonale normer legges til grunn i reformarbeidet.

Norsk innsats her går for det meste gjennom

de største og tyngste utviklingsaktørene – norske fagmiljøer har til nå i mindre grad vært involvert. Fra norsk side støtter en omfattende reformprogram i Guatemala og Kenya, bygging av rettslokaler i Zambia, og en har inntil nylig støttet kompetanseutvikling for dommere i Etiopia og for annet personell i justissektoren i Mosambik. Norge har dessuten i en årrekke gitt omfattende faglig og finansiell støtte til undervisning i kvinneverett gjennom et regionalt program lokalisert på universitetet i Harare i Zimbabwe. I samarbeidsland som Zambia, Nicaragua, Kenya og Madagaskar er en i gang med omfattende reformer på dette området.

Styrking av kontrollfunksjonene

De nasjonale riksrevisjonene har en viktig rolle i å forhindre misbruk av statens midler og Norge yter omfattende bistand til institusjonell styrking av disse organene. Det mest omfattende bilaterale engasjementet er i Zambia, der den norske Riksrevisjonen gjennom flere år har vært aktivt engasjert som faglig samarbeidspartner for den zambiske riksrevisjonen. Norge gir også betydelig støtte over bistandsbudsjettet til den internasjonale sammenslutningen av nasjonale riksrevisjoner, Intosai, bl.a. til deres opplæringsvirksomhet og utvikling av internasjonale revisjonsstandarder. Intosais opplæringssekretariat (*Intosai Development Initiative*) er i dag lokalisert hos den norske Riksrevisjonen. Norge finansierer sammen med andre givere et betydelig kompetansebyggingprogram for riksrevisjoner i utviklingsland.

Ved siden av riksrevisjonene har de nasjonale ombudsmannsembetene, menneskerettighetskommissionene og anti-korrupsjonsbyråene svært viktige roller å spille i samarbeidslandenes arbeid for godt styresett og mot korrupsjon. Deres status, fullmakter og ressurser varierer imidlertid betydelig, og i mange land er de ikke gitt på langt nær tilstrekkelig makt og ressurser til å utføre sine oppgaver. De siste årene har likevel regjeringene i flere av Norges samarbeidsland styrket dem vesentlig, godt støttet opp av betydelig bistand fra Norge og en rekke andre givere.

I mange samarbeidsland er de politiske partiene preget av lignende svakheter en ser i andre deler av samfunnslivet – mangel på internt demokrati, manglende kommunikasjon med egne velgere og korrupsjon. Som et ledd i å styrke de politiske partiene og samarbeidslandenes evne til å ivareta viktige demokratiske funksjoner i våre samarbeidsland, opprettet Regjeringen høsten

2002 Norsk senter for demokratistøtte. Her kan norske politiske partiers kompetanse komme til nytte i demokratiarbeidet. Gjennom å dele sin erfaring og kunnskap med partiene i utviklingsland, kan norske politiske partier spille en rolle i arbeidet for godt styresett i disse landene. Regjeringen legger stor vekt på dette arbeidet og kommer tilbake til Stortinget med en vurdering av senteret når prøveperioden er gjennomført.

Det er ikke tilstrekkelig at kontrollen med offentlige makthavere bare skjer innenfra, fra statens egne kontrollorganer. Det er avgjørende at aktører i det sivile samfunn også følger med i debatter, beslutninger og arbeid som utføres av offentlige instanser. Dette er behandlet mer i detalj i kap 8. De seneste årene har mange organisasjoner i det sivile samfunn satt søkelyset på korrupsjon. En viktig organisasjon i så måte er Transparency International (TI), som i dag har autonome nasjonale avdelinger i mer enn 90 land. Norge støtter TIs internasjonale sekretariat og enkelte av de nasjonale avdelingene, inkludert TIs sekretariat i Norge.

Blant aktørene i det sivile samfunn står imidlertid *media*, spesielt pressen, i en særstilling i arbeidet med å avdekke dårlig styre og være kanal for debatt. Norge ga i 2003 over 50 mill. kroner i bistand til styrking av media i samarbeidsland. En egen mekanisme til støtte for frie medier og styrking av deres funksjon, ble etablert i januar i år som en ytterligere skjerping av norsk innsats på området. Kapasitetsbygging er et sentralt siktemål med den nye mekanismen, som blant annet vil prioritere videreutdanning av journalister for å bidra til økt kvalitet på det journalistiske arbeidet i våre samarbeidsland.

Regjeringen vil

- videreføre støtten til fremme av demokrati og respekten for menneskerettigheter, blant annet gjennom å bidra til å styrke folkevalgte organer.
- styrke Norges engasjement i de generelle programmene for forvaltningsreform, gjennom økt støtte til programmene og ved å sette dem på dagsorden i dialogen med myndighetene.
- styrke uavhengige statlige kontrollinstitusjoner, og legger opp til at den norske innsatsen på dette området fortsetter med uforminsket styrke.
- videreføre den betydelige støtten til organisasjoner i det sivile samfunn som bidrar til krav om åpenhet og ansvarliggjøring av myndighe-

ter i samarbeidslandene, og som mobiliserer mot korrupsjon og annen maktmisbruk. Støtte vil bli gitt både via norske aktører, direkte til lokale organisasjoner og via enkelte internasjonale organisasjoner

- legge økt vekt på arbeid for å bedre medias vilkår i samarbeidslandene. I dialogen med myndighetene vil det stå sentralt å fremme prinsipper om ytringsfrihet og rett til informasjon. Støtten til uavhengige media skal øke.
- bidra til å sette reform og institusjonell styrking av politi- og rettsvesen høyt på dagsordenen i multilaterale organer som UNDP og utviklingsbankene og bidra med ressurser til dette. Der forutsetningene ligger til rette for det vil Norge også engasjere seg på disse sektorene i bilateralt utviklingssamarbeid.

6.4 Statlig økonomistyring og økonomiforvaltning

Kvaliteten på forvaltningen av offentlige finanser er av avgjørende betydning for om midler det offentlige forvalter blir brukt effektivt, og dermed avgjørende for å få til fattigdomsreduksjon i utviklingsland. Dette inkluderer kvaliteten på hele prosessen rundt statsbudsjettet, inntektssiden/skatteinngang, utbetalings-, regnskaps og revisjonsrutiner i offentlig forvaltning på sentralt og lokalt nivå og ikke minst hvordan systemet fungerer i praksis. Å bidra til å forbedre den offentlige økonomiforvaltningen i et land er en av de mest konkrete måtene land selv og eksterne aktører kan bidra til å redusere korrupsjon på.

Styrking av skattepolitikken og skatteinngangen er også en vesentlig del av arbeidet med bedring av den offentlige økonomiforvaltningen. I de fleste fattige land er skatteinngangen svært lav, ikke minst fra velstående befolkningsgrupper. Ved å styrke skatteinngangen vil tjenestetilbudet kunne utvides uten at det øker bistandsavhengighet eller gjeld. Dette er imidlertid et langsiktig og politisk sensitivt arbeid.

Det har derfor lenge vært fokus på kvaliteten av offentlig økonomiforvaltning i bistanden, både gjennom vurderinger av slik forvaltning i enkeltland for å etterse og sikre effektiv bruk av bistandsmidler, og gjennom faglig bistand og institusjonsutvikling for å styrke økonomiforvaltningen i samarbeidsland. Organisasjoner i det sivile samfunn i samarbeidslandene har en rolle å spille i den offentlige debatten om dette og arbeid med å styrke kompetansen til relevante organisa-



Figur 6.3 Behovet for utstyr og hjelpemidler er stort

Kilde: Corbis

sjoner på dette feltet, inklusive skattepolitikken, er en del av innsatsen der dette er naturlig.

Klare forbedringer i mange land

Offentlig økonomistyring og -forvaltning er et område der en har sett betydelige forbedringer i mange land i løpet av det siste tiåret. Konkrete indikasjoner på dette er større samsvar mellom statsbudsjett og faktiske utgifter, raskere ferdigstillelse og raskere revisjon av statsregnskapet, mindre svinn etc. i flere land, blant annet i Tanzania (se boks 6.2). Der en har sett forbedringer skyldes dette ofte en kombinasjon av politisk vilje i det enkelte land, bedre rutiner med tydeligere ansvarsforhold og innføring av datasystemer som gjør det vanskeligere å bruke offentlige midler til andre enn planlagte formål. Eksterne aktører som Verdensbanken, IMF og bilaterale givere har også spilt en positiv rolle med sine analyser av den offentlige økonomiforvaltningen, overføring av erfaringer fra andre land, samt faglig og finansiell bistand til reformer. En viktig målsetning for reformer er å styrke de sentrale myndigheters kontroll med bruk av offentlige midler.

Det er imidlertid fortsatt mye som må forbedres, og det er ingen tvil om at svak offentlig økonomiforvaltning i mange land fortsatt er en hovedårsak til at politikken og ikke minst disponeringen av offentlige midler og bistand ikke bidrar mer effektivt til fattigdomsreduksjon. Fra norsk side er dette derfor et satsingsområde.

Økt internasjonalt samarbeid om reformer i statlig økonomistyring

I arbeidet med reformer i offentlig økonomifor-

Boks 6.2 Klare forbedringer i den offentlige økonomiforvaltningen i Tanzania

Tanzania hadde inntil nylig et desentralisert system for offentlig økonomiforvaltning med stor frihet for statlige institusjoner til å bruke midler uten å sikre sentral budsjettdekning.

En gjennomgripende reform er igangsatt for å bedre statlig økonomistyring og forvaltning. Fra 1998/99 ble det innført et integrert økonomistyringssystem som nå er i bruk i alle deler av den sentrale statsforvaltningen og også innføres hos distriktsmyndighetene.

Ved å sentralisere myndigheten til å gi klarsignal for bruk av offentlige midler, lage restriktive rutiner for dette og bedre evnen til å spore misbruk, er kontrollen med offentlige midler forbedret betydelig, og en kan nå følge midlene gjennom hele budsjettssystemet.

Økonomiforvaltningen ble evaluert av Verdensbanken og IMF i 2001/2002. Gjennomgangene viste at det var gjort betydelige framskritt, men at det var behov for ytterligere styrking. På grunnlag av gjennomgangene har myndighetene i konsultasjon med givene, planlagt en videreføring av reformarbeidet. Samarbeidet mellom det norske og tanzanianske finansdepartementet for å styrke landets skattesystem er en av de pågående aktivitetene som vil inngå i videreføringen av reformprogrammet.

valtning kan internasjonalt aksepterte standarder bidra til å gi reformene legitimitet. Verdensbanken og IMF har en nøkkelrolle på dette feltet både som långivere og som rådgivere og samarbeidspartnere med en lang rekke utviklingsland (jf avsnitt 3.8).

Det er de senere årene tatt flere initiativ for å videreutvikle tilnærmingene og styrke giverkoordineringen på offentlig økonomiforvaltning. Initiativene omfatter arbeid med å forbedre innsikten i hvor godt den offentlige økonomiforvaltningen fungerer i utviklingsland; foreta felles gjennomgang for å gi et mer samstemt bilde av den offentlige økonomiforvaltningen i enkeltland og for å redusere belastningen på mottaker ved å redusere antall delegasjonsbesøk; bidra til utvikling av forbedret analyseverktøy for å vurdere den offentlige økonomiforvaltningen basert på omfo-

rente standarder; og utvikle mer helhetlige, koordinerte og mer effektive programmer for forbedring av den offentlige økonomiforvaltningen i utviklingsland. Norge har i økende grad tatt tak i disse utfordringene og spilt en aktiv rolle på landnivå og i det internasjonale samarbeidet om offentlig økonomiforvaltning.

Økt fokus på offentlig økonomiforvaltning i samarbeidslandene

I samarbeidslandene har Norge de senere årene økt innsatsen mht. reformer i økonomiforvaltningen gjennom en rekke tiltak og initiativer. Disse omfatter bl.a. deltakelse i felles gjennomganger og vurderinger av kvaliteten på den offentlige økonomiforvaltningen i samarbeidsland som Tanzania, Mosambik, Malawi, Etiopia og Nicaragua. Avtaler om budsjettstøtte og sektorprogrammer har som en viktig målsetning at myndighetene i samarbeidslandene skal ha bedre kontroll med og ansvar for egen politikk. Tiltak for å styrke forvaltningen inngår derfor som regel som en integrert del av arbeidet med disse bistandsformene.

Norge gir støtte til utvikling og gjennomføring av reformprogrammer og faglig bistand for å forbedre den offentlige økonomiforvaltningen, blant annet på makroøkonomisk planlegging, statistikk, revisjon og lokalforvaltning i land som Mosambik, Tanzania, Malawi, Vietnam og Zambia. En rekke norske institusjoner er trukket inn i arbeidet som faglige rådgivere og i mer langsiktig institusjonelt samarbeid med deres søsterinstitusjoner i Sør, som for eksempel finansdepartementet i Tanzania, riksrevisjonen i Zambia, og statistisk sentralbyrå i Malawi.

Norge gir også støtte til gjennomgang av skattesystemene i mellom-amerikanske land i samarbeid med bl.a. Den interamerikanske utviklingsbanken og svenske myndigheter. Et viktig formål var å identifisere muligheter for å styrke skatteinngangen for å forbedre statsfinansene og mulighetene for å styrke sosiale tjenester.

Regjeringen vil:

- sette økonomiforvaltning tydeligere på dagsordenen i dialogen med samarbeidsland, ikke minst i diskusjoner om fattigdomsstrategier, og der en fra norsk side er engasjert i budsjettstøtte og sektorstøtte.
- engasjere seg aktivt på landnivå i gjennomganger av offentlig økonomiforvaltning, utvikling av reformprogrammer gjennom faglige og finansielle bidrag og eventuelt engasjement av

Boks 6.3 Støtte til forvaltningsreform i Uganda

I Uganda er det norske bidraget til fattigdomsorienterte deler av statsbudsjettet et viktig virkemiddel for å støtte opp om politiske og institusjonelle reformer knyttet til landets fattigdomsstrategi. Norge deltar i fellesdialogen mellom giverne og myndighetene om forvaltningsreformene, mens den norske støtten er øremerket til spesielt fattigdomsorienterte budsjettposter («Poverty Action Fund»).

Reformprogrammet som er avtalt mellom myndighetene og deres utviklingspartnere presenteres i form av en politikkoversikt (matrise). Denne legger særlig stor vekt på reformer i offentlig sektor, herunder offentlige innkjøp, økonomiforvaltning, lønnsystem og vilkår for offentlig ansatte, og anti-korrupsjonstiltak. Et mindre antall handlinger (såkalte «prior actions») legges frem for Verdensbankens styre som forutsetninger for bankens budsjettstøtte for kommende år, mens de fleste bilaterale giverne vurderer helheten i programmet.

Erfaringene så langt tyder på at giverne i fellesskap har klart å støtte opp under og til dels framskynde omfattende forvaltningsreformer gjennom sin budsjettstøtte. Regjeringens forslag om at parlamentet skulle vedta en antikorrupsjonslovgivning har blant annet inngått som betingelser for budsjettstøtten. Det er lite sannsynlig at denne lovgivningen ville blitt vedtatt uten at budsjettstøtten hadde blitt brukt som pressmiddel.

norske institusjoner, spesielt i land der vi gir budsjett- og sektorprogramstøtte

- fortsette arbeidet for bedre internasjonal koordinering og harmonisering i arbeidet med offentlig økonomiforvaltning
- støtte internasjonale og regionale institusjoner for faglig samarbeid.
- styrke kompetansen og kapasiteten på offentlig økonomiforvaltning i den norske bistandsadministrasjonen.
- bidra til å styrke kompetansen på økonomiforvaltning i relevante organisasjoner i det sivile samfunn

6.5 Utviklingsfienden korrupsjon

«Det internasjonale samfunnet må nå behandle korrupsjon som den kreftsvulsten det faktisk er, for det er ett av de viktigste stengslene mot bærekraftig og likeverdig utvikling.»
(Verdensbankens president, James Wolfensohn.)

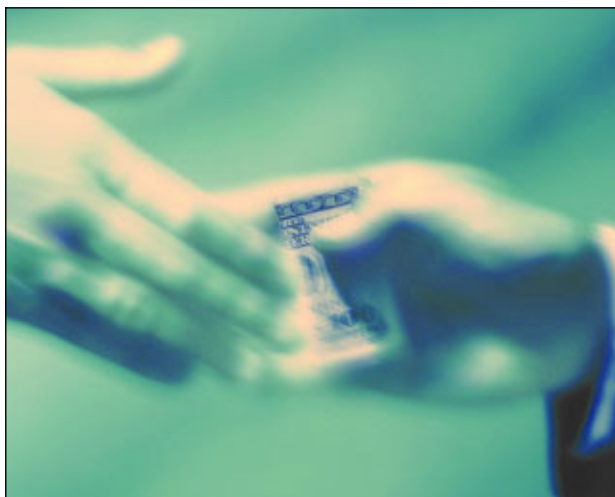
Korrupsjon kan defineres som å misbruke sin stilling for privat vinning. Den reneste formen for korrupsjon er å gi eller motta bestikkelser. Problemet er imidlertid mer sammensatt. Korrupsjon er en form for maktmisbruk og det er ofte en flytende, uklar grense mellom hva som er ulovlig misbruk av stilling og hva som kun er en omstridt, men ikke ulovlig (mis-)bruk av maktposisjon. For eksempel trenger ikke alltid den korrupte beslutningstakeren å kreve umiddelbar økonomisk belønning for å gjøre noen en «tjeneste». Vedkommende kan også bevisst bygge opp avhengighet og takknemlighetsgjeld hos sine klienter, som så kan hentes inn senere i form av mer eller mindre lovlige gjenytelser.

En streng definisjon av korrupsjon omfatter kun bestikkelser og ikke annen form for økonomisk kriminalitet, slik som for eksempel tyveri, underslag og grovt misbruk av offentlige midler. Korrupsjonsbegrepet er imidlertid i den senere tid også blitt ansett å omfatte slike former for økonomisk kriminalitet.

Inntil nylig var det meste av oppmerksomheten rettet mot misbruk av *offentlige* stillinger. Men med økende grad av privatisering og hvor det som før var naturlig ansvar for offentlige tjenester nå ivaretas av det private i enkelte land, som for eksempel sykehusdrift og vannverk, er oppmerksomheten i stigende grad også rettet mot privat sektor og organisasjoner i det sivile samfunn. Korrupsjon i privat sektor forekommer også i stort omfang og de store skandalene som ble avslørt i bl.a. ELF, Enron og Parmalat har medført at søkelyset i stadig større grad rettes mot korrupsjon og andre ulovlige transaksjoner i privat sektor.

Ulike former – fra småskalakorrupsjon til storskalakorrupsjon

Korrupsjon er ikke et ensartet fenomen, men finnes i ulike former og på alle nivå i samfunnet. Den formen som flest vanlige mennesker opplever, er antydninger eller krav fra offentlige tjenestemenn



Figur 6.4 Korrupsjon er utbredt

Kilde: Corbis

om ekstrabetaling, dvs. bestikkelser, for at vedkommende skal utføre sine regulære plikter med rimelig tempo og kvalitet. Spørreundersøkelser i en rekke land har vist at slik småskalakorrupsjon (også kalt byråkratisk korrupsjon) er særlig utbredt hos tollvesen, politi og domstoler, men også gjør seg gjeldende i betydelig grad bl.a. i hel-sevesenet og i skolesektoren.

Småskalakorrupsjonen har vokst eksplisivt de siste 20-30 årene, særlig i Afrika der den tidligere hadde svært begrenset omfang. Inntektene en kan skaffe seg gjennom bestikkelser og salg av stjalne medisiner eller skolebøker kan være avgjørende for offentlig ansattes evne til å forsørge sine familier. Enkelte har derfor valgt å betegne småskalakorrupsjon som nødskorrupsjon.

Småskalakorrupsjonen er hverken uskyldig eller ufarlig. Selv om det gjerne er små beløp en blir avkrevet hver gang, er dette ofte uoverkommelige pengesummer for de mange fattige, som derved blir fratrukket tilgang til viktige tjenester. Rettssikkerheten for de fattige er gjerne småskalakorrupsjonens første offer.

Langt færre mennesker har direkte befatning med storskalakorrupsjonen. Den er lite synlig og består i at ledere på toppen av samfunnspyramiden utveksler ureglementert betaling for varer og tjenester («kickbacks»), bestikkelser og andre tvilsomme tjenester i bytte for store salgskontrakter, konsesjoner og lisenser. Dermed blir det ikke hensynet til samfunnets beste, men beslutningstakerens private interesser, som blir styrende. Dette kalles også politisk korrupsjon og kan lede til situasjoner der forretningsinteresser gjennom bestikkelser og andre tjenester til politiske beslutningstakere

styrer deres stemmegivning så sterkt at de direkte påvirker lover og reguleringer i egen favør.

Offentlig sektors kjøp av varer og tjenester, herunder store infrastrukturprosjekter, ligger utsatt til for korrupsjon og misbruk. Utvikling av godt regelverk for offentlige anskaffelser er et viktig tiltak for å redusere handlingsrommet her og det gjøres arbeid for å harmonisere slike regler i flere fora. Spesielt utsatt for korrupsjon er også tildeling av konsesjoner og lisenser for utnyttelse av verdifulle naturressurser, først og fremst olje, gass og mineraler, men også skog, land, fisk og vann, er utsatt. Der det er lite transparente prosesser rundt privatisering av statsbedrifter, kan en godt plassert elite tilegne seg store verdier mot beskjeden betaling. Dette har foregått i stort omfang i mange tidligere kommunistland såvel som i utviklingsland.

Storskalakorrupsjonen er i stor grad internasjonal. Ofte er det utenlandske selskaper som tilbyr bestikkelsene til beslutningstakerne på toppen av statsforvaltningen. Initiativet til bestikkelse må antas vel så ofte å komme fra tilbyder som fra mottaker. Det er grunn til å anta at storskalakorrupsjonen har økt i omfang de siste tiårene. Forbedrede globale informasjonsstrømmer og kommunikasjoner kan sies å ha økt mulighetsrommet for slik kriminalitet.

I mange land er den politiske situasjonen labil og framtidsutsiktene vanskelig å forutsi. I slike land har elitene et sterkt motiv for å berike seg raskest mulig. I enkelte land må en regne med at utsiktene til rask berikelse er selve drivkraften bak å søke offentlige verv, og kamp om posisjoner blir i realiteten en kamp om tilgang til slike ressurser. Kampen om posisjoner og dermed tilgang til ressurser kan foregå i det politiske rom, men kampen om ressursene er i mange tilfeller også en selvstendig drivkraft for voldelige konflikter.

Korrupsjonen hindrer bærekraftig utvikling

Det er nå bred enighet internasjonalt om at korrupsjon er et samfunnsmessig onde som hindrer sosial og økonomisk utvikling. Når offentlige midler stjeles eller misbrukes, blir det mindre igjen til offentlige investeringer og tjenester. Dette rammer de fattige hardest. Storskalakorrupsjon taper staten for viktige valutainntekter.

Samtidig tenderer kvaliteten på den offentlige infrastrukturen til å være lavere i svært korrupte land enn i andre land på tilsvarende utviklingsnivå. Kontraktørene tar igjen utgifter de har hatt til bestikkelser gjennom å levere dårlige produk-

ter. Kontrollører som skulle sikre kvaliteten lar seg ofte kjøpe. Det er utallige eksempler på at slike forhold kommer for en dag når bygninger eller andre konstruksjoner som er oppført under slike forhold rammes av naturkatastrofer som jordskjelv eller flom.

Korrupsjonen påfører investorer ekstra kapitalkostnader til bestikkelser. I tillegg er rettsikkerheten ofte dårlig og forutsigbarheten er tilsvarende liten. Under slike forhold er så vel innenlandske som utenlandske kapitaleiere lite interessert i å legge kapital i langsiktige investeringer.

Korrupsjon medfører at kvaliteten på styring og beslutninger reduseres, tilliten mellom befolkning og det offentlige forsvinner, samfunnet «forvitrer».

Hvor er korrupsjonsproblemet størst?

Det er vanskelig å måle omfanget og virkningene av korrupsjon. Til tross for sterk økning i forskningen på temaet det siste tiåret, finnes det per i dag ingen pålitelig dokumentasjon på omfanget av korrupsjonen i noe samfunn. Korrupsjonsindeksen «Corruption Perception Index» som utgis årlig av Transparency International, baserer seg på undersøkelser av hvor korrupt offentlig sektor og politikerne i de enkelte land er ansett for å være. Dette gir ingen sikker vurdering av omfanget av korrupsjon og omfatter heller ikke den delen av korrupsjon som i hovedsak skjer i privat sektor – men indeksen gir likevel en nyttig indikasjon på forholdene.

I følge denne indeksen anses de nordeuropeiske landene for å ha begrensede korrupsjonsproblemer i offentlig sektor. De største problemene der finnes i verdens fattige land. Selv om det ikke er noe en-til-en forhold mellom graden

av fattigdom og graden av korrupsjon, er det likevel slik at det for en stor gruppe land er klart sammenfall mellom hvor stort korrupsjonsproblemet anses å være og hvor fattig et land er.

Dette representerer en stor utfordring også for utviklingssamarbeidet. Det er imidlertid ikke slik at satsing på andre samarbeidsland enn de nåværende ville gitt oss en gruppe land med betydelig mindre korrupsjonsproblemer. Alle de fattigste landene i verden sliter med dette, og utviklingssamarbeid betyr dermed at en i stor grad må samarbeide med land der korrupsjon utgjør et betydelig samfunnsprobleme. Regjeringen har derfor gjort kampen mot korrupsjon til et topp prioritert innsatsområde i utviklingspolitikken.

Sammenlignende forskning har ikke påvist noen klar sammenheng mellom ulike styringstradisjoner og omfang av korrupsjon. Det er for eksempel ikke grunnlag for å si at demokratier gjennomgående har mindre korrupsjon enn diktaturer og autoritære regimer, når en sammenligner land på omtrent samme økonomiske utviklingsnivå. Det er heller ikke slik, som mange har trodd, at land med mer desentraliserte systemer har mindre korrupsjon og en har ikke kunnet dokumentere at land med høye handelsbarrierer har mer korrupsjon enn land med åpnere økonomi. Faktorer som derimot sannsynligvis virker systematisk begrensende på korrupsjon, er et fungerende og uavhengig rettsvesen, fri presse og ytringsfrihet, åpenhet i forvaltningen og offentlige lønninger som er til å leve av.

Korrupsjon er ofte et fremtredende problem i land som har forekomster av verdifulle naturressurser som olje, gass, diamanter og andre viktige mineraler. Dette gjelder spesielt utviklingsland og land med overgangsøkonomier og svakt styresett, som har fått plutselige og store inntekter. I stedet for å komme større deler av befolkningen til gode gjennom økt satsing for eksempel på helse og utdanning, har tilgang til gevinstene fra utnyttelse av naturressurser i noen land blitt forbeholdt de rike elitene. I en del land har de vært utgangspunkt for, eller har forlenget krig og væpnet konflikt. For mange land og befolkningsgrupper har rik tilgang på olje og andre naturressurser på denne måten blitt mer av en forbannelse enn en velsignelse.

Internasjonale avtaler – FN-konvensjonen mot korrupsjon

De siste årene har det foregått en meget rask internasjonal normutvikling på korrupsjonsområ-

Boks 6.4 Omfanget av korrupsjon

Omfanget av korrupsjon på globalt nivå anslås av Verdensbanken til å være ca. USD 80 milliarder årlig. Til sammenligning var de samlede offentlige bistandsoverføringer fra OECD-landene USD 58 milliarder i 2002. UNCTADs «World Investment Report» angir at Bangladesh i 1999, som en direkte følge av korrupsjon, tiltrakk seg 50 prosent lavere utenlandsinvesteringer enn det som ville vært tilfellet under andre forhold.

det – med OECDs konvensjon mot bestikkelser av utenlandske offentlige tjenestemenn fra 1997 som en første, omfattende bindende avtale på området. Det er imidlertid med FN-konvensjonen en har fått det nødvendige rettslig bindende instrumentet som kan gi globalt gjennomslag.

Etter de nye FATF-anbefalingene kan ingen land tillate sine finansinstitusjoner å påberope seg taushetsplikt som begrunnelse for å nekte å utlevere opplysninger om midler som kan knyttes til alvorlig kriminalitet, herunder korrupsjon, til

myndighetene. Tvert imot vil det i de fleste tilfeller være rapporteringsplikt til myndighetene om slike transaksjoner, eller det vil kunne gis rettslig pålegg om utlevering av opplysningene. Finansinstitusjonene har en streng plikt til å identifisere sine kunder, også den egentlige eier av midlene som forretningsforholdet gjelder.

FATFs mål er at anbefalingene om hvitvasking skal gjennomføres i alle land slik at ingen land kan fungere som hvitvaskingskanaler. Et gjennombrudd i dette arbeidet skjedde i mars 2004 da Verdensbanken og IMF vedtok at FATFs standarder skal legges til grunn i de gjennomganger av medlemslandenes finanssektorer som de to institusjonene har ansvar for å gjennomføre.

En utfordring som gjenstår er imidlertid spørsmålet om reelt eierskap. Eierskap kan fremdeles lett skjules i ulike selskapsmekanismer. Det er fremdeles mange land som har utstrakt bruk av ihendehaveraksjer som gir mulighet for anonymt eierskap. I andre land gir trustene tilsvarende muligheter. I det videre arbeid for å bekjempe hvitvasking vil disse spørsmålene trolig bli de mest omtvistede.

Verdensbanken har etablert et system for svartelisting av selskaper og personer som har vært involvert i korrupsjon. Utover det foreligger det få eksempler på slik svartelisting i internasjonal sammenheng. Det reiser komplekse spørsmål vedrørende rettssikkerhet, og flere land har etter vurdering besluttet ikke å etablere noe svartelistingssystem. Fra norsk side vil en delta i de drøftingene OECD vil ha om spørsmålet i tiden fremover.

FN-konvensjonen mot korrupsjon ble vedtatt av Generalforsamlingen 31. oktober 2003. 95 land har signert konvensjonen. Når tretti land har ratifisert, trer konvensjonen i kraft. Ett land har ratifisert hittil og det forventes snarlig ratifisering fra flere land. I tråd med Regjeringens høye prioritering av korrupsjonsbekjempelse, bør en sørge for en snarlig norsk ratifikasjon av FN-konvensjonen. Det tas derfor sikte på norsk ratifisering i løpet av annen halvdel av 2004.

Konvensjonen representerer på flere måter et vannskille: Det er første gang en får en global konvensjon rettet spesielt mot korrupsjon og den omfatter områder som tidligere ikke har vært regulert internasjonalt. Dette gjelder for eksempel bestemmelsen om tilbakeføring av midler som stammer fra korrupsjon. En slik global konvensjon vil ha stor betydning for internasjonalt samarbeid generelt, og vil kunne få vesentlig betydning for land som har behov for å styrke sin politikk og

Boks 6.5 Viktige internasjonale avtaler og organer i arbeidet med å bekjempe korrupsjon og hvitvasking

Mellom utviklingsland er det inngått en rekke regionale konvensjoner og avtaler om korrupsjonsbekjempelse. Norge gir støtte til gjennomføring av *SADC-protokollen mot korrupsjon*. Den Afrikanske Union vedtok i juli 2003 en *Afrikansk konvensjon mot korrupsjon*. Denne var ved årets utgang signert av 20 stater.

OECDs konvensjon mot bestikkelse av utenlandske offentlige tjenestemenn trådte i kraft i 1999. Med endringene som ble gjort i straffeloven i 2003 er norsk lovgivning i dag helt i tråd med konvensjonen. Dette innebærer bl.a. et forbud for norske bedrifter mot å betale slike bestikkelser.

Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon omfatter aktiv og passiv korrupsjon, korrupsjon i nasjonal sammenheng, korrupsjon i privat sektor og korrupsjon av utenlandske personer og selskaper. Den trådte i kraft sommeren 2002 og ble ratifisert av Norge i januar 2004.

Europarådets sivilrettslige konvensjon gjelder rett til erstatning med videre for personer som er skadelidende på grunn av korrupsjon. Norge tar sikte på å ratifisere denne konvensjonen i løpet av 2004.

Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) er den viktigste pådriver og standardsetter i det internasjonale arbeidet mot hvitvasking og omfatter 31 land. Av OECD-landene deltar ikke Tsjekkia, Korea, Ungarn, Polen eller Slovakia. Sør-Afrika, Russland, Brasil, Argentina, Singapore og Hong Kong er av de land utenfor OECD som deltar i samarbeidet.

sine institusjoner på området. Videre går konvensjonen på visse punkter lengre enn det som gjøres i andre internasjonale instrumenter mot korrupsjon. Konvensjonen vil derfor, når tilstrekkelig antall land har ratifisert den, bli et meget verdifullt instrument i kampen mot korrupsjon.

Konvensjonen er omfattende. Den inneholder en rekke bestemmelser om forebyggende tiltak, blant annet krav til regler om offentlig anskaffelse, ansettelsesregelverk og åpenhet i forvaltningen. I privat sektor stilles blant annet krav til bankers meldeplikt ved mistenkelige transaksjoner. Den pålegger også statene å kriminalisere en rekke handlinger begått av offentlige tjenestemenn, herunder både å tilby og motta bestikkelse. Videre inneholder konvensjonen bestemmelser om etterforskning og internasjonalt samarbeid. Det er blant annet laget utførlige regler om gjensidig bistand. En stat plikter f.eks. å yte bistand til en annen stat selv om kravet om dobbel straffbarhet ikke er oppfylt (dvs. handlingen er straffbar i begge land). Det er imidlertid en forutsetning at bistanden ikke involverer bruk av tvangsmidler.

Som følge av et kompromiss er enkelte bestemmelser i FN-konvensjonen obligatoriske, mens andre ikke er det. Når det gjelder forebygging er det f.eks. oppstilt en rekke ikke-bindende tiltak som vil være nyttige i arbeidet mot korrupsjon både nasjonalt og globalt. Mye dreier seg om å utvikle sterke og effektive institusjoner, hvilket i de aller fleste utviklingsland vil kreve omfattende og langsiktig innsats og betydelig teknisk og finansiell bistand. Av effektivitetshensyn er det viktig at givne samordner denne bistanden godt. UNDP og FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (UNODC) bør ha et særlig ansvar for å sikre at utviklingslandene får den nødvendige bistand til å gjennomføre konvensjonen.

Norge var en sterk pådriver for å få en så effektiv oppfølgingsmekanisme som mulig. Konvensjonen gir bare noen føringer på dette punktet. Statspartsmøtet, som skal avholdes innen ett år etter at konvensjonen er trådt i kraft, vil vedta den nærmere utformingen av denne mekanismen. Fra norsk side vil en da fortsette arbeidet med en så robust oppfølgingsmekanisme som mulig.

Korrupsjon bekjempes ved en lang rekke tiltak

Den første fasen i det internasjonale anti-korrupsjonsarbeidet kan betegnes som en bevisstgjørings- og mobiliseringsfase. Korrupsjonens omfang og konsekvenser er blitt dokumentert og

problemet gradvis satt på dagsorden i viktige internasjonale fora. Den andre fasen består i å etablere et internasjonalt rammeverk gjennom standarder og konvensjoner. Den tredje fasen blir den mest utfordrende. Den består i å gjennomføre konvensjonene og håndheve standardene. Dette arbeidet har bare så vidt begynt.

Kamp mot korrupsjon har stått helt sentralt i norsk utviklingspolitikk siden Bondevik I-regjeringen i sin utviklingspolitiske redegjørelse til Stortinget i 1999 markerte korrupsjon som ett av de viktigste hindre for sosial og økonomisk utvikling. NORAD fulgte opp med en omfattende Handlingsplan for godt styresett og korrupsjonsbekjempelse. Denne omfattet en rekke konkrete tiltak for å intensivere norsk støtte til arbeidet mot korrupsjon i samarbeidslandene, samt redusere risikoen for misbruk av norske bistandsmidler.

Korrupsjon kan ikke bekjempes med kun ett sett av tiltak. Det må langsiktig arbeidet til langs flere dimensjoner for å få resultater. Arbeidet med å redusere handlingsrommet for korrumpert adferd dreier seg i stor grad om å iverksette generelle tiltak for å forbedre styresettet. De mest relevante tiltakene er omhandlet i FN-konvensjonen mot korrupsjon. Dette dreier seg blant annet om åpenhet og innsyn, om kontrollinstanser og om utsiktene til effektiv rettsforfølgelse, om maktfordeling og politisk opposisjon og om kvaliteten i offentlig forvaltning. En rekke mer spesifikke tiltak mot korrupsjon utfyller og forsterker den generelle innsatsen for bedre styresett som er beskrevet ovenfor.

FN-konvensjonen mot korrupsjon omfatter en plikt for alle land til å utarbeide tverrsektorielle, *nasjonale strategier for korrupsjonsbekjempelse*. Mange utviklingsland har slik strategier og andre er under utforming. Norge støtter aktivt opp om dette arbeidet, så vel bilateralt som gjennom fondsmidler i multilaterale organisasjoner, først og fremst Verdensbanken.

Støtten til gjennomføring av konkrete reformer og enkeltprosjekter, f.eks. til riksrevisjoner og andre kontrolltiltak, har langt større omfang. Noen av instansene som støttes har korrupsjonsbekjempelse som eksplisitt hovedmål. Hovedtyngden av bistanden går imidlertid til tiltak som har bekjempelse av korrupsjon som ett av flere mål, og som bidrar indirekte til dette målet ved å redusere handlingsrommet for korrupsjon. Dette gjøres bl.a. mest effektive og varig gjennom å bidra til å bygge samfunn preget av åpenhet, demokratisk kontroll og maktfordeling, med effektive rettssystemer. Dette er grunnleggende elementer

i demokratiske samfunn, og overordnede mål for Regjeringens arbeid med å fremme godt styresett. Dette er også, fundamentalt sett, en rettighetsfokusert utviklingspolitikk.

Tiltak for å øke åpenheten, både innen offentlig forvaltning og innen privat sektor, er viktig for å bekjempe korrupsjon, misbruk og dårlig forvaltning. Befolkningens eget innsyn og krav om endringer er den beste endringsagent. I mange land har målrettede tiltak for åpenhet ført til radikale forbedringer på enkeltområder. I Uganda ble det, etter mistanke om at utdanningsmidler forsvant på veien fra sentrale myndigheter til den enkelte skole og elev, gjennomført en informasjonskampanje med informasjonsplikt om hvilke midler som var bevilget til skolesektoren i de ulike distrikter per måned. Samtidig ble det forlangt at regionale og lokale myndigheter offentliggjorde hvor mye som ble brukt lokalt og på hver enkelt skole. Dette førte til en drastisk forbedring av undervisningen og økt trygghet for at ressursene nådde frem. Lignende tiltak er gjennomført også i Malawi og Tanzania med gode resultater.

Norge har vært en pådriver for at multilaterale organisasjoner skal gjøre korrupsjonsbekjempelse til et sentralt innsatsområde. Verdensbanken er den multilaterale organisasjonen som har mest omfattende støtte til anti-korrupsjonstiltak, og tematiske fondsmidler fra Norge har spilt en strategisk rolle i utviklingen av dette engasjementet. Gjennom støtte til FNs globale program mot korrupsjon og UNDPs styresettfond, søker regjeringen også å intensivere FN-organisasjonenes innsats for korrupsjonsbekjempelse.

Tiltak mot korrupsjon (og mer generelt for godt styresett) er ofte politisk kontroversielle. De har liten mulighet for å lykkes dersom de påtvinges utenfra som kondisjonalitet for lån og gavebistand dersom landets egne politiske ledere egentlig ikke ønsker å gjennomføre dem. FN-organisasjonene og de regionale utviklingsbankene kan her spille en strategisk viktig rolle som ennå ikke er fullt utnyttet. Disse har bl.a. god mulighet for oppnå forståelse for politisk krevende reformtiltak, på grunn av det sterke eierskapet utviklingslandene føler for disse institusjonene.

Regjeringen legger stor vekt på giversamarbeid og felles oppsummeringer av erfaringene fra antikorrupsjonsarbeidet, bl.a. gjennom OECDs utviklingskomite. Det er etablert et særlig nært samarbeide med Utsteinlandene og Verdensbanken. Bl.a. har Utsteinlandene opprettet et felles antikorrupsjonssenter («U4 Anti Corruption Resource Centre»). Dette har base på Chr. Michel-

sens Institutt i Bergen og arbeider i stor grad via internett. Ressurssenteret formidler kunnskap og litteratur, utarbeider kursmaterieell og håndbøker for korrupsjonsbekjempelse i bistandssammenheng og er et forum for utveksling av erfaring og gode tilnæringsmåter i bistandsarbeidet.

Minimalisering av risiko for korrupsjon og misbruk av norske bistandsmidler

Den omfattende korrupsjonen i samarbeidslandene representerer betydelige utfordringer for utviklingssamarbeidet. Alminnelige tiltak for å styrke forvaltning og kontrollinstitusjoner i utviklingsland er viktige for å redusere risiko for misbruk også av bistandsmidler, slik det står redegjort for i avsnitt 6.4. Hvordan en fra norsk side følger opp bistandstiltak spesifikt med tanke på forebygging av korrupsjon og kontroll av norske midler beskrives nærmere i kap 10.

Forhindre korrupsjon innen petroleumssektoren

Norge har en betydelig og velfungerende petroleumssektor. Mange utviklingsland med petroleumsvirksomhet har en stor utfordring når det gjelder forvaltning av denne og av inntektene fra industrien. Initiativet for åpenhet rundt utvinningsindustriene, EITI-initiativet (jf kap 3), fokuserer i særlig

Boks 6.6 Faglig samarbeid innen petroleumssektoren

Oljedirektoratet har en samarbeidsavtale med det angolanske petroleumministeriet MINPET. Under denne avtalen er det blitt gjennomført et besøksprogram i Norge med fokus på makroøkonomisk styring. Gjennom møter med bl.a. Statistisk Sentralbyrå, Finansdepartementet og Norges Bank har angolanske politikere og embetsmenn fått innføring i systemet for petroleumsbeskatning, petroleumsfondet og hvordan petroleumssektoren påvirker annet næringsliv. Direktoratet har også gjennomført opplæring innen måleteknisk kontroll og verdisetting av produserte olje- og gassvolum. Dette er viktige bidrag for å sikre at petroleumsinntektene blir realisert i forhold til faktisk produksjon. Dette er tiltak som bidrar til å redusere risikoen for svinn gjennom korrupsjon eller mangelfulle kontrollrutiner.

grad på åpenhet om inntekter fra denne industrien. For uten etterspørsel etter norsk industrikompetanse og teknologi er det derfor betydelig interesse for hvordan vi forvalter våre petroleumsressurser og inntektene fra virksomheten. Dette gjelder bl.a. flere av våre samarbeidsland. For å imøtekomme denne etterspørselen har den norske petroleumssektoren etablert ulike virkemidler:

Petrad er et organ i norsk bistandsarbeid som driver kompetanseoverføring og bidrar til kapasitetsbygging når det gjelder forvaltning i petroleumssektoren. Målgruppen er ledere i statseide oljeselskap og forvaltning i utviklingsland. *Petrad* samarbeider med Oljedirektoratet og Intsok der dette er relevant.

Oljedirektoratet bistår i institusjonsbygging i utviklingsland med petroleumsforekomster. En viktig del av dette arbeidet omfatter bistand til utvikling av organisatorisk infrastruktur, administrative rutiner samt regelverk. Også Finansdepartementet og Norges Bank er involvert i kompetansebygging i vedrørende etablering av systemer for forsvarlig forvaltning av inntekter fra oljeindustrien.

«Norwegian oil and gas partners» (*Intsok*) disponerer prosjektmidler som kan benyttes til styrking av petroleumsforvaltningen i prioriterte land, herunder kartlegging av sosiale effekter av norske direkte investeringer i land med store petroleumsressurser, men svak statsforvaltning.

De norske oljeselskapene spiller en viktig rolle når det gjelder kompetanseoverføring til samarbeidspartnere i utviklingsland, ofte representert ved vertslandets statseide oljeselskap. Denne kompetanseoverføringen er derfor meget viktig og omfatter også institusjonell kapasitetsbygging, utvikling av administrative rutiner og opplæring av personell på alle nivå.

Gjennom forskningsprogrammet *Petropol* støttes forskningsprosjekter som studerer forholdet mellom oljevirkosomhet og etiske problemstillinger som korrupsjon og forvaltning av petroleumsinntektene.

Regjeringen vil:

- arbeide aktivt i aktuelle fora for å videreføre arbeidet med effektive avtaler mot korrupsjon og hvitvasking.
- ha en aktiv oppfølging av FN-konvensjonen mot korrupsjon i internasjonale fora og

arbeide for å utvikle en så robust oppfølgingsmekanisme som mulig.

- ratifisere FN-konvensjonen i løpet av 2004 og dermed bidra til at den trer i kraft tidlig.
- i nærmeste fremtid vurdere hvilke kanaler og tiltak som bør benyttes for å stimulere Norges samarbeidsland til raskest mulig å ratifisere og gjennomføre FN-konvensjonen. Arbeidet vil foregå i samarbeid med bilaterale og multilaterale aktører.
- kartlegge hvordan Norge, bilateralt og gjennom multilaterale kanaler, kan bistå samarbeidslandene med faglig bistand og kompetanseheving for å gjennomføre FN-konvensjonens bestemmelser
- legge vekt på at oppfølging av FN-konvensjonen blir prioritert arbeid i de relevant multilaterale organisasjoner.
- arbeide for at midler som stammer fra korrupsjon tilbakeføres til de rette eierne. Arbeidet må skje innenfor rammen av FN-konvensjonen og må fra norsk side foretas i nært samarbeid med likesinnede land med henblikk på å avhjelpe det enkelte utviklingslands behov.
- legge til grunn en bred tilnærming i arbeidet for å bekjempe korrupsjon.
- sette korrupsjonsbekjempelse høyt på dagsordenen i policydialogen med samarbeidsland og i samarbeid med andre givere.
- arbeide for at UNDP, andre relevante FN-organisasjoner og de internasjonale finansinstitusjoner skal intensivere innsatsen mot korrupsjon og støtte dette gjennom økonomiske bidrag og deltakelse i relevante styringsorganer.
- videreføre arbeidet i Utstein-landenes felles ressurscenter for antikorrupsjonsarbeid.
- støtte internasjonale organisasjoner og nettverk som bidrar effektivt til å få myndigheter og bedrifter til å ta korrupsjonsbekjempelse på alvor.
- støtte EITI-initiativet aktivt og arbeide for at det skal få bredest mulig oppslutning, blant annet gjennom finansiell støtte, tiltak i aktuelle land og politiske kontakter, herunder med norske samarbeidsland.
- bistå med faglig samarbeid og institusjonsbygging for å bekjempe korrupsjon forbundet med inntekter fra utvinningsindustrier.

7 Et mer dynamisk næringsliv – Bistandens rolle

7.1 Næringsutvikling og FNs tusenårsmål

Det er bedrifter og produsenter i utviklingslandene som er grunnstammen i verdiskapingen som trengs for å bekjempe fattigdom og nå FNs tusenårsmål. Et mer dynamisk næringsliv er derfor en forutsetning for fattigdomsreduksjon. Næringsutvikling skaper verdier, arbeidsplasser, finansiering av infrastruktur og sosiale tjenester, samt utvikling og økonomisk vekst generelt. Bistand er og vil fortsatt være viktig, spesielt i de fattigste landene, men uten økt økonomisk aktivitet og verdiskaping i de enkelte utviklingsland, blir det umulig å realisere tusenårsmålene. Det er verdier skapt av bedrifter og næringer som skal sikre både økonomisk vekst og offentlige velferdsordninger, og slik også gjøre fattige utviklingsland mindre avhengig av bistand. På mange måter må bistand dreie seg om å bidra til at denne verdiskapningen får utfoldelsesmuligheter.

Flere utviklingsland har de senere år iverksatt økonomiske reformprosesser som blant annet sikter mot å bedre rammebetingelsene for næringsvirksomhet og fremme internasjonale investeringer. Det dreier seg om å legge til rette for økt handlingsrom for næringslivet på hjemmebane, økt handel og større internasjonale investeringer. Statens rolle er fortsatt sentral, men det er i dag mindre fokus på direkte statlig næringsvirksomhet enn før. Derimot er det økt fokus på behovet for ansvarlig makroøkonomisk politikk, næringspolitikk, nødvendige institusjonelle rammebetingelser og en fornuftig fordelingspolitikk.

Mangelfulle rammevilkår og et ofte overbyråkratisert regelverk gjør det krevende å starte og utvikle næringsvirksomhet i mange utviklingsland. Manglende eksportsuksess skyldes ikke bare andre lands handelshindringer, men ofte lav prioritering av næringsutvikling, mangel på gode produkter, svak kompetanse om komplekse regelverk i importlandene, dårlig utviklet infrastruktur samt trege og omfattende rutiner, manglende ressurser og svak resultatorientering i hjemlig byråkrati. De samme forholdene gjør internasjonalt næringsliv skeptiske til å investere i fattige utvik-

lingsland, til tross for at mange land har stor ressursrikdom og tilgang på rimelig arbeidskraft.

Næringsutvikling hemmes også av mangel på økonomiske ressurser og kompetanse hos produsenter på alle nivåer, bedrifter og entreprenører. I de fleste norske samarbeidsland foregår meste parten av verdiskapingen i landbruket og øvrig økonomisk virksomhet på landsbygda. I takt med den raske urbaniseringen spiller den uformelle entreprenørsektoren i byene en stadig økende rolle. Både i byene og på landsbygda er det stort behov for tilførsel av risikovillig kapital. Samtidig må det bygges og videreutvikles næringsfaglig og kommersiell kompetanse i den enkelte bedrift og i næringsorganisasjoner, og investeringer i yrkesrettet utdanning er viktig for å skape en kvalifisert arbeidsstyrke som er godt tilpasset et arbeidsmarked i kraftig endring.

Strategien for næringsutvikling i Sør

Næringsutvikling er en viktig prioritering i norsk utviklingspolitikk. Bondevik 1-regjeringen la i 1998 frem den første helhetlige norske strategien for støtte til næringsutvikling i Sør, jf. St.prp. nr. 1 (1998-99). Strategien legger grunnlaget for økt norsk satsing på næringsutvikling, med følgende hovedføringer for bistanden på området:

- Norsk bistand til næringsutvikling i Sør er forankret i kampen mot fattigdom og de felles globale bestrebelsene på å nå FNs tusenårsmål innen 2015. En fattigdomsorientert politikk på dette området betyr støtte til best mulig vilkår for verdiskaping for nasjonalt og internasjonalt næringsliv i de enkelte samarbeidslandene. Det legges også vekt på å støtte tiltak som direkte kommer fattige land og befolkningsgrupper til gode og skaper nye arbeidsplasser i områder med stor fattigdom
- Bidrag til bedre rammevilkår for næringslivet i de enkelte samarbeidsland er en sentral målsetting i støtten til næringsutvikling innenfor bistanden. Dette gjelder alt fra ansvarlig makroøkonomisk politikk, effektiv statsforvaltning, god fysisk infrastruktur og godt institu-

sjonelt og legalt rammeverk for næringsvirksomhet, investeringer og handel.

- Strategien understreker også behovet for *mobilisering av ressurser og kompetanse til næringer og bedrifter i utviklingslandene*. Det betyr blant annet ulike former for finansiering (investeringer, lån, garantier og øvrige finansielle tjenester), samt bedriftsutviklingstjenester, bedring av produkter og teknologi og bygging av kapasitet i bedrifter og næringer for å møte kvalitetskrav i globale markeder. NORFUND er det viktigste norske redskapet for å stimulere investeringer i utviklingsland.
- *Norsk næringsliv er en viktig partner for myndighetene i utviklingspolitikken*. Næringslivet besitter verdifull kompetanse på en rekke felter som er sentrale for å skape ny virksomhet og lønnsomhet – også i utviklingslandene. Gjennom NORAD og NORFUND forvaltes støtteordninger som gir gode muligheter for norske bedrifter og næringsorganisasjoner, og en rekke arenaer for samarbeid mellom næringsliv og myndigheter er etablert. Avbinding av næringslivsordningene øker konkurransen om kontrakter som er finansiert gjennom norsk bistand. Samtidig har et åpnere marked for leveranser til bistandsformål globalt sett gitt økende muligheter for norske bedrifter, blant annet i EU-sammenheng.

Gjennom B.innst.S.nr.3 (1998-99), ga et bredt flertall på Stortinget sin tilslutning til Regjeringens strategi for næringsutvikling i Sør. Det har siden vært arbeidet aktivt med gjennomføring av strategien. Det arbeides med å integrere næringsutvikling i land- og regionprogrammer i samarbeidsland, ikke minst for slik å kunne bidra effektivt til bedre rammevilkår for næringslivet. Det er gjennomført omfattende studier av flaskehalsar og muligheter for styrket næringsutvikling i en rekke samarbeidsland, og i pilotland som Sri Lanka og Uganda har strategien stimulert til et bredt spekter av ulike samarbeidstiltak mellom næringslivet i disse landene og norske bedrifter.

En rekke giverland og multilaterale organisasjoner arbeider som Norge for å styrke næringsutvikling i sør. Det er en viktig målsetting i norsk innsats på området å samordne initiativer og tiltak med nasjonale myndigheters næringspolitikk, og med aktivitetene til andre givere. Det er viktig at dette arbeidet får en god samordning og helhetlig innretning slik at man unngår en utvikling til et ukoordinert mangfold av enkeltprosjekter som blir en belastning på mottakernes forvaltning. I

mange land arbeider Norge primært gjennom multilaterale organisasjoner eller i nært samarbeid med andre givere. Direkte norsk innsats konsentreres hovedsakelig om samarbeidsland hvor Norge har gode forutsetninger for å bidra, og hvor norsk næringslivs- og offentlig kompetanse er etterspurt.

Landbruket dominerer verdiskaping og sysselsetting i de fattigste landene, og står ofte for 80-90 prosent av eksportinntektene. Derfor står næringsutvikling i landbruket – fra den enkelte småbruker og entreprenør til landbruksbasert industri, sentralt i oppfølgingen av strategien for næringsutvikling i sør. Våren 2004 la Regjeringen frem en egen handlingsplan for landbruksutvikling, hvor næringsutvikling gis stor vekt. Handlingsplanens fokus på næringsutvikling omtales derfor spesielt i kapittel 7.6 nedenfor.

Fiskerisektoren er viktig i mange av Norges samarbeidsland, både som mat for egen befolkning og som grunnlag for lokal næringsutvikling og eksportindustri.

Fiskerier fra hav, kyst, innlandsfarvann og akvakultur har gjennomgått store endringer de siste 10 årene og med påfølgende store virkninger for vekst, fattigdomsreduksjon og miljø i utviklingsland. Fangst og akvakultur har i betydelig grad utviklet seg fra å være en primært lokal og relativt svakt spesialisert virksomhet til å bli en viktig del av et hurtig fremvoksende globalt nettverk av produsenter og markeder. Dette representerer også en utfordring i utviklingssammenheng.

Begrensninger i tilgangen på villfisk har åpnet nye markedsmuligheter for oppdrettsfisk. Oppdrett er en vekstsektor med et stort potensiale for utvikling på landsbygda, som – forutsatt at den utvikler seg under miljømessig betryggende forhold – kan sikre varige inntekter, ikke minst til befolkningsgrupper som i dag er blant de minst tilgode-sette. Mange av de minst utviklede landene ønsker nå bistand til å utvikle akvakulturvirksomhet.

Norske erfaringer fra bistand til fiskerisektoren de siste 20 årene er gode, og representerer et innsatsområde som Norge har god kompetanse på, i både offentlig og privat regi. Norsk bistand innen fiskeriforvaltning, utdanning og annen kompetanse- og kapasitetsbygging på fiskerisektoren har vært evaluert positivt de siste tiårene. Regjeringen legger opp til å videreføre satsingen på faglig bistand innen denne sektoren.

Den uformelle økonomien sysselsetter en stor del av befolkningen innen primærnæringene og over halvparten av utviklingslandenes arbeidsstyrke utenfor disse næringene. Familier og produ-

senter i uformell sektor lider i stor grad av mangel på rettigheter og mangel på tilgang til tjenester – noe som bidrar til en underutnyttelse av kapital og entreprenørånd hos en meget stor del av befolkningen i fattige utviklingsland. Å støtte entreprenører i uformell sektor gjennom en styrking av rettigheter og tilgang til finansielle tjenester er et viktig anliggende i kampen mot fattigdom. Ikke minst i forhold til den urbane fattigdommen.

Regjeringen vil videreføre arbeidet med å gjennomføre strategien for næringsutvikling i Sør, med vekt på videre integrering av arbeidet i land- og regionbevilgninger i norske samarbeidsland, aktiv deltakelse i multilaterale initiativer og økt samarbeid og grenseflate mot norsk næringsliv.

7.2 Støtte til bedre rammevilkår for næringslivet

I mange utviklingsland er de institusjonelle forutsetninger for å skape gode og forutsigbare rammevilkår for næringslivet svake. Dette hemmer innenlandske investeringer og næringsutvikling og gjør at landene har vansker med å tiltrekke seg utenlandske investeringer.

Gode rammevilkår omhandler alt fra fred og politisk stabilitet, godt styresett og ansvarlig makroøkonomisk politikk til mer næringslivsspesifikke lover og regler, eiendomsrettigheter og gode og åpne systemer for forvaltning og revisjon i bedriftene. Bistand for å bidra til bedre rammevilkår forvaltes derfor også på mange måter og gjennom mange kanaler, bilateralt såvel som multilateralt. Nasjonalt eierskap og forankring er grunnleggende prinsipper som gjelder her som på andre bistandsområder. Den brede dialogen med nasjonale myndigheter gir gode muligheter for å bidra til å øke oppmerksomheten mot behovet for å bedre rammevilkårene for næringslivet.

Følgende områder er viktige satsingsområder i norsk og internasjonal bistand for å bedre næringslivets rammevilkår:

Ansvarlig makroøkonomisk politikk er et viktig fundament for utviklingen av næringslivet. Dette er ingen objektiv størrelse, men det er bred, global konsensus om sentrale pilarer som lav inflasjon, realistisk valutakurs og kontroll med offentlige finanser. En godt balansert og forutsigbar skatte- og avgiftspolitik er også svært viktig sett med næringslivets øyne.

Norge er aktiv deltaker i dialogen mellom samarbeidsland og givere om makroøkonomisk politikk og reformer. Fra giverhold fremholdes

betydningen av god makroøkonomisk politikk for verdiskapingen generelt og handlingsrommet for næringslivet spesielt. Samtidig har man erfart hvor viktig det er å forankre nødvendige reformer godt i nasjonale politiske prosesser, forvaltning og i befolkningen generelt.

En åpen og effektiv forvaltning er en forutsetning for økt vekst. Flere av Norges samarbeidsland har iverksatt reformer i sentrale forvaltningsorganer, men fortsatt er mange land preget av langsomme og komplekse prosedyrer, korrupsjon og generelt manglende institusjonell kapasitet. Effektiviteten i sentralforvaltningen og de institusjoner som formidler tjenester til næringslivet inngår eksempelvis i Verdensbankens vurderinger av hvorvidt landene har et godt investeringsklima. Norge støtter arbeidet med å styrke sentralforvaltningen, gjennom bilaterale og multilaterale kanaler, og med vekt på blant annet innsats for å bekjempe korrupsjon. Arbeidet er omtalt i større bredde i kapittel 6 om godt styresett.

Boks 7.1 Måling og sammenligning av kvaliteten på lands investeringsklima

Vurderinger av investeringsklima (*Investment Climate Assessment – ICA*) er et viktig element i Verdensbankens strategi for støtte til privat sektor. Det er et redskap for systematisk analyse og sammenligning av investeringsklima og dermed forutsetningene for økte private investeringer og næringsutvikling.

Målsettingen er tredelt: i) å identifisere trekk ved investeringsklimaet som betyr mest for økt produktivitet og sysselsetting, ii) identifisere og måle endringer i investeringsklima i de enkelt land over tid, og iii) sammenligne investeringsklima på tvers av land for å stimulere «konkurransen» om størst mulige forbedringer i vilkårene for næringsutvikling.

ICA-vurderingene kartlegger blant annet hvor mye tid bedriftsledelsen bruker på kontakt med offentlige myndigheter, hvor lang tid det tar og hvor mange tillatelser en må ha for å starte en ny bedrift, i tillegg til mer overordnede spørsmål om korrupsjon, utdanningsnivå på arbeidsstyrken etc. Vurderinger om investeringsklima inngår i rekken av initiativer Norge støtter innenfor det nye norske giverfondet for privat sektor og infrastruktur i Verdensbanken.

Å styrke lovgivningen

Norge og andre giverland bidrar til utvikling av legalt rammeverk med relevans for næringslivet gjennom både bilaterale og multilaterale kanaler i samarbeidsland. Dette gjelder lovverk om eiendom og eiendomsrettigheter, kontraktslov, regnskapslov, revisjonslov, bank- og finansmarkedslovgivning, børslovgivning, forsikringslov, konkurslovgivning, konkurranselovgivning og arbeidstaker- og miljølovgivning. En styrking og ofte forenkling av det legale rammeverket for næringsvirksomhet er i mange land avgjørende for økt verdiskaping og sysselsetting.

Mange samarbeidsland i Sør har vist stor interesse særlig for norsk forvaltning og regulering av naturressurser som olje, vannkraft og fiskerier og maritim sektor generelt. Dette har resultert i langsiktig samarbeid om lovgivning og forvaltning på disse områdene, hvor norske departementer, direktorater og konsultantselskaper er engasjert for å overføre relevante norske erfaringer. Målsettingen med dette samarbeidet er bidrag til god naturressursforvaltning generelt, med regulering og stimulering av privat sektors rolle som en sentral dimensjon.

Næringslivet trenger god fysisk infrastruktur. En effektiv og tilgjengelig infrastruktur reduserer produksjons- og transaksjonskostnader, og øker produktivitet og internasjonal konkurransekraft. I mange fattige land utnyttes ofte ikke rimelige og gode produkter kommersielt på grunn av dårlig

fysisk infrastruktur – ikke minst i transportsektoren. Norge har lang erfaring i innsats for å utvikle sentral fysisk infrastruktur i samarbeidslandene, både innen kraftforsyning, veiutbygging, havner, vannforvaltning og teletjenester. Infrastruktur med fokus på bedre tjenester i fattige land og regioner vil fortsatt gis prioritet i norsk politikk for næringsutvikling. I takt med økt privat finansiering og gjennomføring av infrastrukturtiltak, ikke minst i samarbeid med de multilaterale utviklingsbankene, vil også internasjonalt og norsk næringsliv i økende grad kunne bli trukket med i dette arbeidet. Dette kan åpne nye dører også for norsk næringsliv.

En forutsetning for en tilfredsstillende økning av private investeringer er at det forvaltningsmessige rammeverket er på plass. Med en økende grad av privat finansiering av infrastrukturprosjekter er det også kritisk at landenes myndigheter er i stand til å ivareta det offentliges nødvendige regulering av sektorene. Dette forutsetter at det nødvendige lovverk og forvaltning er etablert. Det blir derfor fortsatt en viktig rolle for Norge å bistå med slike rammebetingelser innen sektorer hvor vi har betydelig kompetanse og gode erfaringer som kraftforsyning og vannforvaltning.

Boks 7.2 Norsk giverfond til støtte for privat sektor og infrastruktur i Verdensbanken/IFC

I 2002 ble Norge og Verdensbanken (inklusive Det internasjonale finansieringsinstituttet - IFC) enige om opprettelsen av et eget giverfond for støtte til privat sektor og infrastruktur. Dette er en viktig norsk satsing for bedring av rammevilkårene for næringsutvikling i sør. Norge har til nå kanalisert 110 millioner kroner inn i fondet. Et sentralt siktemål er å bidra til at høyt prioriterte norske posisjoner på område som bedring av styresett, styrking av investeringsklima og infrastrukturtenester for fattige grupper blir bedre integrert i Verdensbankens samlede innsats for på styrke privat sektor. Halvparten av midlene er øremerket for afrikanske land.



Figur 7.1 Næringsutvikling gir arbeidsplasser

Kilde: Scanpix

Investering i menneskelige ressurser

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILOs rapport om globale sysselsettingstrender («Global Employment Trends») 2004 viser at arbeidsledigheten globalt i 2003 økte til det høyeste nivået organisasjonen har registrert. Arbeidsledigheten økte mest blant unge mellom 15 og 24 år, som er en sentral målgruppe for oppnåelsen av tusenårs-mål 8 (se kap. 2). Dette er en alvorlig situasjon; ikke minst arbeidsledigheten blant ungdom bidrar i tillegg til sosiale problemer til økt uro og vold i samfunnet. I flere samarbeidsland bidrar Norge med tiltak for å øke sysselsettingen og skape et bedre fungerende arbeidsmarked, på landsbygda såvel som i byene.

Norge og andre giverlands sterke vektlegging av bedring av utdanningsnivået i utviklingslandene, er et sentralt bidrag også til næringsutvikling og økte internasjonale investeringer. Mange steder er det imidlertid et sterkt misforhold mellom det utdannede grupper kan og det næringslivet faktisk trenger. Mange høyt utdannede arbeider enten i en offentlig sektor preget av overbemanning og dårlig produktivitet eller går arbeidsledige, mens næringslivet har skrikende behov for arbeidskraft med relevant kompetanse. Norge arbeider gjennom FN-organisasjoner som ILO, gjennom Verdensbanken og også bilateralt med arbeidsmarkedspolitik- og tiltak for å gjøre noe med disse skjevhetene. I Tanzania støtter Norge næringsrettet utdanning på universitetsnivå. Praktisk rettet yrkesutdanning må generelt gis høyere prioritet, slik det fremgår av Regjeringens utdanningsstrategi, som ble lansert i januar 2003. Norge bidrar til dette gjennom flere kanaler, blant annet med støtte til yrkesutdanning og opplæringsstøtte og match-making-programmer knyttet til norske bedrifters engasjement i utviklingsland.

Bedre samarbeid mellom myndigheter, næringsliv og næringslivets organisasjoner

Fra norsk side har både Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) og Landsorganisasjonen i Norge (LO) i lengre tid vært involvert i tiltak i samarbeidsland for å styrke uavhengige organisasjoner i næringslivet og på den måten også styrke dialogen mellom næringsliv og myndigheter og mellom partene i arbeidslivet. Innenfor landbruket har Norges Vel spilt en rolle i forhold til organisering av bønder lokalt.

Et annet viktig tema for institusjonssamarbeidet er arbeidet med bedrifters samfunnsansvar:

både nasjonale og internasjonale bedrifter forventes i økende grad å ta ansvar for god håndtering av arbeidsforholdene i bedriften internt og for deres påvirkning av samfunn og miljø utenfor bedriftens vegger. Det er ikke minst viktig at næringslivet i utviklingsland engasjeres i disse spørsmålene, og den relaterte dagsordenen for bedriftenes samfunnsansvar. Kunnskap om standarder og normer på disse områdene kommer til å bli stadig viktigere for å kunne konkurrere effektivt i internasjonale markeder.

Gjennom organisasjoner som ILO, der arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter samarbeider, samt i ulike bilaterale sammenhenger, arbeider Norge for å fremme grunnleggende arbeidsstandarder. ILO er et godt redskap for fokus på og overvåking av lands opprettholdelse av slike standarder, som er av stor betydning for velferd og trygghet for arbeidstakere verden over. Regjeringen samarbeider også med LO og NHO og andre norske organisasjoner innenfor rammen av KOMPAKT om spørsmål knyttet til menneskerettigheter og bedriftenes samfunnsansvar.

Partnerskap mellom privat næringsliv og frivillige organisasjoner, der partene arbeider sammen for å nå sosiale mål, er en interessant tilnærming som nå utvikles i en rekke land. Hiv/aids-epidemien er blant de mest aktuelle utfordringene for slike partnerskap, som ofte også involverer multilaterale aktører. NHO har utarbeidet en sjekkliste for menneskerettigheter og næringsliv i samarbeid med Amnesty International, som norske bedrifter oppfordres til å følge i sin virksomhet i alle land. Norske myndigheter forventer generelt at norske bedrifter følger samme etiske og sosiale standarder i andre deler av verden som de gjør i Norge. Flere store norske bedrifter har inngått samarbeid med frivillige organisasjoner i utviklingsrelatert samarbeid.

Bygge kapasitet for økt handel og eksport

Det er et kjennetegn for de fattigste landene at de har liten evne til å utvikle varer og tjenester for eksport som er attraktive nok og som tilfredsstillende de høye, formelle krav vestlige markeder stiller. Norge arbeider aktivt bilateralt og multilateralt for å styrke utviklingslandenes evner til å utvikle egnede eksportlinjer til internasjonale markeder. Det internasjonale handelssenter (ITC) er en viktig samarbeidspartner i dette arbeidet. ITC er også en sentralt partner i et bredt samarbeid for å styrke handelskapasitet i de minst utviklede land hvor Valutafondet (IMF), Verdens-

banken, FNs Utviklingsprogram (UNDP), Verdens handelsorganisasjon (WTO) og FNs Konferanse for handel og utvikling (UNCTAD) er andre viktige aktører. Samarbeidet omtales som Det integrerte rammeverk for handelsrelatert bistand til de minst utviklede land – IF. Et hovedanliggende for IF er å bidra til at handelsaspektet integreres i landenes nasjonale politikk. Norge støtter dette arbeidet aktivt, politisk og finansielt.

Virkemidlene omfatter et bredt spekter av tiltak som spenner fra forvaltnings- og regelverkens nasjonalt til konkret styrking av bedrifters og næringers kapasitet til å produsere varer og tjenester av høy kvalitet. Ikke minst på landbruksområdet er det sterkt behov for utvikling av kvalitetsnormer og kontrollmekanismer som imøtekommer strenge krav til kvalitet som gjelder i det globale markedet. Et område en fra norsk side legger stor vekt på, er bidrag til økt eksport gjennom forbedringer lokalt innen sanitære og plante-sanitære forhold. Norge gir blant annet støtte til samarbeidsland knyttet direkte til forbedringer og kvalitetssikring som må til for å lykkes med eksport til EU/EØS-markedet.

Det er innledet et bredt samarbeid med næringslivet og importører i Norge med sikte på å øke eksporten fra utviklingsland til det norske og europeiske marked. Innenfor dette samarbeidet gis støtte til forundersøkelser for å vurdere mulighetene for å etablere kommersielle importlinjer. Det gis også støtte til produkt og markedsutvikling, kvalitetsforbedringer og -kontroll samt mattrygghet. Via garantiordningen for import fra utviklingsland kan også importører sikres mot store økonomiske tap ved kvalitetsmangler eller

for sen levering. En sentral aktør innenfor dette samarbeidet er Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH) som, med støtte fra NORAD, har opprettet en database med sikte på å koble norske importører med kvalitetssikrede eksportører fra utviklingsland. Regjeringen støtter videre flere initiativer i regi av frivillige stiftelser som Forum for utviklingshandel samt Initiativet for etisk handel og Max Havelaar. De to sistnevnte fremmer etisk forsvarlig handel hvor arbeidsforhold, lønn og produktpriser for plantasjearbeidere og småprodusenter i utviklingsland vektlegges.

Regjeringen vil:

- gi økt prioritet til arbeidet med å bedre rammevilkår for næringslivet i utviklingslandene.
- arbeide aktivt bilateralt og multilateralt med konkrete initiativer for å bedre investeringsklimaet for lokalt baserte bedrifter såvel som internasjonale investorer.
- fortsatt vektlegge bedring av infrastruktur i utviklingsland, med hovedvekt på fattige land og befolkningsgrupper.
- legge økt vekt på yrkesrettet utdanning og øvrige tiltak for å bidra til tilpasninger i arbeidsmarkedet som øker sysselsettingen i privat sektor.
- legge til rette for aktiv deltakelse fra norske statlige og private organisasjoner og bedrifter i arbeidet for å bygge opp institusjoner og kompetanse for næringsutvikling i utviklingsland.
- åpne opp for større deltakelse fra næringslivet i det faglige bistandssamarbeidet på områder der næringslivsaktører har etterspurt kompetanse.
- forvente at norske bedrifter følger samme sosiale, miljømessige og etiske standarder i utviklingsland som i Norge, og samarbeide med norske bedrifter og organisasjoner om intensivt innsats for å fremme bedriftenes samfunnsansvar og grunnleggende miljø- og arbeidsstandarder i utviklingsland.
- styrke arbeidet, bilateralt og multilateralt, for å gjøre fattige utviklingsland bedre i stand til å skaffe inntekter og arbeidsplasser gjennom handel, lokalt, nasjonalt og internasjonalt.

Boks 7.3 Behovet for handelsrelatert bistand – Honning fra Nepal

Nepal er et av verdens fattigste land og produkter fra Nepal har toll- og kvotefri adgang til det norske markedet. Landet har imidlertid ikke laboratorier som oppfyller krav til reststoffovervåking av honningproduksjonen. Dette forhindrer eksport av honning ikke bare til Norge, men til hele EØS-området. Fra norsk side har man tatt initiativ til å bistå Nepal slik at landet kan få det nødvendige kontrollsystem på plass, gjennom kompetanseoppbygging og institusjonsutvikling. Landbruksdepartementet og NORAD deltar i arbeidet.

7.3 Øke bedrifters tilgang til ressurser og tjenester

Direkte støtte til enkeltbedrifter og næringer i utviklingsland er en annen hovedtilnærming til

næringsutvikling i sør. Behovet for slik støtte er stort. Svært mange bedrifter lider av manglende tilgang på såvel kapital som kompetanse. Her er det dels snakk om rådgivning og kompetanseoppbygging, dels finansiering og relaterte tjenester, til enkeltbedrifter eller grupper av bedrifter/næringer. Den finansielle støtten kan være gjennom investering i egenkapital, fordelaktige lån og ulike garantiordninger. Bilaterale aktører, multilaterale utviklingsbanker og andre utviklingsorganisasjoner har ulike instrumenter for å styrke privat sektor og gir lån til eller investerer i lokale eller regionale finansinstitusjoner, som så formidler ressurser videre til enkeltbedrifter.

Regjeringen er opptatt av å bidra til et dynamisk næringsliv nasjonalt og lokalt i utviklingslandene. Addisjonalitet og risikovilje er sentralt: norsk bistand på området skal ikke finansiere initiativer i direkte konkurranse med private selskaper eller finansieringsinstitusjoner. Sysselsettingshensyn gir blant annet føringer i retning av å satse på små og mellomstore bedrifter (SMB) og uformell sektor i byene og på landsbygda, selv om bidrag for å tilrettelegge for større bedrifter også kan gi god utviklingseffekt og blir vurdert deretter. Norge har, som de fleste andre OECD-landene, avbundet støtteordningene for eksport og næringsutvikling til de minst utviklede landene (jf. B.innst.S.nr.3 (2001-2002)). Fra norsk side har man også gjort beslutningen om avbinding gjeldende for øvrige utviklingsland, med unntak av sørøst-europeiske utviklingsland. Dette innebærer at det for de fleste finansieringsordningene på bistandsområdet, med unntak av såkalt frittstående faglig bistand, nå er åpnet for internasjonal konkurranse.

Multilaterale initiativer og ordninger

En viktig del av norsk satsing på disse områdene går gjennom multilaterale kanaler. Verdensbanken og de store regionale utviklingsbankene har alle større programmer for ulike former for støtte til bedrifter i utviklingslandene. Verdensbanken og Den interamerikanske utviklingsbanken har egne, relativt uavhengige institusjoner som retter seg mot privat sektor, henholdsvis Det internasjonale finansieringsinstitutt (IFC) og Det interamerikanske investeringsselskapet (IIC). Støtte- og incentivordninger for næringslivet håndteres av egne privat sektoravdelinger innenfor Afrikabanken og Asiabanken.

Utlån, enten direkte til bedrifter, eller gjennom regionale og lokale finansieringsinstitusjoner som

igjen låner ut til for eksempel SMB, er den mest omfattende tilnærmingen på området. Direkte investeringer med egenkapital er også et utbredt virkemiddel, hvor utviklingsbankene tar medansvar i bedriftene og ofte er representert i styresammenheng der de kan delta aktivt for å bidra til kommersiell suksess. Garantier er et viktig redskap for å avlaste risiko for internasjonale investorer såvel som lokale næringslivsaktører. I Verdensbanken ivaretas garantifunksjonen av Det multilaterale garanti-instituttet for investeringer, MIGA.

Valutafondet og utviklingsbankene yter også en betydelig innsats for å bidra til å utvikle en vel fungerende finanssektor i utviklingslandene som kan fungere som et effektivt bindeledd mellom sparing og investering. Dette gjelder i første rekke bankvesenet og aksjemarkedene. På sikt er dette en helt sentral faktor for utvikling av næringslivet.

Utviklingsbankene har kompetanse, nettverk og en kritisk masse som gjør at de kan spille en betydelig rolle for næringslivet i regionene hvor de opererer.

Videre forvalter disse aktørene viktige ikke-finansielle støtteordninger for bedrifter, gjerne kalt bedriftsutviklingstjenester og bidrag til utvikling av lokale markedsstrukturer.

Samlet utgjør aktivitetene overfor privat sektor bare mellom 5 og 10 prosent av bankenes totale portefølje, men andelen er økende i takt med at privat sektor ekspanderer inn i nye sektorer og temaområder i ulike regioner i Sør.

Flere FN-organisasjoner gir også verdifull støtte til bedrifter og næringer. Norge samarbeider nært med FNs organisasjon for industriell utvikling (UNIDO) og Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) på disse områdene i mange land, blant annet innen bedriftsutviklingstjenester og finansielle tjenester for småbedrifter. Norge samarbeider også med Det internasjonale handelssenter (ITC) om støtte til produkt- og bedriftsutvikling for å øke eksporten fra utviklingslandene.

Norge støtter de multilaterale organisasjonenes innsats for å stimulere næringsliv i utviklingslandene og legger her blant annet vekt på fattigdomsorientering og fokus på små og mellomstore bedrifter og god samordning mellom ulike aktører og på tvers av ulike tiltak. UNDP nedsatte i 2003 en kommisjon for å utrede privat sektors bidrag til utvikling. Hvordan det kan stimuleres til etablering av små og mellomstore bedrifter, særlig i de minst utviklede land, står sentralt i dette arbeidet. Norge anser dette som viktig og vil bidra

til at kommisjonens arbeid blir fulgt opp i FN og i annet relevant utviklingssamarbeid.

Bilateral innsats

En viktig del av oppfølgingen av strategien for næringsutvikling i Sør, er å integrere næringsutvikling i ulike sektorer i norsk utviklingssamarbeid. Mens NORFUND har et hovedansvar når det gjelder investeringer i utviklingslandene, ligger hovedtyngden i bilaterale virksomheten for øvrig på bedring av rammevilkår. Eksisterende spesifikke støtteordninger for næringsutvikling gjennomgås nå i lys av erfaringene med internasjonale reformer i bistandsmarkedet og for å styrke forankringen i de enkelte samarbeidslandene. Vektlegging av næringsutvikling i det generelle strategiske samarbeidet med partnerne i sør er viktig ikke minst innen landbruk og fiskeri, som er helt grunnleggende områder for verdiskaping og sysselsetting i de fleste av Norges samarbeidsland i Sør.

Det er nylig foretatt en gjennomgang av forutsetningene for næringsutvikling i samarbeidsland, i samarbeid med blant andre NHO. Gjennomgangen har kartlagt flaskehalser, behov og muligheter for norsk støtte til forbedringer av rammebetingelser samt bidrag til bedrifter og næringer i Norges hovedsamarbeidsland og utvalgte andre land (Sri Lanka, Vietnam og Nicaragua). Gjennomgangene har tatt utgangspunkt i landenes og det lokale næringslivets behov, og identifisert områder hvor en fra norske myndigheters og næringslivs side har forutsetninger for å bidra.

Bedriftsutviklingstjenester (Business Development Services, BDS) er et eksempel på bistand rettet mot enkeltbedrifter som nå gis prioritet i norsk bistand. Bedriftsutviklingstjenester er en samlebetegnelse på tjenester med formål å forbedre en bedrifts resultater, dens tilgang til markeder, og dens evne til å konkurrere.

I de senere år har man fokusert bedre på hva små-entreprenørene selv mener de trenger for å overkomme interne og eksterne barrierer, og et bredere spekter av bedrifter har fått tilgang til tjenester tilpasset deres spesifikke behov. Det fokuseres også på å bygge lokal kapasitet og markeder for bedriftsutviklingstjenester.

NORFUND

Stortinget etablerte i 1997 Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (NORFUND). Fondets mål er å skape lønnsomme

arbeidsplasser og økonomisk vekst i utviklingsland ved å tilby kapital og kunnskap. Investeringene gjøres direkte sammen med norske og utenlandske partnere eller via lokale investeringsselskap som igjen investerer i lokale virksomheter. NORFUND deltar i prosjektene som aktiv eier, og tilbyr risikokapital og kompetanse. Ved at NORFUND selger seg ut når virksomhetene har oppnådd en solid forankring, for så å reinvestere kapitalen i nye tiltak kan NORFUND bruke «de samme pengene flere ganger» og slik oppnå større utviklingseffekt. NORFUNDs forvaltningskapital er i 2004 på ca 2,4 milliarder kroner. Ved utgangen av 2003 hadde NORFUND forpliktet seg til i alt 48 tiltak med en samlet investeringsramme på 1,6 milliarder kroner.

Boks 7.4 Evaluering av NORFUND

NORFUND var gjenstand for uavhengig evaluering i 2002/2003. Evalueringen er gjennomgående positiv til hvordan NORFUND er innrettet og virksomheten så langt, og fremholder at fondet er et godt egnet redskap til å fremme utviklingen av privat sektor i utviklingsland. NORFUND har etablert og utvidet private virksomheter, bidratt til kunnskapsoverføringer og bedre sosiale og miljømessige standarder. Fondet har opprettet nye og innovative finansieringsmekanismer, og har en større andel av aktivitetene i de minst utviklede landene enn tilsvarende fond i andre giverland.

I evalueringen hevdes det at NORFUND er for lite risikovillig i sin investeringsvirksomhet. Det fremgår av høringsuttalelsene at risikotaking er et komplekst spørsmål, og at det gjør seg gjeldende ulike oppfatninger om fastsetting av risikoprofil i forhold til avkastningskrav. Det vises også til at investeringer i de minst utviklede land i seg selv er risikofylt og at fondet, med omlag 1/3 av sine investeringer i slike land, tar betydelig risiko.

Evalueringen påpeker også at NORFUND bør utvide samarbeidsflaten mot norske bedrifter, og utvikle bedre indikatorer for utviklingseffekt av fondets investeringer. Samarbeidet med NORAD bør styrkes, dels som ledd i styrking av samarbeidet med norske bedrifter, og dels for å integrere fondets virksomhet i de ulike initiativene som tas for å bedre investeringsklima i utviklingslandene.

NORFUND foretar nå et økende antall investeringer sammen med norske selskaper, blant annet innen fiskeoppdrett i land som Filippinene, Tyrkia og Kina. En av fondets siste investeringer med et norsk selskap er i en ekspansjon av Grameen Phone i Bangladesh i samarbeid med Telenor. Hoveddelen av NORFUNDs investeringer i Afrika er i lokale investeringsfond som igjen investerer i en rekke lokale virksomheter, slik som entreprenørselskapet CETA i Mosambik, grønnsaksprodusenten Goma Estate i Tanzania og farmasiprodusenten Shelly i Tanzania.

NORFUND etablerte i 2002 sammen med Statkraft selskapet Statkraft NORFUND Power Invest AS. Selskapet skal utvikle, eie og drive miljøvennlige, mindre kraftanlegg i utviklingsland. Satsningen inngår i Regjeringens oppfølging av Johannesburg-toppmøtet som vektlegger tilgang på fornybar energi. SN Power som er en industriell investor med bred grenseflate mot norsk næringsliv, vil være et viktig norsk bidrag for å øke forsyningen av fornybar energi og styrke miljøvennlige energisystemer generelt i utviklingsland.

NORFUND er en naturlig partner for norske bedrifter som identifiseres gjennom videre gjennomføring av strategien for næringsutvikling. Som en oppfølging av evalueringen av NORFUND arbeides det nå med å styrke koblingen til andre virkemidler i strategien for næringsutvikling på landnivå, samt å tilpasse dagens ordninger slik at de blir enklere å utnytte for norsk næringsliv, blant annet gjennom en tettere samordning med NORADs tilskuddsordninger. NORAD og NORFUND vurderer også nå konkret samarbeid om en ny finansieringsmekanisme for småentreprenører i utviklingsland. NORFUNDs virksomhet på landnivå vil bli fulgt nøye, med vekt på fondets engasjement i små og mellomstore bedrifter, dets risikoprofil og kobling til andre virkemidler innen strategien for Næringsutvikling i sør. Målet er å utvikle et bedre og mer strategisk samarbeid på dette området i våre samarbeidsland.

NORADs tilskuddsordninger

NORAD forvalter en rekke mindre tilskuddsordninger som i stor grad rettes inn mot den enkelte bedrift eller næring. De stimulerer og legger til rette for bred deltakelse fra norsk og utenlandsk næringsliv i arbeidet for næringsutvikling i sør og skal blant annet bidra til styrket samarbeid om næringsutvikling og handel mellom bedrifter i Norge og bedrifter i utviklingslandene. Her har en høstet interessante erfaringer fra det såkalte

Boks 7.5 Lokale og regionale investeringsfond

Lokale og regionale investeringsfond øker tilgjengelig risikokapital for lokale bedrifter og bygger opp lokal finansiell og forretningsmessig kompetanse. Både multilaterale og bilaterale bistandsorganisasjoner har derfor valgt å satse på lokale og regionale fond som et sentralt virkemiddel for å skape levedyktige bedrifter i utviklingslandene. NORFUND samarbeider med sin britiske søsterorganisasjon CDC (Capital for Development) om fondsforvaltningsselskapet Aureos, som forvalter lokale og regionale finansieringsinstitusjoner (venturefond) i utviklingsland. Aureos dro i 2003 igang tre nye egenkapitalfond i Afrika med en kapital på 1 milliard kroner, hvorav mesteparten, 800 millioner kroner, kommer fra andre investorer. 29.000 ansatte arbeider i dag i bedriftene som Aureos Capital har investert i gjennom sine lokale fond.

Lokale og regionale investeringsfond representerer også en betydelig innsats for «bistandskoordinering». Samarbeidsfondene samler innsats fra flere givere og får større slagkraft og større nærhet til kundene.

«Matchmaking-programmet» for Sør-Afrika, India og Sri Lanka, og en utvidelse av programmet til andre land er nå under planlegging. Videre gis det støtte til forundersøkelser med tanke på bedriftsetablering, «joint ventures» og handelssamarbeid i utviklingsland, og til opplæringstiltak av lokalt personell i forbindelse slike etableringer, samt ulike handelsfremmende aktiviteter. Disse ordningene finansieres gjennom budsjett for *Nærings- og handelstiltak* (kap 161, post 70) over statsbudsjettet.

I tillegg forvalter NORAD ordningen med blandede kreditter. Kredittene har tradisjonelt vært bundet til kjøp av varer og tjenester i Norge, men er nå avbundet og gjenstand for internasjonal anbudskonkurranse. Målsettingen med blandede kreditter er å øke tilgangen til kapital og kompetanse for utviklingslandene hvor bistandsmidler bidrar med mellom 35 og 50 prosent av størrelsen på ellers kommersielle investeringer. Tradisjonelt har blandede kreditter i stor grad gått til bedring av infrastruktur på områder som vann og sanitær, kraftforsyning, elektrifisering og telefoni.

Garantiordninger

Garanti-instituttet for eksportkredits (GIEK) garantiordninger står sentralt i arbeidet for å øke norske bedrifters økonomiske engasjement i utviklingsland. Dette gjelder investeringer såvel som eksport av varer og tjenester, herunder ved bruk av NORADs ordning for ubundne blandede kreditter. Garantirammen for den særlige ordningen for garantier til og investeringer i utviklingsland, som benyttes i forbindelse med kommersielt engasjement i de fattigste utviklingslandene, har tidvis vært fullt utnyttet. Dette har gjort det vanskeligere for norske bedrifter å engasjere seg i disse landene og er en vesentlig begrensning på mulighetene til økt engasjement fra norske bedrifter i de fattigste utviklingslandene og dermed også til å utvikle kommersielle markedsmuligheter på sikt. Ordningen er nå operativ, men regjeringen vil arbeide videre med sikte på å finne en robust løsning på det langsiktige finansieringsbehovet for særordningen.

Regjeringen vil:

- fortsette oppbyggen av NORFUND til et robust redskap for investeringer og næringsutvikling i utviklingslandene.
- følge opp evalueringen av NORFUND i nær dialog med ledelse og styre, blant annet med fokus på å finne en balanse mellom avkastning og risiko som muliggjør flest mulig lønnsomme investeringer i fattige utviklingsland.
- styrke samordningen av hele virkemiddelapparatet for næringsutvikling i Sør, med særlig fokus på ambassadene, herunder videreutvikle NORADs virkemidler for økt handel og etableringer i utviklingsland.
- fortsette engasjementet for effektive og målrettede multilaterale virkemidler for å støtte næringer og bedrifter i Sør, med vekt på fattigdomsorientering, addisjonalitet og god samordning på tvers av ulike virkemidler og organisasjoner.

7.4 Norsk næringsliv som partner i utviklingspolitikken

Næringsutviklingens sentrale plass i norsk utviklingspolitikk gjør norsk næringsliv til en naturlig partner for norske bistandsmyndigheter. Norske bedrifter og næringsorganisasjoner besitter erfaring, verdier og tilnæringsmåter som kan

være verdifulle for næringslivsaktører i Sør. Samarbeidet med norsk næringsliv har også vist at motivasjonen for å bidra er stor i mange kretser.

For næringslivet utgjør utviklingslandene et stort og voksende marked. Mens vekstratene i vestlige land ligger mellom 0 og 3-4 prosent, har veksten i en rekke utviklingsland vært på mellom 5 og 10 prosent i perioder. Risiko er en del av enhver investeringsbeslutning, men mye tyder på at norsk næringsliv i stadig større grad vil investere og skape verdier og arbeidsplasser i den fattige delen av verden. Regjeringen ser svært positivt på denne utviklingen, som i stor grad foregår uten direkte økonomisk støtte fra norske myndigheter.

Samtidig er det et faktum at en svært liten andel av både norske og utenlandske investeringer går til de fattigste landene. Dette er en store utviklingspolitisk utfordring. Det arbeides derfor videre med å styrke samarbeidet mellom norske myndigheter, organisasjoner og næringsliv, med tanke på å utvikle kompetanse og gunstige rammeverk for å bidra til nye arbeidsplasser, verdiskaping og økonomisk vekst. Bedriftene, og organisasjoner som NHO og LO, deltar på flere arenaer hvor videre rammer for norsk politikk og virkemidler for næringsutvikling i Sør utformes:

- Samarbeidsavtalen som nylig ble inngått mellom Innovasjon Norge og Utenriksdepartementet, som et ledd i omorganiseringen av virkemiddelapparatet for norsk næringsliv, jf. St. prp. nr. 51 (2002-2003) *Virkemidler for et innovativt og nyskapende næringsliv*, innebærer en styrking av myndighetenes engasjement overfor norsk næringsliv. Det er regjeringens målsetning at dette også skal bidra til å gjøre virkemidlene for næringsutvikling i sør mer tilgjengelige og til å øke kontaktflaten mellom næringslivsaktører og de ansvarlige for utviklingspolitikken. Utenriksstasjonene vil her få en mer aktiv rolle som et bindeledd og med råd og bistand til norsk næringsliv.
- Gjennom videreføringen av strategien for næringsutvikling i sør, som blant annet omfatter gjennomgang av barrierer og muligheter for næringsutvikling i norske samarbeidsland, har norske myndigheter utviklet en betydelig kontaktflate mot norske bedrifter som enten er etablert eller vurderer investeringer i disse landene.
- Norske myndigheter og NHO inngikk i 2002 en avtale om å opprette et eget sekretariat for utviklingssaker i NHO. Sekretariatet finansi-

eres av NORAD og er en viktig arena for både konkrete tiltak i samarbeid med næringsorganisasjoner i Sør, og som katalysator av ideer og muligheter for økt offentlig/privat samarbeid om næringsutvikling.

- NORAD og Handels- og servicenærings hovedorganisasjon (HSH) inngikk nylig en samarbeidsavtale som skal bidra til økt kontaktflate mellom eksportører i utviklingsland og importører i Norge.

Felles utfordringer

Både nasjonalt og internasjonalt er virkemiddelapparatet for å stimulere til investering i Sør i endring. Fokus på å nå de fattige, på effektivisering av bistanden og på nasjonalt eierskap og integrering av også disse formene for bistand i nasjonale fattigdomsstrategier står sentralt. OECDs anbefalinger om avbinding av næringslivsbistanden vil bidra til dette, og også gjøre det lettere for næringslivet i utviklingslandene å dra nytte av de ulike støtteordningene. Avbinding av næringslivsordningene ble gjennomført i Norge fra og med 2002, og har også ført til at NORFUNDs investeringsmekanismer er avbundet.

Norge er en pådriver i OECD-sammenheng i arbeidet for å skape et åpent og velfungerende bistandsmarked med like konkurransevilkår. Norske næringslivsaktører opplever fortsatt problemer med å vinne frem i forhold til andre lands støtteordninger. Dette er en utfordring norske myndigheter tar på alvor. Fra norsk side er man spesielt engasjert i arbeidet for å harmonisere innkjøpsprosedyrene i forbindelse med innkjøp i OECD og i utviklingsland, blant annet for å unngå «dumping» av miljø- og sosiale standarder i internasjonale anbudsprosesser. Norge støtter også initiativer i regi av OECD og Verdensbanken for å styrke og effektivisere innkjøpssystemer og rutiner i utviklingslandene.

Regjeringen samarbeider konkret med næringslivet og organisasjonene for å stimulere til økt engasjement for næringsutvikling i Sør fra norsk næringslivs side. Dette er bakgrunnen for at Regjeringen nå oppretter en ny anbudsgarantiordning som skal bidra til å senke barrierene for særlig mindre norske bedrifter mot å delta i internasjonale anbudskonkurranser om bistandsfinansierte aktiviteter. Ordningen er en refusjonsordning hvor bedrifter som ikke vinner frem i anbudskonkurranser, får refundert deler av kostnadene ved å utforme tilbudsdokumenter. Ordningen vil bli finansiert av NORFUND og administrert av GIEK.

Arbeidet med å skape et mer rettferdig og åpnere internasjonalt marked for bistandsfinansierte varer og tjenester vil fortsatt ha høy prioritet. NORAD har nylig opprettet en database som gir opplysninger om forretningsmuligheter innenfor utviklingssamarbeidet, herunder aktiviteter og programmer som får norsk finansiering. Målet er at norske bedrifter gjennom denne skal få informasjon så tidlig som mulig. I samarbeid med næringslivet vil NORAD videreutvikle dette redskapet og gjøre det så proaktivt som mulig med hensyn til å legge til rette for økt deltakelse fra norske bedrifter i det internasjonale bistandsmarkedet. En vil også vurdere hvordan ambassadene, herunder Innovasjon Norge, kan bidra med informasjon til databasen som ellers ikke er tilgjengelig for norske aktører.

En vil videre fra Regjeringens side arbeide for å gjøre virkemiddelapparatet som helhet lettere tilgjengelig for norske bedrifter.

I nær kontakt med næringslivet vil bistandsmyndighetene foreta en samlet gjennomgang av hvordan de norske virkemidler for næringsutvikling i sør fungerer, i lys av aktuelle reformer i det internasjonale bistandsmarkedet og for å bidra til økt forankring av arbeidet for næringsutvikling på landnivå. Gjennomgangen skal sammenligne norske støtteordninger med andre lands ordninger på området. Målet er å gjøre ordningene så effektive og relevante som mulig som redskap for næringsutvikling i sør, og innenfor et slikt perspektiv så interessante og tilgjengelige som mulig for norske bedrifter.

Regjeringen har nylig tatt initiativ til opprettelsen av felles arbeidsgrupper mellom myndigheter, næringsliv og forskning på områder hvor den samlede norske kompetansen (forvaltning, næringsliv, forskning) er spesielt interessant for utviklingslandene, som energi, fiskeri/akvakultur, maritime tjenester og IKT (bl.a. telemedisin, fjernundervisning). Dette gjøres for å styrke og spisse norsk innsats på områder hvor Norge har unik kompetanse, og samtidig tilrettelegge for økt norsk næringslivsengasjement i utviklingssamarbeidet.

Regjeringen vil:

- skape og videreutvikle felles arenaer hvor departementer, offentlige etater, næringsliv, organisasjoner og forskningsmiljøer i fellesskap utarbeider strategier for økt norsk innsats i utviklingsland på områder hvor Norge innehar unik og etterspurt kompetanse.
- igangsette ordningen med anbudsgaranti for å avlaste risikoen for særlig mindre norske

bedrifter som konkurrerer om bistandskontrakter internasjonalt.

- fortsette og intensivere arbeidet internasjonalt, blant annet i OECD-sammenheng og i Verdensbanken, for et mer åpent og effektivt bistandsmarked som gjør det lettere for norske bedrifter til å konkurrere om anbud.
- foreta en samlet gjennomgang av virkemiddelapparatet for næringsutvikling, med sikte på nødvendige tilpasninger for å gjøre virkemidlene mer effektive og anvendbare i lys av internasjonale reformer i bistandsmarkedet, samt å øke strategisk fokus og bedre forutsetningene for samordning på landnivå. En sammenlikning med tilsvarende mekanismer i en del andre OECD-land vil inngå i dette arbeidet.

7.5 Å frigjøre potensialet i uformell sektor

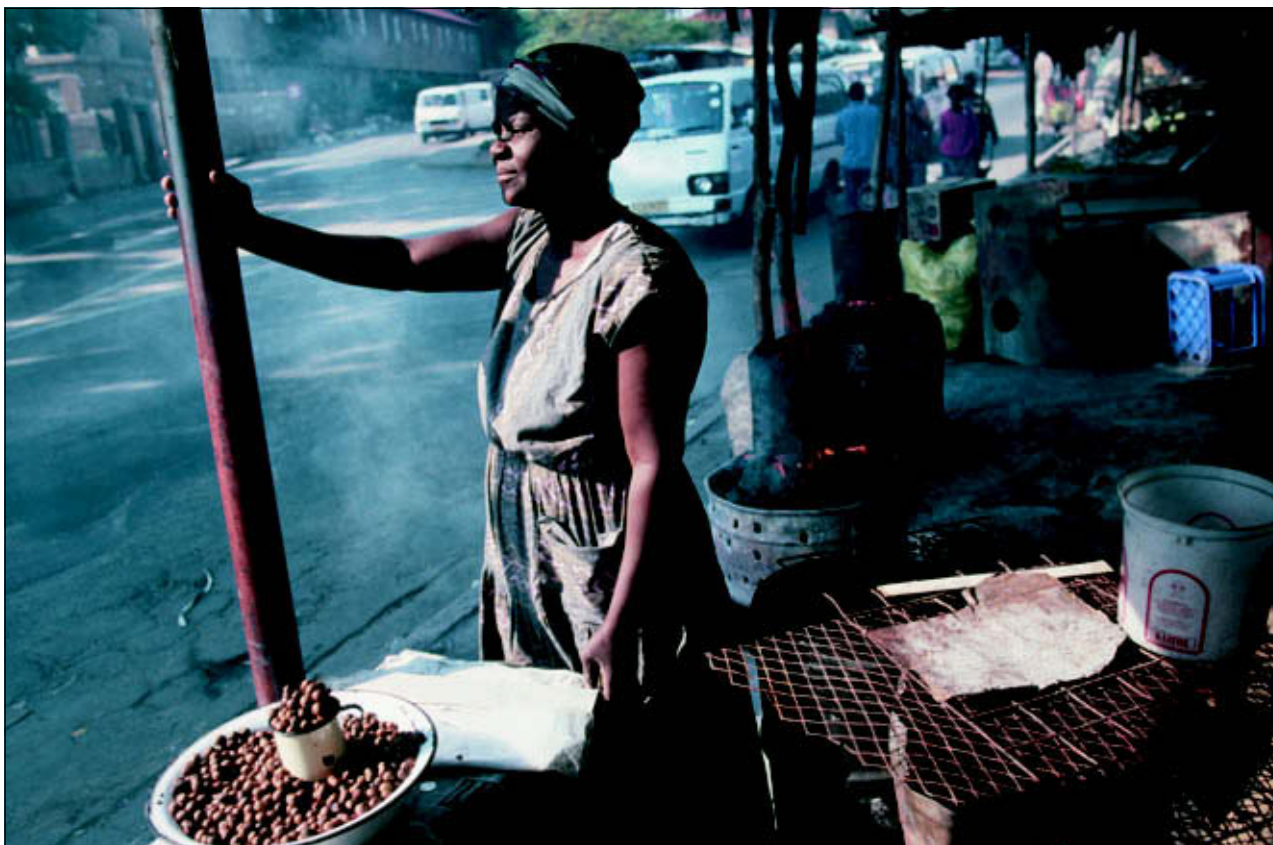
Et stort flertall av befolkningen i utviklingsland lever i og henter sitt utkomme fra den såkalte uformelle sektor. Dette gjelder store deler av landbrukssektoren. Det gjelder også i slumområdene i de voksende byene. Med tanke på at andelen

innbyggere i utviklingslandene som bor i byer antas å stige kraftig i de neste 30 år, og at disse i meget stor grad vil bli slumbeboere, vil betydningen av å løse utfordringer forbundet med uformell sektor øke i tiden som kommer. Å tilhøre den uformelle sektor innebærer at en gjerne er avskåret fra grunnleggende økonomiske rettigheter og å benytte seg av rettstjenester og formelle finansieringskilder. Men i områder der befolkningen selv er satt i stand til å gjøre noe med sin egen situasjon, ser en at store forbedringer kan skje. Dette gjelder både befolkningen på landsbygda og den økende slumbefolkningen i byene.

I de senere årene er det særlig utviklet to sett tiltak som er direkte innrettet mot å frigjøre vekstpotensialet for næringsutvikling og sysselsetting i uformell sektor. Det dreier seg om formalisering av bruks- og eiendomsrettigheter og om lån til småprodusenter.

Retten til å bruke og å eie bolig, jord og virksomhet

Mangel på avklarte rettigheter til økonomiske verdier som bolig, jord eller virksomhet er et grunnleggende problem for en stor del av befolkningen i den uformelle sektor. I en rapport fremlagt av FN-



Figur 7.2 Et økende antall skaffer sine inntekter i uformelle sektor. Gatekjøkken i Sør-Afrika

Kilde: Corbis

kommisjonen for privat sektor og utvikling¹ i mars 2004, pekte på at fattige mennesker som er sysselsatt i uformell sektor i større grad enn i dag må få formalisert og dokumentert sin rett til eiendom og produksjonsmidler. På denne måten kan de få mulighet til å ta opp lån, utvide sin virksomhet, øke vekstdynamikken i økonomien, forbedre sin egen livssituasjon og bidra til å skape arbeidsplasser.

Konsekvensene av manglende økonomisk rettssikkerhet er mange, både for den enkelte og for samfunnet som helhet. For den enkelte dreier det seg om dårlige muligheter til å ta opp lån for å kunne etablere eller utvide en økonomisk virksomhet. Det dreier seg også om manglende beskyttelse mot vilkårlighet fra offentlige myndigheter, politi og andre instanser. Disse må ofte «håndteres» gjennom bestikkelser. På mange måter blir korrupsjon selve skjæringsflaten mellom den enkelte økonomiske aktør i den uformelle økonomien og den offentlige sektor.

For samfunnet som helhet innebærer manglende formalisering av økonomien at de betydelige verdiene i uformell økonomi ikke kan mobiliseres verken til private eller offentlige investeringer. Den innenlandske sparingen blir kronisk lav og skattegrunnlaget smalt.

«Formalisering» av den uformelle økonomien gis nå økende prioritet i norsk utviklingspolitikk. Dette skjer samtidig med at stadig flere utviklingsland, inkludert flere av våre samarbeidsland, nå etterspør assistanse på dette området med sikte på et samarbeid både på landnivå og i internasjonale fora. Det gjelder for eksempel Tanzania, Sri Lanka, Nigeria og Madagaskar. Dialogen vil også inkludere sentrale institusjoner som UNDP og Verdensbanken.

I de fleste illegale bosettinger og slumområder er risikoen for å bli vilkårlig fratatt boligen stor. Den usikkerhet dette skaper, fratår beboerne incitament for å legge egeninnsats i å forbedre et i utgangspunktet helsefarlig og uverdigg husvære. FNs bosettingsprogram UN HABITAT har siden 2000 drevet en kampanje for trygghet for disposisjonsrett til boliger, initiert av Norge. Ved å gi slumbeboere slik sikkerhet motiveres de for å forbedre boligene, noe som også gir bedre utgangspunkt for hjemmebasert næringsvirksomhet. Dette gjelder i stor grad kvinner i slumområdene, ofte alene-mødre, som benytter denne muligheten når det blir lagt til rette for det.

Formalisering av bruks- og eiendomsrettighe-

ter er selvsagt ingen magisk løsning på fattigdomsproblemene. Det er snarere snakk om å ta tak i en problemstilling som for ofte har vært oversett i internasjonalt utviklingssamarbeid men hvor mange utviklingsland nå ønsker assistanse. Norsk kompetanse på området er dessuten etterspurt, ettersom registersystemet med basis i Brønnøysundregistrene anses for å ligge i tet internasjonalt hva gjelder effektivitet og brukervennlighet. Det er imidlertid langt fra tilstrekkelig å innføre nye registersystemer. En vellykket formalisering av økonomien krever en omfattende reformprosess med sterk politisk forankring og folkelig støtte. Dette har direkte sammenheng med innsats for bedre styresett og handler om å gjøre staten til en positiv endringskraft som muliggjør næringsutvikling og verdiskapning heller enn å hindre det. Kvinners juridiske rettigheter må prioriteres og sikres bedre. For eksempel mangler kvinner arverett i svært mange utviklingsland. Det er ikke minst viktig å redusere barrierer som i praksis hindrer eller straffer dem som forsøker å formalisere en virksomhet. Dette dreier seg om byråkratiske og dyre prosesser for godkjenning, som i mange land kan ta mange år. Det dreier seg også ofte om et ekstremt høyt skattnivå for «lovlig» virksomhet. Det er med andre ord viktig å ha en bred tilnærming som er tilpasset behovene og forholdene i det enkelte land.

Små lån gir store muligheter

Mikrofinans er et annet tiltak som stimulerer fattige entreprenørers verdiskapning. Mikrofinans er samlebetegnelsen på finansielle tjenester for lavinntektsgrupper som tradisjonelt ikke har hatt tilgang til kommersielle banker og retter seg særlig mot enkeltpersoner – ofte kvinner – og bedrifter med en til 5 ansatte. Dette er husholdninger og bedrifter som ikke har tilgang til regulære banker pga. manglende garantier i egen eiendom, og de høye administrasjonskostnadene som er forbundet med små lån.

Mikrofinans tar utgangspunkt i fattige menneskers egne ressurser. Økt tilgang til denne typen finansielle tjenester, inkludert sparing, styrker fattige familiers muligheter til å skape egne inntekter og få menneskeverdige boligforhold og. Mikrofinans betraktes i dag som en viktig del av et lands totale finanssektor. Giverkonsortiet CGAP (se boks 7.6) bidrar til å forbedre dette virkemidlet og til å harmonisere givernes aktiviteter på området.

¹ Unleashing Entrepreneurship; Making Business Work for the Poor. <http://www.undp.org/cpsd/>

Boks 7.6 CGAP: Internasjonal koordinering og harmonisering innen mikrofinans i et sektorperspektiv

27 bilaterale og multilaterale givere som benytter mikrofinans som virkemiddel i utviklingsprosessen, har gått sammen i et giverforum: *Consultative Group to Assist the Poor – A Microfinance Program*. Formålet er å forbedre kvaliteten på givernes programmer, spre erfaringer fra feltnivå, fremme giverkoordinering og harmonisering samt arbeide for bedre rammevilkår for mikrofinans. Norge har vært medlem av giverforumet, som betegnes med forkortelsen CGAP, siden opprettelsen i 1995.

CGAP arbeider for at mikrofinansinstitusjoner både skal nå frem til de fattige samt dekke totale kostnader. I tillegg arbeides det med samfinansiering, giverkoordinering og harmonisering.

CGAP ønsker å utvikle finanssystemer som inkluderer fattige gjennom partnerskap med ulike private og offentlige aktører i mikrofinans. Strategien består av fire komponenter – (i) arbeide for institusjonelt mangfold (frivillige organisasjoner, banker, kredittkooperativer, etc); (ii) fremme et bredt spekter av finansielle tjenester tilpasset ulike kundegrupper; (iii) bedre tilgang og kvalitet på informasjon om mikrofinans-organisasjoner; og (iv) sikre solide legale og regulative rammeverk for mikrofinans.

Regjeringen vil:

- bidra til at formalisering av fattiges bruks- og eiendomsrettigheter kommer høyere på den internasjonale utviklingsdagsorden
- sikre støtte – samordnet med andre givere – til samarbeidsland som etterspør assistanse til gjennomføring av de omfattende juridiske og institusjonelle reformene som formalisering krever, og bistå med å bringe inn den fremste kompetanse og ekspertise på dette feltet.
- bidra til videreutviklingen av risikofinansiering som et virkemiddel for effektiv fattigdomsreduksjon.

7.6 Landbruk og næringsutvikling.

Landbruket utgjør en stor del av den uformelle sektor samtidig som det ofte også utgjør en betydelig del av den formelle økonomien. Landbruket har en dominerende stilling i mange av de fattigste landene, både målt i andel av nasjonaløkonomien og av eksportverdi. Produksjon og salg av varer og tjenester til landbruket og videreforedling og omsetning av produktene derfra utgjør ikke sjelden det viktigste grunnlaget for lønnet arbeid og for den uformelle sektoren. Landbruket er en drivkraft for utvikling som også kommer bybefolkningen til gode. Denne sektoren er derfor helt sentral for økonomisk utvikling og fattigdomsbekjempelse i fattige land. Selv om en nå ser en positiv utvikling flere steder, har satsingen på landbruk de siste tiår vært synkende i mange av de fattigste utviklingsland og også som satsingsområde for utviklingssamarbeid. Dette har hatt negative konsekvenser på en rekke områder. Mens matvareproduksjonen har steget med 40 prosent per innbygger verden totalt i de siste 20 år – har produksjonen per innbygger sunket med 5 prosent i Afrika. Neglisjeringen av landbruket har konsekvenser både for sysselsetting og i forhold til matsikkerhet. Bistanden til landbrukssektoren har sunket i absolutte tall – og også som andel av den totale bistanden: fra omlag 15-20 prosent på 1970 tallet til 5-6 prosent på 1990-tallet. Norsk bistand til landbrukssektoren ligger nå på 3,9 prosent av den totale bistanden. Regjeringen har som mål å øke ressursene til landbruksutvikling vesentlig de kommende årene.

Norsk bistand har tradisjonelt vært rettet mot prosjekter som har hatt som formål å øke produk-



Figur 7.3 Landbruket har en dominerende stilling i mange av de fattige landene. Illustrasjon fra Etiopia
Kilde: Corbis

tiviteten i jordbruket. Produktivitetsøkning alene øker imidlertid ikke inntektene vesentlig med mindre det er avsetningsmuligheter. Små, sårbare produsenter kan ikke øke innsatsen dersom det ikke er etterspørsel. Etterspørsel kommer fra lokale, regionale og internasjonale markeder. Det må derfor satses på å støtte tiltak for å øke tilgjengeligheten til markeder lokalt, regionalt og internasjonalt. Tilrettelegging for tilgang til et velfungerende hjemmemarked er en viktig forutsetning for produksjonsvekst og videreforedling, men det er ikke nok.

Utviklingslandenes varer møter generelt økende beskyttelse på industrilandenes markeder jo høyere grad av bearbeiding de har, jf. kap 3. Markedstilgangen er lettest på typiske tropiske produkter der konkurransen med produkter fra industriland blir mindre. Dette er imidlertid svært ustabile produktmarkeder og en ensidig satsing på produksjon og eksport av varer som for eksempel kaffe, kakao og tobakk, har mindre positiv effekt på matsikkerheten² og utviklingen i landene.³

For å få bedre utviklingseffekt fra eksport er det derfor viktig at varer fra utviklingsland møter mindre handelshindringer i industriland, slik at det kan legges til rette for mindre ensrettet og mer bearbeidet eksport. For de minst utviklede land er det nå større mulighet til å utnytte toll- og kvotefri adgang til industrilandenes markeder. Dette vinduet må utnyttes bedre. Her er det imidlertid påkrevet med bistand til å forbedre kapasitet og kompetanse gjennom hele verdikjeden for å få bedre utviklingseffekt lokalt fra økt eksport.

Regjeringen har nylig utarbeidet en handlingsplan for norsk bistand til landbruksutvikling. Det tradisjonelle produktivitetsfokus for landbruksbistand er forlatt til fordel for en bred tilnærming som legger vekt på politiske reformer, næringsutvikling, produktkvalitet, lokale markeder og eksport, rettigheter og miljø. Handlingsplanen bygger på de bistandsfaglige målsetninger om giversamarbeid, pragmatisk kombinasjon av bilaterale og multilaterale kanaler og innpassing i mottakerlandenes egne strategier. I henhold til planen skal den norske, bilaterale innsatsen kon-

sentrerer om land som selv prioriterer landbruket. Regjeringen vil identifisere to til tre pilotland for en styrket landbrukssatsning. Aktuelle land vil kunne være Zambia, Malawi, Etiopia, Tanzania, Uganda, Mosambik og Madagaskar. Samarbeidslandenes egne fattigdomsstrategier vil bli lagt til grunn for satsingen, og den konkrete sammensetningen av tiltak vil bli utarbeidet i nær sammenheng med regjeringene i samarbeidslandene og med andre givere, slik at en til sammen oppnår et bredt spekter tiltak som i størst mulig grad kan dekke hele jord-til-bord kjeden.

Norsk satsing skal:

- støtte politiske reformer for å bedre landbrukets rammebetingelser.
- ta utgangspunkt i et bredt perspektiv for bedre matvaresikkerhet.
- styrke kvinners rettigheter i og grunnlaget for kvinners deltagelse i landbruksutvikling.
- fremme utvikling av landbrukssektoren som en del av en bredere næringsøkonomisk satsning.
- fokusere på primærproduksjon så vel som næringsutvikling i tilknytning til landbruksproduksjon, eksempelvis i innsatsvarer, rådgivning, videreforedling, salg og eksport.
- bidra til å sikre bærekraftig bruk av naturressurser, inklusive bevaring og bruk av genetiske ressurser.
- bidra til å sikre bruks- og eiendomsrettigheter for fattige brukere til jord og vann.
- fokusere på relevant utdanning og produsentnær forskning.
- i områder der det er relevant, skal innsats for å redusere usikkerheten forbundet med tørrlandsproblematikken normalt inngå i satsingen.
- bidra til å motvirke skadeeffektene av hiv/aids-epidemien i matvareproduksjonen.

Bistand til å øke produktiviteten i landbruket skal fortrinnsvis kanaliseres til små og mellomstore enheter i landbruket – dette har en særlig virkning for fattigdomssituasjonen på landsbygda. Det skal satses mer på å skape større ringvirkninger av primærproduksjonen ved videreforedling og tjenesteproduksjon. Det tradisjonelle fokus på produktivitetsøkning i norsk landbruksbistand er videreutviklet til å omfatte en bredere tilnærming der man ser landbruksnæringen og tilknyttet virksomhetsbidrag til bærekraftig vekst og fattigdomsbekjempelse i de fattigste landene i sammenheng.

Regjeringen legger vekt på nær sammenheng mellom landbruksutvikling og andre tiltak for utvikling av privat sektor.

² World Food Summit i 1996 definerte matsikkerhet som at: «alle mennesker til enhver tid har fysisk og økonomisk tilgang på nok, trygg og næringsrik mat som møter deres behov og preferanser og danner grunnlag for et aktivt og sunt liv.»

³ Markedsutsiktene for enkelte produkter som er skadelige for folkehelsen, som tobakk, kan være spesielt usikre, bl.a. i lys av internasjonale kampanjer og WHO's innsats for å redusere det globale forbruket.

På landsbygda er små og mellomstore enheter de mest sentrale både når det gjelder sysselsetting og mht. produksjon for eksport og det lokale markedet. Disse virksomhetenes muligheter hemmes av begrenset tilgang til kompetanse om relevant teknologi, produktutvikling, markedsføring og -utvikling. De er derfor viktige målgrupper for norsk støtte til næringsutvikling basert på primærnæringene i de fattigste landene. En annen viktig målgruppe er lokale småentreprenører, ikke minst kvinner, som med små midler kan starte aktiviteter som bidrar til å dekke behov i lokalsamfunnet og samtidig gir lokal sysselsetting. Økt tilgang til finansielle tjenester og bedriftsutviklingstjenester tilpasset fattiges behov bidrar til å utvikle lokale småbedrifter. For kvinner er det ikke minst viktig å styrke deres juridiske rettigheter, ikke minst til å eie og arve jord, bolig og næringsvirksomhet.

Den fattige landsbygdbefolkningen har bedre muligheter til å ivareta sine interesser dersom det finnes velfungerende institusjoner som kan organisere bedre tilgang til innsatsvarer og for markedsføring av produktene. Slike institusjoner er også sentrale for effektiv spredning av teknologi og kunnskap. De fleste av våre samarbeidsland fører nå en mindre sentralistisk og statsdominert landbrukspolitikk med større innslag av markedsøkonomi. Dette reduserer mulighetene til å misbruke produsentorganisasjoner til politiske formål, slik det tidligere var mange eksempler på. Det ligger derfor til rette for en styrking av slike lokale, uavhengige organisasjonstyper drevet etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Fokus for slike institusjoner må være å organisere markedsføring og prisfastsettelse slik at en størst mulig andel tilbakeføres til småprodusentene.

NORFUND anser potensialet for landbruksprosjekter – særlig i Afrika – som betydelig, og vurderer en rekke prosjektmuligheter på dette området. NORFUND arbeider også med nye konsepter for å øke småbøndenes muligheter for leie dyrking knyttet til forretningsprosjekter rettet mot eksport av frukt og grønnsaker med høy kommersiell verdi.

For at utviklingsland skal kunne dra nytte av den markedsadgangen som gis, er det også behov for betydelig faglig og finansiell bistand til å utvikle produksjon og produkter som kan møte vestlige kvalitets- og sikkerhetskrav. Den forretningsmessige tilnærming og de nettverk som NORFUND og dets investeringspartnere står for, vil også bidra positivt på dette området.

Fra norsk side har man valgt å fokusere spesi-

elt på kvalitetsutvikling og -kontroll innenfor arbeidet med å øke eksporten av landbruksvarer fra utviklingsland. Støtte gis bl.a. til oppbygging av institusjoner og lovverk. Norge har bl.a. sammen med Sverige tatt et felles initiativ for å kartlegge behov for faglig bistand med hensyn til veterinære og plantesanitære krav i afrikanske land.

Ved siden av tiltak på tilbudssiden iverksettes også flere tiltak for å øke etterspørselen i Norge av landbruksprodukter fra de fattigste landene. Kvalitet, pris, leveransesikkerhet og forutsigbarhet er nøkkelord. Norge har en garantiordning som kan sikre importører mot store økonomiske tap ved kvalitetsmangler ved varen eller for sen leveranse.

Det er innledet en aktiv dialog med næringslivet og importørene om import fra utviklingsland. Sentralt i denne sammenheng er samarbeidet med Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH) for å øke importen fra utviklingsland generelt, og de minst utviklede land spesielt. Kvalitetssikring og rådgivning er også sentralt i arbeidet HSH vil stå for. Det legges vekt på bedre informasjon til forbrukere, for å sikre at det er bred kunnskap om at importen fra utviklingslandene er underlagt de samme kvalitetskrav som importen fra andre land.

Regjeringen:

- har som mål å øke ressursene til landbruksutvikling vesentlig de kommende årene. Denne innsatsen skal vurderes innen en 3-5 års periode. Satsingen skal være samlet og tverrsektoriell støtte til landbruksutvikling i samarbeidsland, tilpasset mottakerlandenes egne strategier og prioriteringer.
- vil legge vekt på rettigheter, produktutvikling, handel og bærekraftig bruk av naturressurser, inkludert bærekraftig og rettferdig utnyttelse av genetiske ressurser.
- vil fremme utvikling av landbrukssektoren som en del av en bredere næringsøkonomisk satsing i samarbeidsland.
- vil styrke arbeidet for å forbedre materiell infrastruktur og grunnleggende rammebetingelser og tjenester som tilrettelegger for økt produktivitet og omsetning, entreprenørskap og nyskaping, samt reduserer sårbarhet, herunder ved å bidra til å trygge fattiges bruks- og eiendomsrettigheter, der det ligger til rette for dette.

- vil bidra til kapasitetsbygging for uavhengig produsent-organisering som fremmer fattige småbønders interesser og ivaretar deres behov knyttet til innkjøp og markedsføring. Et viktig siktemål er at småbøndene selv, deriblant kvinner, deltar i utviklingen og driften av slike produsentorganisasjoner.
- vil prioritere å tilby egenkapital og lån gjennom NORFUND til kommersielt levedyktige prosjekter innen landbrukssektoren, også i samarbeid med finansinstitusjoner i fattige utviklingsland.
- vil bidra med faglig og finansiell bistand for at utviklingslandene skal kunne utnytte sitt eksportpotensial, bl.a. gjennom tiltak for å øke produktiviteten og bedre kvaliteten på fattige lands produkter.
- vil satse på plante- og dyresanitære tiltak og annen kvalitetssikring for å øke landenes muligheter til å få innpass på industrilandenes markeder.
- vil styrke innsatsen for å øke utviklingslands, og spesielt MULs, eksport til Norge, bl.a. i samarbeid med næringslivet og frivillige organisasjoner.

8 Det sivile samfunn. Frivillige organisasjoner som partnere

8.1 Det sivile samfunn

Frivillige organisasjoner i nord og sør er viktige aktører i arbeidet med å oppfylle tusenårsmålene. Frivillige organisasjoners arbeid bidrar til å oppfylle grunnleggende utviklingsrettigheter, retten til utdanning og retten til helse er eksempler på det. Frivillige organisasjoner er i seg selv en manifestasjon av en viktig menneskerettighet: organisasjonsfriheten. Frivillige organisasjoner er også viktige drivkrefter i det politiske arbeidet med å sikre menneskerettighetene.

Det sivile samfunn påvirker samfunnsutviklingen lokalt, nasjonalt og globalt. Aktører i det sivile samfunn er viktige leverandører av tjenester, de er politiske pådrivere innenfor områder som miljø, helse, forbrukerspørsmål og global fordeling, de spiller en viktig rolle i organiseringen av menneskers hverdagsliv, i lokalsamfunnet, i idretten og som interesseorganisasjoner. Et nært samarbeid mellom frivillige organisasjoner og næringsliv, kan gi viktige utviklingseffekter på områder der organisasjonene har spesialkompetanse. Frivillige organisasjoner har de siste årene styrket samarbeidet med multilaterale institusjoner både i utføringen av oppdrag og i gjensidig påvirkning overfor multilaterale fora. Det er blitt mer arbeid gjennom uformelle partnerskap med myndighetsaktører og internasjonalt næringsliv. Ikke minst gir strategisk bruk av media og internett nye muligheter for innflytelse og til å påvirke viktige spørsmål på den globale dagsorden.

Det sivile samfunn er et begrep som ofte brukes i debatten om utviklingspolitikken, men som kan ha ulikt innhold i ulike sammenhenger. Det vanligste er avgrensning mot staten, men ofte også mot næringslivet. I UD's retningslinjer for støtte til frivillige organisasjoner fra 2001 defineres sivil samfunn som – «de nettverk som er virksomme i spennet mellom staten og familien, og som ikke er en del av markedet i vanlig kommersiell forstand. Det er i denne betydningen sivil samfunn behandles her. Norsk støtte til utvikling av bedre kvalitet i media i samarbeidslandene er

behandlet under kapitlet om godt styresett – kap 6, mens kultursamarbeid og betydningen av kulturelt mangfold er omtalt i kap. 5.7 (boks 5.16).

Mange forstår sivil samfunn primært som formelle interesseorganisasjoner med en klar plattform, som for eksempel menneskerettighetsorganisasjoner, kvinnebevegelse og fagforeninger. Denne forståelsen utelukker svært mange av de sammenhenger hvor fattige mennesker er organisert og arbeider for å bedre sine levekår, som for eksempel lokale selvhjelpsgrupper, tradisjonelle organisasjoner, lokale kvinnegrupper, trosamfunn og andre. Det er denne vide definisjonen av sivil samfunn, som inkluderer både formelle og uformelle strukturer og organisasjoner, som ligger til grunn for norsk utviklingspolitikk. Dette er også utgangspunktet for partnerskapsstrategier til norske frivillige organisasjoner.

I Norge har vi lange og sterke tradisjoner for frivillig arbeid. Et levende og bredt organisasjonsliv har lagt mye av grunnlaget for demokratiet og velferden i det norske samfunnet. Frivillige organisasjoner, interesseorganisasjoner og ulike foreninger er sentrale bidragsytere til mangfold, livskvalitet, kultur, politikk og demokratiske holdninger. Aktører i det sivile samfunnet leverer også tjenester på viktige områder, og gir viktige bidrag til velferd, kultur og idrett i lokalsamfunnet. Forskere anslår at innsatsen fra frivillig sektor i Norge tilsvarer en årlig produksjon av tjenester på opp mot 50 milliarder kroner eller ca 3 prosent av BNI, i tillegg til de verdier som ikke lar seg måle.

Det sivile samfunnet spiller også en viktig rolle for samfunnsutviklingen i utviklingslandene. Det omfang organisasjonene har og hvor stor dynamisk endringskraft eller kapasitet til å levere tjenester de har, varierer kraftig på tvers av land og regioner. I mange land har autoritære regimer utarmet det sivile samfunnet gjennom statlig kontroll og politisk forfølgelse av ikke-statlige aktører. Andre steder har det vokst frem sterke aktører i det sivile samfunnet, både der hvor staten ivaretar sentrale styringsfunksjoner og i fravær av effektivt fungerende statsmakt. I noen land frem-

trer kombinasjoner av omfattende statsapparater og et sterkt og dynamisk sivil samfunn. Felles for de aller fleste samarbeidsland er at det offentlige tjenestetilbudet er utilfredsstillende og langt fra dekker behovene, samtidig som det politiske systemet ofte har gitt begrensede muligheter for deltakelse og påvirkning. Et aktivt og mangfoldig sivil samfunn kan utgjøre et helt avgjørende grunnlag for folkelig deltakelse og økonomisk og politisk fremgang i utviklingslandene.

Norge gir høy prioritet til å styrke det sivile samfunnet i våre samarbeidsland. Norske bidrag på dette området sikter mot å styrke det sivile samfunn som drivkraft for å nå nasjonale og internasjonale utviklingsmål, for å bidra til at rettigheter respekteres og for å bidra til mer åpne og demokratiske samfunn. Gjennom støtte til konkrete samarbeidsprosjekter mellom norske organisasjoner, bedrifter i Norge og lokale organisasjoner og bedrifter i utviklingsland, gis bidrag til utvikling av bærekraftig økonomisk virksomhet.

Frivillig innsats for å løse felles utfordringer er grunnleggende positivt. Mens fokus i utviklingsdebatten i stor grad er hvordan vi kan bidra til ytterligere å styrke det sivile samfunns positive bidrag til utviklingen i gitte land, er det likevel grunn til å være aktpågivende og selektiv i valg av samarbeidspartnere.

Et stort antall organisasjoner er ikke ensbetydende med reelt mangfold eller et pluralistisk, tolerant samfunn. Organisasjoner kan ha andre politiske eller ideologiske overbevisninger enn de som en fra norsk side anser være positive drivkrefter for rettigheter, demokrati og utvikling. Lokal forankring og verdimeslig basis er ingen selvfølge; å unngå giverstyring og derav manglende bærekraft er en stor utfordring.

Spesielt i krisesituasjoner med store bistandsoverføringer opplever en eksplosive økninger i antall organisasjoner. Eksempelvis er det i Afghanistan registrert 1200 frivillige organisasjoner, mens det i det palestinske området er over 1500. De fleste av disse er seriøse aktører, men for enkelte aktører kan det synes som om etablering av organisasjoner og medfølgende inntjeningsmuligheter fra bistand blir mål i seg selv – dette er en risiko også i samarbeidsland som ikke er preget av konflikt. En annen utfordring i slike sammenhenger er at bistandsfinansierte organisasjoner utkonkurrerer lokalt baserte institusjoner, inklusive departementer og andre offentlige aktører, i kampen om godt kvalifisert lokal arbeidskraft. Det er ingen enkle løsninger på disse dilemmaene, men de illustrerer behovet for å ha god inn-

sikt i lokale og nasjonale forhold når samarbeidsforhold etableres.

8.2 Organisasjonenes ulike roller

Aktører i det sivile samfunn i utviklingslandene ivaretar en rekke forskjellige funksjoner. De varierer fra lokale, praktisk orienterte aktiviteter eller tjenester som dekker medlemmer eller målgruppers umiddelbare behov, til organisasjoner som bevisst søker å påvirke og endre nasjonal og internasjonal politikk. Nedenfor følger en rekke eksempler på funksjoner som slike aktører ivaretar. Dette er funksjoner norske myndigheter og organisasjoner ønsker å støtte, og som dermed utgjør viktige formål med norsk støtte til sivil samfunn og frivillige organisasjoner:

- Stille krav til myndighetenes politikk, og samtidig bidra til folkelig forankring og legitimering av sunne politiske beslutningsprosesser.
- Fremme fattige og marginaliserte befolkningsgruppers interesser på lokalt plan og i nasjonale politiske prosesser, inklusive utsatte grupper som funksjonshemmede, urfolk og andre minoriteter.
- Fremme barns rettigheter, velferd og i særdeleshet barns rett til medvirkning.
- Bidra til å fremme folkehelse med særlig vekt på å redusere bruken av alkohol og andre rusmidler.
- Fremme respekt for og innfrielse av menneskerettighetene, bekjempe vold og overgrep og arbeide for sosiale rettigheter som minstelønn, retten til å organisere seg og tilgang til offentlige goder for alle, inkludert minoritetsgrupper.
- Fremme likestilling mellom kjønnene og bidra til kvinners deltakelse i sosiale og politiske prosesser.
- Fremme bevaring og styrking av naturressursgrunnlaget og kvaliteten på miljøet lokalt og nasjonalt.
- Fremme godt styresett og god offentlig forvaltning lokalt og nasjonalt, ikke minst gjennom kampanjer for økt åpenhet omkring statens inntekter og utgifter; herunder kampen mot korrupsjon i både offentlige og private sfærer av økonomien; og slik fungere som viktig korrektiv til statlig maktutøvelse.
- Overvåke måloppnåelse og kvalitet på offentlig politikk, for eksempel med hensyn til hvorvidt ressurser tiltenkt gitte målgrupper i lokalsamfunn faktisk kommer frem; gjennom spesifikke

overvåkingsprogrammer så vel som gjennom den offentlige debatt.

- Leverer viktige sosiale tjenester enten i fravær av offentlig dekning av slike behov, eller i samarbeid med offentlige aktører.
- Bidra til spredning av informasjon og kunnskap om samfunnsmessige utfordringer som hiv/aids, degradering av livsviktige naturressurser som jordsmonn og ferskvann samt forebygge alkohol- og stoffmisbruk etc.
- Bidra til dekning av umiddelbare behov for livsoppholdelse, enten i akutte krigs- og nødsituasjoner, eller i andre tilfeller hvor mer regulære kanaler for økonomisk virksomhet og statlige støttefunksjoner ikke fungerer, samt bidra til å fremme fred og forsoning lokalt og nasjonalt.
- Fremme økonomisk utvikling i lokalsamfunnene, f.eks. gjennom samarbeid om opplæringstiltak og felles innsats og organisering av f.eks. vannforsyning, veiforbindelse, markeder, skogplanting, mm.
- Bistå med å utvikle identitet og kulturelt mangfold, herunder trygge oppvekstvilkår og muligheter for lek og idrettslig og annen utfoldelse.¹

Den norske bistanden til sivilt samfunn i utviklingslandene dekker alle disse områdene. Tradisjonelt har tjenesteleveranser som supplement til offentlige ytelser vært det største område i bistandsvolum. Volumet blir stort fordi det her ofte er snakk om både drift av sykehus, skoler og sosiale tjenester. I en rekke utviklingsland er ikke-statlige aktører tungt involvert i helse- og utdanningssektoren, inklusive mange partnere til norske frivillige organisasjoner. Tendensen blir forsterket under og etter voldelige konflikter, hvor statsapparatet bare i liten grad har kapasitet til å møte denne typen behov. Samtidig er det interessant å notere at tiltak rettet mot godt styresett blir en stadig viktigere del av arbeidet gjennom de norske organisasjonene. 20 prosent av NORADs støtte til og gjennom de norske organisasjonene i 2003 gikk til arbeid for godt styresett. Norske myndigheters forventninger til organisasjonenes arbeid og grad av samordning med lokale myndigheters utviklingsplaner vil naturlig variere i forhold til sentrale karakteristika ved landenes styresett og ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter.

Det går ikke noe skarpt skille mellom tjeneste-

leveranser på den ene side og arbeidet med å styrke samarbeidspartneres kapasitet og arbeidet med å gi marginaliserte grupper en stemme i samfunnsdebatten på denne annen. Ansvar for levering av slike tjenester gir organisasjonene – de lokale så vel som de internasjonale samarbeidspartnerne, forankring og legitimitet i lokalsamfunnene: man er opptatt av praktisk forbedring av hverdagen til folk flest. Dette kan igjen gi utgangspunkt for utvikling av programmer med krav om godt styresett og rettferdig fordeling av inntekter fra myndighetenes side. Norske myndigheter har en klar forventning om at organisasjonene også som tjenesteleverandører har som en viktig målsetning bl.a. å styrke lokale medspilleres organisasjon og kapasitet.

En sentral rolle for de norske organisasjonene er derfor å bidra med kompetanse og erfaring som styrker de lokale partnerne, og setter dem bedre i stand til å ta ansvaret for egen utvikling. Fra selv å gjennomføre utviklingsprosjekter er de norske organisasjonene i dag i mye større grad partnere til organisasjonene i sør som har hovedansvaret for gjennomføringen av prosjektene. I en slik rollefordeling blir det avgjørende at den norske organisasjonen kan bidra med en merverdi. En tydelig merverdi er derfor en forutsetning for støtten som kanaliseres gjennom norske organisasjoner.

Organisasjoner kan defineres på en skala hvor det ene ytterpunktet er ren tjenestelevering og det andre er rent politisk arbeid. En rekke, trolig de fleste, norsk-støttede initiativer ligger midt mellom disse «ekstremene». Blinddeforbundets samarbeid med sin søsterorganisasjon i Nepal gir bedre service til blinde i landet, og styrker deres felles politiske plattform. Røde Kors har over lengre tid bidratt til å styrke sin søsterorganisasjon i Mosambik; resultatet er sterkere organisasjon, mer effektiv levering av sosiale tjenester og politisk mobilisering i lokalsamfunnet. Flyktningerådets TEP-program («Teacher Emergency Package») utdanner lærerinstruktører som igjen har undervist lærere om barns rettigheter og hiv/aids-holdninger under og etter borgerkrigen i Angola. Dette kan ses som en leveranse av utdanningstjenester med en klar langsiktig målsetning som kompetansebygging.

Støtte til sivilt samfunn er ofte svært målgruppedefokusert og lokalmiljøforankret. Målgrupper som ofte er særlig utsatt tilgodeses spesielt i arbeidet. Dette gjelder støtte til å fremme rettigheter og levekår for kvinner, for mennesker med funksjonsnedsettelse, barn eller urfolk. Det er en sentral for-

¹ For øvrig vil regjeringen innen utgangen av 2004 lansere en egen strategi for satsingen på kultur og idrett gjennom utviklingssamarbeidet. (jr. kap.5.7, boks 5.16.)



Figur 8.1 Bærbar skole.

Flyktningerådet og UNICEFs «Teacher Emergency Package»

Kilde: Flyktningerådet

ventning fra norske myndigheters side at organisasjonene som mottar støtte fra Norge, er innrettet på å styrke grupperes rettigheter, enten ved å levere tjenester som bidrar til å oppfylle grupperes sosiale og økonomiske rettigheter – eller ved å bidra til å gi marginaliserte grupper en stemme til å hevde egne interesser og rettigheter.

8.3 Frivillige organisasjoner som partnere i utviklingssamarbeidet

Ulike roller i det sivile samfunnet betyr forskjellige muligheter og forventninger til organisasjoner som mottar finansiering fra land som Norge. Direkte tjenesteleveranser innebærer tydelige krav om at organisasjonene – norske såvel som partnere i Sør – koordinerer virksomheten med det aktuelle landets myndigheter, nasjonalt eller lokalt, og forholder seg til fattigdomsstrategier og andre styringsverktøy som angir prioriteringer på nasjonalt eller lokalt plan. Organisasjonene må også forholde seg aktivt til andre givere og aktører innenfor rammen av sektor- og fattigdomsstrategier. Generelt innebærer støtte over regionbevilgningene eller kanalisering av midler til levering av grunnleggende tjenester innenfor rammen av det alminnelige utviklingsarbeidet, at norske myndigheter må ha større grad av styring over innretningen av arbeidet og hvordan det passer inn i det brede utviklingssamarbeidet.

Med dagens klare fokus på giversamarbeid og

sektorstøtte må også de store frivillige organisasjonene inkluderes bedre i det bredere samarbeidet på landnivå. Samtidig må organisasjonenes uavhengighet og ulike roller respekteres. Det innebærer at mens organisasjoner som leverer en rekke helsetjenester forventes å samordne disse innenfor rammen av landets fattigdomsstrategi eller sektorprogram for helsesektoren, kan andre organisasjoners rolle være å gi stemme til aktører som er kritiske til de aktuelle myndigheters politikk. Denne balansegangen krever god rolle- og politikkforståelse hos alle parter i utviklingssamarbeidet. For tjenesteytende organisasjoner bør uansett dagens sterke vekt på koordinering, harmonisering og nye bistandsformer sees på som en viktig mulighet. Gjennom de fora som nå eksisterer for dialog og koordinering har også organisasjonene en mulighet til å gjøre sin stemme hørt. Dette er verdifullt også for myndighetene og giversamfunnet.

Situasjonen i land som er under gjenoppbygging etter langvarige krigshandlinger demonstrerer behovet for god dialog mellom offentlige og frivillige aktører. Organisasjonenes spisskompetanse og fleksibilitet gir dem komparative fortrinn i den umiddelbare gjenoppbyggingsfasen etter en freds slutning. Imidlertid fordrer ofte statsbygging, som raskt blir en sentral prioritet i denne typen situasjoner, andre typer kompetanse som gjerne primært finnes i multilaterale organisasjoner eller i offentlige departementer og direktorater i utviklede land. Organisasjonene må derfor være innstilt på svingninger i bevilgningene over tid, avhengig av hvilke oppgaver som skal løses. Dette vil være særlig aktuelt i forhold til humanitære bevilgninger og overgangsbistand. Samtidig vil en fra norske myndigheters side bestrebe seg på en åpen dialog om disse avveiningene og dermed størst mulig forutsigbarhet for organisasjonene.

Det stilles i prinsippet samme krav til kvalitet og målstyring for frivillige organisasjoners innsats som for annet utviklingsarbeid. Frivillige organisasjoner som er tjenesteleverandører må også demonstrere evne og vilje til å skape bærekraftige løsninger som ikke faller sammen om internasjonale partnere trekker seg ut. Organisasjonsbygging og lokalt demokratiarbeid fordrer at norske eller internasjonale organisasjoner som bidrar, både vet mye om hvordan organisasjonslivet fungerer i eget land, og samtidig anvender egne erfaringer med respekt for og innsikt i de store forskjellene mellom for eksempel Norge og Mosambik. Støtte til organisasjonsoppbygging til organisasjoner i Sør som driver aktiv politisk virksomhet og opposisjon krever god kultur- og politikkforståelse.

Det gis betydelig støtte til norske organisasjoner for at de skal drive informasjonsarbeid og øke kunnskap og engasjement om utviklings- og nord/sør-spørsmål i Norge. Et utvalg har nylig gjennomgått kvalitet og innretning på denne informasjonsvirksomheten. Regjeringen vil trekke veksler på utvalgets arbeid i den videre vurdering av innretning på og organisering av støtten til informasjon om utviklings- og nord/sør-spørsmål.

Samfunnsmessig forankring i Norge

Mesteparten av norsk støtte til sivilt samfunn i utviklingsland går gjennom norske frivillige organisasjoner. Dette skjer ut fra en overbevisning om at disse organisasjonene, med forankring i norske tradisjoner og samfunnsliv, har gode forutsetninger for å formidle grunnleggende verdier for samfunnsbyggende virksomhet inn i det sivile samfunn i utviklingslandene. Organisasjonene gir unike bidrag til både bredde og dybde i den norske kontaktflaten mot utviklingslandene, og bidrar til å opprettholde et kontinuerlig sterkt engasjement for utviklingslandenes utfordringer i den norske befolkningen. Erfaring og kunnskap om hvordan organisasjonene jobber i Norge, og om dynamikken mellom stat, sivilt samfunn og marked her hjemme, er viktige elementer som norske myndigheter ønsker blir formidlet inn i samfunnslivet i de enkelte samarbeidsland. Vennskaps- og kommunesamarbeid, slik det nå organiseres gjennom Vennekamp nord/sør og Kommunenes Sentralforbund, har også vist seg å gi løfterike muligheter for erfaringsutveksling og kompetanseoverføring av denne typen.

Den folkelige forankringen i det norske samfunnet har stått helt sentralt i forestillingen om det frivillige Norge. Et aktivt engasjement av et betydelig antall medlemmer eller faste bidragsyttere, med mulighet for deltakelse i og påvirkning av organisasjonens virksomhet, samt mulighet til å mobilisere frivillig engasjement er en styrke – ikke minst i utviklingspolitikken. Graden av folkelig forankring i det norske samfunnet varierer imidlertid sterkt mellom organisasjonene, både fordi målgruppene, både i Norge og ute, er svært forskjellige, og fordi det har vært betydelige endringer i organisasjonsstrukturen i Norge i de senere år.

Antallet tradisjonelle medlemmer i norske organisasjoner har gått ned. Organisasjonene preges av at medlemmer/sympatisører skifter hyp-pig – og at engasjementet på lokalt nivå er svek-

ket. Det nasjonale nivået har fått relativt større betydning enn det lokale. Dette betyr at organisasjonene som uttrykk for bredt folkelig engasjement i noen grad har veket plassen for organisasjoner som kan ha stor folkelig appell, men som likevel ikke har en stor aktiv medlemsmasse som utgjør ryggraden i organisasjonens konkrete arbeid.

Vi ser videre organisasjoner der mindre grupper engasjerte utvikler spesialiserte kunnskaper eller aktiviteter, uten legitimitet som er basert på bred folkelig oppslutning. Uformelle nettverk, aksjoner og profesjonelle lobbyister kan i enkelte sammenhenger ofte være mer fremtredende enn de tradisjonelle, medlemsbaserte organisasjonene. Folkelig forankring kan også være liten regnet i antall medlemmer, men samtidig kan organisasjonen ha god forankring i det miljøet organisasjonen representerer – flere av organisasjonene som representerer mennesker med funksjonshemming er eksempler på dette.

Den sterke veksten i fadderbaserte bistandsorganisasjoner, samt innføring av fadderordninger hos etablerte aktører, reflekterer også en del av endringene i organisasjons- og aktivitetsmønstre. Disse organisasjonene mobiliserer betydelige midler fra befolkningen, et positivt engasjement i Norge og voksende spekter av aktiviteter i utviklingslandene.

Offentlig støtte til nye organisasjoner må vurderes kontinuerlig. I disse vurderingene må hensynet til den mest effektive bruk av samlede bevilgninger og målsetningen om å bidra til samarbeid og samordning av utviklingstiltak i tråd med prinsippet om nasjonalt eierskap i fattigdomsarbeidet inngå (jf. kap 5). Generelt innebærer vekst i antallet aktører som søker om støtte, at det blir økt konkurranse om tilgjengelige ressurser.

Profesjonalisering

Et annet trekk ved utviklingen i de frivillige organisasjoner som er aktive i utviklingsarbeidet, er den tiltakende graden av profesjonalisering. Organisasjonene er i mindre grad frivillige organisasjoner i den forstand at det operative arbeid i liten grad utføres av frivillige – de opererer mer og mer på profesjonell basis. Som kanaler for betydelige bistandsmidler er dette i og for seg en ønsket og nødvendig utvikling. Spørsmålet om organisasjonenes fortrinn som leverandører av tjenester i forhold til annen form for kanalisering av bistanden, som multilaterale organisasjoner eller konsulent-

selskaper, må for mange formål være en del av vurderingen av hvilken kanal som bør velges til enhver tid. Dette betyr at organisasjonene generelt kan forvente økt konkurranse om midlene og økte krav til tydeliggjøring av utviklingseffekt og kostnadseffektivitet av organisasjonenes innsats.

Utviklingspolitisk profesjonalitet har imidlertid en rekke dimensjoner. En egenskap som i stor grad finnes i frivillige organisasjoner, er evnen til å bygge og opprettholde partnerskap og allianser med samarbeidspartnere i sør. Kapasitetsbygging i sivil sektor i utviklingsland er en meget viktig målsetning for frivillige organisasjoners virke innenfor utviklingsarbeidet. Dette fordrer kapasitet til kompetanseoverføring over tid. Mange frivillige organisasjoner har også nettverk som har stor horisontal så vel som vertikal spredning. Dette innebærer mulighet for å formidle synspunkter og innsats både fra befolkning til ledelse på nasjonalt nivå – og til å formidle synspunkter internasjonalt og bidra til bevegelse i forhold til viktige spørsmål. Her er kampanjen mot landminer, gjeldsbevegelsen og antikorrupsjonsarbeidet gode eksempler. Profesjonalitet berører også viktige strategiske kvaliteter som organisasjonsbygging, evne til strategisk og metodisk videreutvikling og læring.

En viktig dimensjon ved de frivillige organisasjonenes rolle i norsk samfunnsliv er at de selv skaffer til veie betydelige beløp til sin utviklingsrettede og humanitære innsats. Det finnes ikke pålitelige tall for hvor mye midler som mobiliseres på denne måten, men det må antas at organisasjonene hvert år mobiliserer minst en milliard kroner i året til utviklingsformål. Men her er det også store forskjeller i hvor stor andel av organisasjonenes virke som finansieres gjennom egne midler. Et fåtall organisasjoner får alle eller nesten alle sine inntekter gjennom egen innsamling. En rekke organisasjoner er avhengige av det offentlige for 70-80 prosent av virksomheten i gjennomsnitt. Flere organisasjoner har også virksomhet som i sin natur må betegnes som rene oppdrag i den forstand at det offentlige fullfinansierer programmer eller virksomheter som løper over flere år.

Mange land har sterkere filantropiske tradisjoner enn Norge, og i slike land utgjør private midler generelt en større del av finansieringen av organisasjonenes virksomhet enn det som er tilfellet i Norge. Konkurransen om midler er stor – med tanke på at organisasjonene kan søke om offentlige midler med bakgrunn i en 10-prosent egenandel, kan en innsamlet krone bety langt større sluttbidrag for en enkelt organisasjon. Det

er positivt at en rekke organisasjoner legger stor vekt på å henvende seg til publikum og få publikums økonomiske støtte til sin virksomhet. Det må ses som udelt positivt at kanaler for å vise privat engasjement i utviklingsarbeidet er lett tilgjengelige i det offentlige rom. Konkurransen om midler bidrar også til å spre informasjon og skape interesse for utviklingsspørsmål.

Det må imidlertid i denne virksomheten som i andre virksomheter, forutsettes at det er godt inn-syn i den praksis som følges, og at givere er innforstått både med innholdet i den kontrakt som inngås og hvilke kostnader innsamlingsmetodene innebærer. En må kunne være sikker på at innsamlinger foregår på en generelt betryggende måte. Regjeringen vil se nærmere på muligheten til å etablere felles kvalitetssikrede kontrollmetoder for organisasjonenes innsamlingsvirksomhet. Et hovedformål må være å bidra til større åpenhet rundt innsamlingsvirksomheten og kanaliseringen til innsamlingsformålene.

For en del av organisasjonenes virksomhet kreves egenandel – men det er ingen automatisk sammenheng mellom egenandeler og tilskudd. Fra myndighetenes side er forventningene til at organisasjonene bidrar med egenandeler i arbeidet med utviklingsspørsmål avhengig av i hvor stor grad organisasjonene kan sies å utføre direkte oppdrag fra myndighetene. Der hvor tiltaket er et rent oppdrag fra Utenriksdepartementet eller NORAD, som eksempelvis innen humanitært arbeid, gis full finansiering og det forventes ikke egenandel. Det hender likevel organisasjonene selv ønsker å bidra med egenandel for å sikre eierskap og oppslutning i egen organisasjon til tiltaket. Der utviklingsarbeidet ikke dreier seg om oppdrag men er basert på søknad har en som regel en egenandel på 10 prosent. Omfanget av innsamlede midler og egenandel bør således ikke være et eget kriterium for tildeling av midler til de frivillige organisasjonene. En rekke forhold spiller inn i vurderingen av tildeling av midler (jf. avsnitt 8.5).

Kombinasjonen av profesjonalisering og det forhold at en meget stor andel inntekter for flere organisasjoners vedkommende stammer fra offentlige bevilgninger, utfordrer organisasjonenes forankring, rolleforståelse og uavhengighet. Dette er en krevende balansegang som i dag står høyt på organisasjonenes og regjeringens dagsorden. Det forventes kritisk refleksjon fra organisasjonene rundt hvilke avveininger organisasjonene gjør i skjæringspunktet mellom folkelig forankring og profesjonalitet. Respekt for organisasjonene

nes egenart og identitet er viktig. Når organisasjonene inngår som et mer ordinært element i det alminnelige bistands- og utviklingsarbeidet må organisasjonene samtidig være innforstått med de bistandsfaglige vurderinger som må ligge til grunn for tildeling av midler og organisasjonenes virke.

Avhengighet av statlige midler fra givere i nord kan være et vel så stort problem for organisasjoner i utviklingsland. En naturlig oppgave for norske organisasjoner og deres partnere i sør bør derfor være å utforske mulighetene for å skaffe lokalt finansieringsgrunnlag til veie for lokale organisasjoner, og slik på sikt gjøre dem mindre avhengig av internasjonal bistand. Mulighetene for dette vil variere sterkt på tvers av land og regioner, men utfordringen er viktig og utgjør på sikt en sentral forutsetning for et sterkt og uavhengig sivilt samfunn.



Figur 8.2 Barnehjem i Sør-Afrika, der barn lever med hiv og aids

Kilde: Scanpix

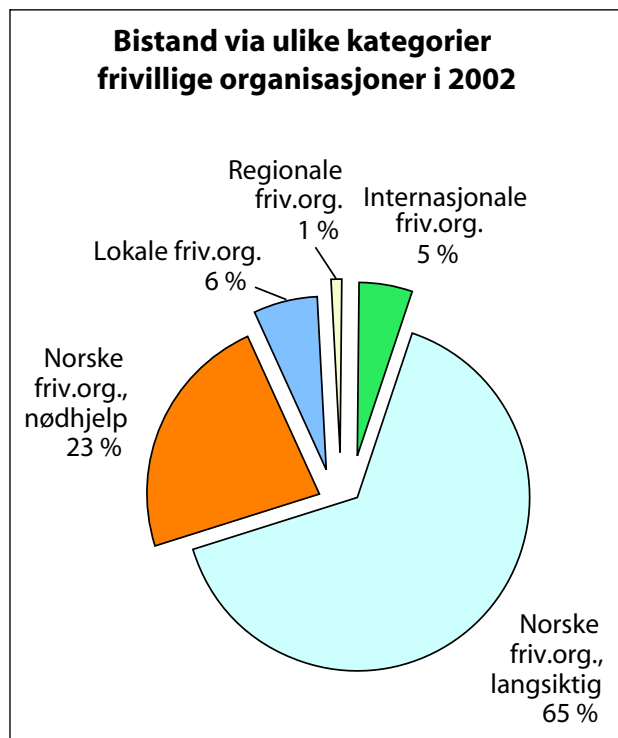
Direkte støtte til lokale organisasjoner

Norske myndigheter støtter også en rekke lokale sivilsamfunn-aktører direkte via de norske ambasadene i ulike land. Dette er ofte mindre, målrettede tiltak for å støtte aktiviteter som etter de enkelte ambassadenes vurdering er strategisk viktige i forhold til utviklingspolitiske målsetninger. Denne støtten gir også økt bredde til kontakten med organisasjonslivet i vertslandene og gir verdifull innsikt i sosiale og politiske utviklingstrekk. Gjennom samarbeid med andre givere, f.eks. via flergiverfond, kan også ambassadene bidra til å fremme samarbeidet og harmoniseringen på giversiden i støtten til viktige tiltak i regi av viktige organisasjoner som ikke har norske samarbeidspartnere.

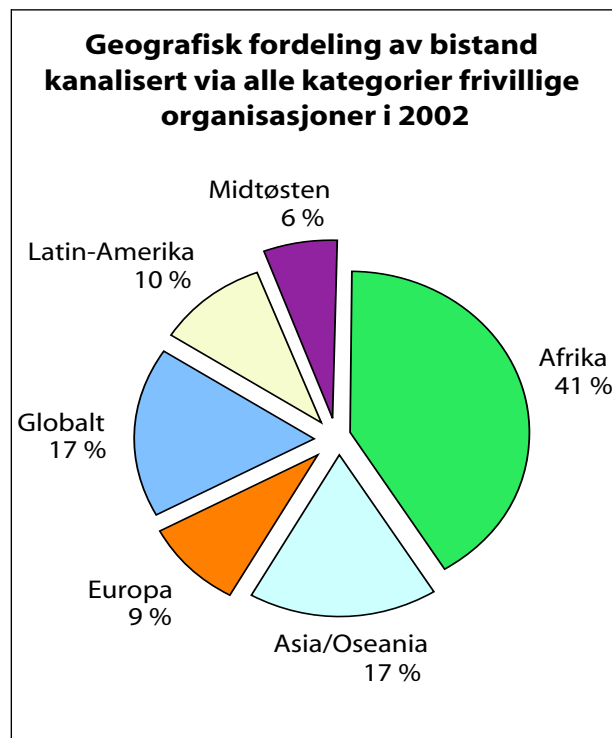
Samtidig er det vanskelige grenseoppganger på dette området. Direkte støtte til lokale frivillige organisasjoner som er tjenesteleverandører må vurderes i forhold til kvalitet på tjenestene og deres rolle i det samlede utviklingsarbeidet i landet. En grunn til at det har begrenset omfang er at slik bistand krever betydelige administrative ressurser for de ambassader som er engasjert. Direkte støtte til for eksempel menneskerettsorganisasjoner under regimer med omfattende brudd på rettighetene kan være et svært viktig bidrag, men åpner også for andre problemstillinger, gjerne av mer politisk karakter.

Giverland ser i økende grad denne formen for støtte som et bidrag til å fremme universelle rettigheter som ikke blir respektert i det aktuelle land. Samtidig åpner det for avveininger også om hvor direkte innblanding i andre lands indre forhold bør være. Direkte støtte fra andre land kan også påvirke negativt det generelle synet på en organisasjons legitimitet og dermed også synet på det formål organisasjonen skal fremme. Faren for bistandsavhengighet gjelder her som i tilfeller hvor støtten går gjennom norske frivillige organisasjoner. Norsk arbeid med styresett og rettigheter er en sentral del av den politiske dialogen med samarbeidsland. Formen for støtte til rettighetsarbeid må vurderes i lys av ovennevnte forhold samt av tilgang til andre kanaler for innflytelse som er omtalt nærmere i kapittel 6. Prinsipielt mener imidlertid Regjeringen at denne form for direkte støtte er både nødvendig og får sin legitimitet basert på menneskerettighetenes universelle gyldighet.

Direkte støtte til organisasjoner i sør vil fortsette å bygge på en strategisk analyse av forholdene i det enkelte land, og omfanget av den direkte støtten vil derfor variere fra land til land.



Figur 8.3 Fordeling av bistand til frivillige organisasjoner, etter type organisasjon



Figur 8.4 Fordeling av bistand til frivillige organisasjoner, etter region

Den vil likevel vanligvis utgjøre en relativt beskjeden andel i forhold til den støtten som kanaliseres gjennom de norske organisasjonene.

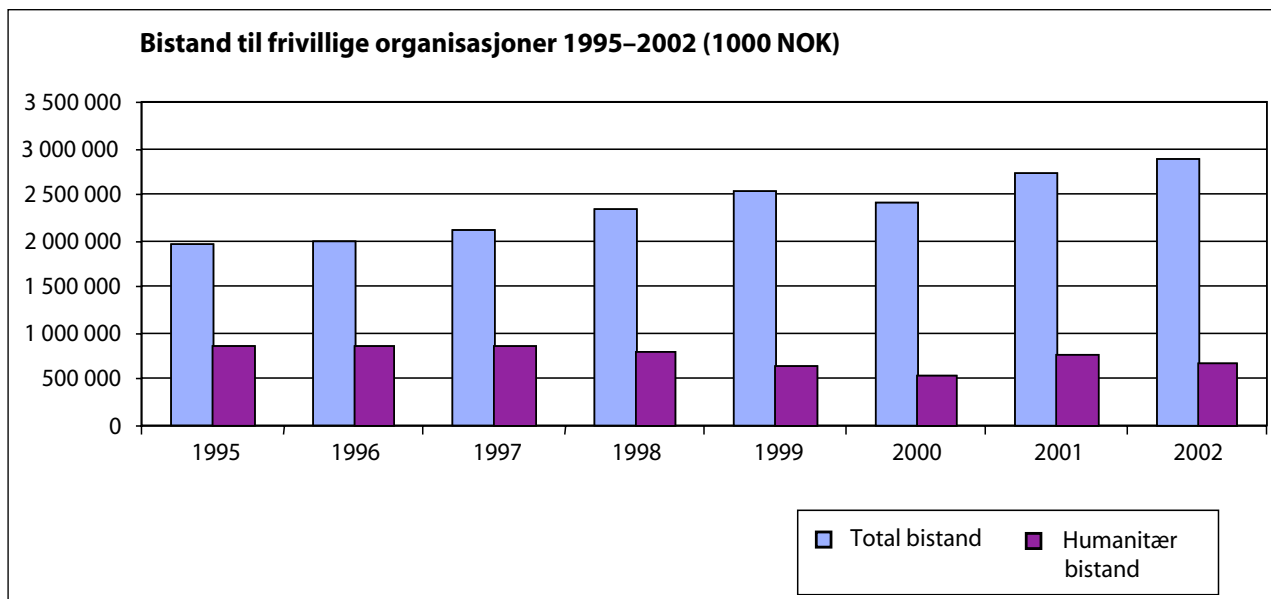
8.4 Omfang og innretning av støtten til frivillige organisasjoner

Norge gir årlig nærmere 3 milliarder kroner til og gjennom frivillige organisasjoner. Omlag en fjerdedel går til rent humanitære formål, mens resten går til norske og internasjonale organisasjoner som sammen med partnere i Sør leverer tjenester og bygger sivil samfunn og demokrati. Over 80 prosent av den samlede støtten til frivillige organisasjoner gis til norske aktører og deres nettverk av partnere i utviklingsland. Andelen av de langsiktige midlene som går til prosjekter og programmer i de minst utviklede landene (MUL) er økende, og lå i 2003 mellom 40 og 45 prosent. Samtidig mottok Det palestinske området, Sudan og Afghanistan – alle høyt prioriterte partnere i norsk utviklingspolitikk, 100 millioner kroner hver fra de ulike bevilgningene til frivillige organisasjoner i 2003.

Norge er det OECD-land som kanaliserer høyest andel av bistanden til frivillige organisasjoner, og som har størst antall organisasjoner som samar-

beidspartnere. Fig. 5.5 i kap 5.5 viser at samlet bistand gjennom frivillige organisasjoner i Norges tilfelle i størrelse er sammenlignbar med de to tradisjonelle hovedkanalene for bistand: den er større enn den direkte, bilaterale stat til stat-bistanden (da ikke medregnet bilateral bistand kanalisert gjennom multilaterale kanaler) og tilsvarer 2/3 av den langsiktige bistand gjennom multilaterale organisasjoner (igjen uten såkalt multi-bi). En av grunnene til de høye tallene er at Norge kanaliserer betydelige deler av den langsiktige bistanden gjennom norske frivillige organisasjoner. I tillegg går en betydelig del til humanitære formål. Tilsvarende andel av bevilgninger til frivillige organisasjoner, og antallet samarbeidspartnere, er i land som Sverige, Danmark og Storbritannia omlag en tredjedel av norsk nivå eller lavere. Mangfoldet blant norske aktører kan være en styrke i seg selv.

Det er imidlertid Regjeringens oppfatning at en også i denne sammenheng må ha en grundig og kontinuerlig vurdering av kvaliteten på arbeidet og spredningen innenfor geografiske områder så vel som innenfor sektorer, samt også for denne type bistand vurdere virkningene i forhold til mottakerlandenes kapasitet og mulighet til å styre egen utvikling. Utgangspunktet bør i enhver sammenheng være hensynet til resultater i mottakerlandet. Det er grunn til å gå kritisk igjennom også



Figur 8.5 Veksten i bistand til de frivillige organisasjonene 1995-2002

denne kanalen for norsk bistand i lys av det forsterkede fokus Regjeringen vil rette mot effekt og resultater i utviklingssamarbeidet (kap. 10). Dette innebærer blant annet at det ikke skal være volum i innsamlede midler som skal være retningsgivende for tildeling av midler, men de resultater organisasjonene kan vise til i sitt arbeid.

Det nye Fredskorpset er en viktig satsing i norske bidrag til sivilt samfunn i Sør. Fredskorpset er et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Det overordnede målet er å bidra til styrking av sivilt samfunn og realisering av FNs tusenårsmål. Strategisk bidrar Fredskorpset til dette ved å tilrettelegge for gjensidig utveksling og samarbeid mellom organisasjoner, etater og bedrifter i Norge og utviklingsland, og mellom organisasjoner og nettverk i utviklingsland. I 2002 ble det undertegnet 51 samarbeidsavtaler mellom norske aktører og samarbeidspartnere i Sør gjennom Fredskorpset. De representerte et stort spenn av aktører og sektorer i norsk samfunnsliv, innenfor områder som idrett, kultur, utdanning, forvaltning, media og informasjonsteknologi. Fredskorpset spiller også en rolle i arbeidet med å fremme næringsutvikling i sør, bl.a. formidling av kompetanse og samarbeid mellom norske bedrifter og lokale partnere i sør, og gjennom direkte engasjement i småskala bedrifter. Et eksempel er Globale Entreprenører – et partnerskap mellom miljøer i Colombia, India og Norge, som har fokus på utvikling av entreprenørskap i sør i mindre virksomheter.

Nylig er Fredskorpset Ung og Fredskorpset Senior kommet til for å øke nedslagsfeltet hos

interesserte enkeltpersoner og grupper som ønsker å delta aktivt i utviklingsarbeid. Fredskorpset senior kan legge til rette for tettere koblinger mot utviklingssamarbeidet i offentlig forvaltning. Gjennom seniorordningen åpnes det også for at seniormedarbeidere i norske bedrifter kan bistå ledelsen i bedrifter i sør med å tilrettelegge for utviklingsprosessen og treffe beslutninger om strategiske valg. Samtidig åpnes det for at yngre, profesjonelle personer fra partnere i Sør kan komme til Norge på opplæring og utvikling gjennom arbeidsfelleskap.

I tillegg bidrar Norge med midler gjennom internasjonale frivillige organisasjoner. I 2002 gikk 150 millioner kroner til slike formål. De siste årene har organisasjoner som Den internasjonale føderasjon for familieplanlegging (IPPF), den internasjonale tuberkulose- og lungesykeorganisasjon (IUATLD), Den internasjonale unionen for bevaring av miljø- og naturressurser (IUCN) og Det internasjonale institutt for demokrati og valgstøtte (IDEA), vært viktige norske samarbeidspartnere inn mot det sivile samfunn i utviklingsland. Disse og andre internasjonale samarbeidspartnere yter en viktig innsats. Samtidig er det mange organisasjoner av denne typen som over tid har gjennomgått organisasjonsmessige endringer som minner mer om ordinære multilaterale organisasjoner med både normative og operative utviklingsmessige funksjoner og som i større grad bør behandles og nyttiggjøres i denne kapasitet.

8.5 Prinsipper, kriterier og resultater av bistanden til sivil samfunn

Til sammen mottar nærmere 100 organisasjoner støtte fra NORAD og UD til aktiviteter og partnere i utviklingsland, hvorav nærmere 30 har langsiktige samarbeidsavtaler med NORAD. De gjeldende retningslinjene for tildeling av midler stiller spesifikke krav til organisatoriske og administrative egenskaper ved organisasjonene som mottar støtte. For den generelle sivilt samfunnsbevilgningen samt for støtte gjennom geografisk og tematisk baserte bevilgninger er hovedregelen at mottakerne må dekke minst 10 prosent av regnskapsførte kostnader med egne midler (egenandel). Åtte prosent av bevilgningene kan benyttes til dekning av administrative kostnader i den enkelte organisasjon. For oppdrag innenfor det humanitære hjelpearbeidet bortfaller kravet om egenandel.

Rammer og kriterier for fordeling av midler til og via frivillige organisasjoner er utviklet over tid i takt med veksten i bistandsvolum og antall organisasjoner. Inntil nå har St.meld. nr. 19 (1995-96) og Stortingets innstilling om denne samt de årlige St.prp. nr. 1 gitt de politiske føringene på hvordan bistanden skal innrettes og hvilke krav som skal stilles til organisasjonene som mottar midlene. Det ble utarbeidet egne retningslinjer for «tilskuddsordninger for norske og internasjonale frivillige aktørers humanitære bistands- og utviklingssamarbeid» høsten 2001. Enkelte justeringer til disse ble formulert i St.prp. nr. 1 (2002-2003).

NORAD forvalter to ulike avtaleforhold med norske frivillige organisasjoner. Flerårige samarbeidsavtaler er inngått med vel 30 av de større organisasjonene som har hatt et langsiktig samarbeid med NORAD og ambassadene. I denne sammenheng, samt der hvor organisasjonene inngår i arbeidet som blir finansiert over regionalbevilgningen eller i det humanitære arbeidet, blir det lagt særlig vekt på bistandsfaglig tyngde. Graden av folkelig forankring i Norge vil telle relativt sett mindre. Mindre organisasjoner har enkeltavtaler som er langsiktige på prosjektnivå. Forankring og engasjement innenfor det norske sivile samfunn tillegges større betydning for denne typen organisasjoner.

Gjeldende retningslinjer klargjør generelle prinsipper for bevilgningene, som alminnelige kvalitetskrav, at virksomheten i hovedsak skal omfatte land som er godkjent til å motta offisiell utviklingshjelp (ODA-land). Det har vært en langvarig politikk at det stimuleres til et bredt nord-

sør samarbeid mellom likeartede aktører innenfor hele det spekteret som et pluralistisk sivil samfunn omfatter. Dette gjelder såvel mellom kirkesamfunn som mellom fagforeninger, mellom funksjonshemmedes organisasjoner, og mellom samvirkeorganisasjoner. I tillegg kommer en rekke organisasjoner som helt målrettet arbeider for å fremme ulike globalt anerkjente rettigheter, som i kampen mot kjønnslemlestelse eller for å styrke urfolks rettigheter innenfor miljøarbeidet.

Dette er rettighetsbasert utviklingsarbeid, basert på globalt anerkjente rettigheter, men også grunnleggende verdier som ligger til grunn for de ulike organisasjonenes virksomhet.

Organisasjonenes oppfordres til å være tydelige på sin egenart, på sitt verdigrunnlag og hva de definerer som sin rolle og merverdi utviklingssamarbeidet. En tilsvarende tydelighet forventes når det gjelder respekten for samarbeidsorganisasjonenes integritet og valgmuligheter. Der norske bistandsaktører er engasjert på flere felt i utviklingsland, slik som misjonsorganisasjonene, er det en forutsetning at organisasjonene skiller klart mellom statlig subsidiert utviklingssamarbeid på den ene siden og øvrige sider ved organisasjonenes arbeid på den andre. Et hvert samarbeid vil naturlig måtte rette seg mot en begrenset målgruppe. Like fullt gjelder prinsippet om at resultatet av samarbeidet, og effekten på sikt, skal komme lokalbefolkningen til gode uavhengig av sosial bakgrunn, kjønn, livssyn, politisk oppfatning og etnisk eller kulturell tilhørighet.

Krav til mottakerorientering og målrettethet er en sentral premiss for tildeling av midler. Hovedvekt legges på samarbeid med partnere i det sivile samfunn i det landet aktiviteten foregår, det skal være rom for fleksibilitet og læring, virksomheten skal skje i respekt for nasjonale myndigheters styringsansvar og være bærekraftige.

Humanitær bistand i krisesituasjoner kan imidlertid ilegges mindre strenge krav i forhold til slike faktorer. Retningslinjene fra 2001 legger relativt liten vekt på frivillige organisasjoners bidrag som leverandører av grunnleggende tjenester som utdanning og helsetjenester – det er av de elementer som i etterkant er tydeliggjort i St.prp. nr. 1 og i konsultasjoner mellom regjeringen og frivillige organisasjoner. Retningslinjene gir rammer for hvilke typer avtaler som inngås og hovedprinsipper for rapportering. Det legges vekt på behovet for samordning av virksomheten med andre aktører og myndigheter basert på fattigdomsstrategier, sektorplaner og andre planer innenfor de respektive felt, samt rettighetsfunde-

ring av innsatsen på disse områdene. Slik tilpassning vil være et krav for å få finansiering innenfor tjenesteytende virksomhet i samarbeidsland.

Frivillige organisasjoner mottar midler også fra andre poster enn de som er øremerket formål i tilknytning til det sivile samfunn. Bl.a. mottar de støtte fra regionbevilgningene. Midler over regionbevilgningene vil generelt bli gjenstand for økt styring for bedre å sikre at de bidrar til å oppfylle tusenårsmålene, oppnår gode og bærekraftige resultater, støtter opp om nasjonale fattigdomsstrategier og bidrar til å styrke nasjonale eller lokale institusjoner og organisasjoner. For frivillige organisasjoners vedkommende vil bl.a. deres evne til å bidra inn i en slik koordinert ressursinnsats med andre givere og landets myndigheter bli tillagt avgjørende vekt (jf. kap.5.5).

Det arbeides mye med å videreutvikle resultatorientering og rapportering i internasjonalt utviklings samarbeid i dag. Det er allerede innledet et arbeid med de frivillige organisasjoner for å tydeliggjøre den vekt som bør legges på bredere resultater av arbeidet. Dette arbeidet skal forsterkes. Myndighetenes generelle mål- og resultatstyring av de aktuelle bevilgningene omhandles i kapittel 10.

Økningen i volum og den sammensatte og krevende karakteren av bistanden til frivillige organisasjoner, fordrer minst like høy oppmerksomhet rundt kvalitet og prinsipper for samarbeid som i norsk bistand for øvrig. I Innst.S.nr. 3 (2003-2004) etterspør Stortinget en drøfting av kriterier og retningslinjer for bevilgninger til frivillige organisasjoner i norsk bistand. Regjeringen er enig i at mange forhold vedrørende frivillige organisasjoners innsats i utviklingssamarbeidet fortjener utdypning, og noen generelle trekk i denne diskusjonen er behandlet i avsnitt 8.3.

Målet for utviklingssamarbeidet er fattigdomsreduksjon. Resultatene måles i samarbeidslandene. Offentlige midler som bevilges til utviklingsformål må til enhver tid vurderes med hensyn til hvilke kanaler som i ulike sammenhenger bidrar best til måloppnåelsen i hvert land.

Regjeringen legger i utgangspunktet til grunn at en fortsatt ønsker et bredt mangfold av organisasjoner involvert i utviklingspolitikken, og at retningslinjer for tildeling av midler må være fleksible nok til å tillate en slik bredde. I arbeidet fremover må det også legges vekt på å se hvordan giversamarbeid og nasjonalt eierskap, nye

samarbeidsformer og betydningen av å bygge kapasitet i lokale og nasjonale organisasjoner reflekteres bedre i frivillige organisasjoners innsats for fattigdomsbekjempelse og i vurderinger av hvilken type kanal som velges i ulike sammenhenger.

Regjeringen ser behov for en dypere drøfting av sentrale utfordringer i samarbeidet mellom myndighetene og de frivillige organisasjonene. Regjeringen vil derfor ta initiativ til opprettelsen av et eget utvalg for å vurdere resultater i bistanden gjennom frivillige organisasjoner. Utvalget vil trekke veksler på den omfattende kompetansen og erfaringsgrunnlaget som ligger i forvaltningen, i de frivillige organisasjonene, hos internasjonale samarbeidspartnere og også den voksende akademiske debatten om frivillige organisasjoner og sivilt samfunns rolle i utviklings- og demokrati-prosesser.

Utvalget vil bli anmodet om å vurdere en rekke sider ved bruken av frivillige organisasjoner som kanal for utviklingsinnsats, vedrørende virkningen av arbeidet med å styrke sivilt samfunn i utviklingsland, med å levere grunnleggende tjenester, og styrke rettigheter og utsatte gruppers situasjon. Utvalget vil bli bedt om å se på frivillige organisasjoners innsats for giversamarbeid og helhetlig utviklingsinnsats. Det er naturlig at utvalget ser på ulike og endrede organisasjonsformer i sammenheng med disse problemstillingene.

Regjeringen vil legge utvalgets anbefalinger til grunn for en drøfting av grunnlaget for kanalisering av bistandsinnsats gjennom frivillige organisasjoner i regi av NORAD og UD.

Regjeringen vil:

- fortsatt legge stor vekt på frivillige organisasjoners innsats for å bidra til internasjonale utviklingsmål, styrke demokrati- og rettighetsarbeid og utsatte gruppers situasjon, og holde tilskuddene til dette arbeidet på et fortsatt høyt nivå.
- drøfte konklusjonene fra et utvalg nedsatt for å vurdere frivillige organisasjoner som kanal for utviklingssamarbeid for å sikre en mest mulig effektiv og resultatorientert norsk bistand i tråd med tusenårsmålene og andre sentrale nasjonale og internasjonale målsettinger

9 Fredsbygging, utvikling og overgangsbistand

Det er åpenbart at krig og voldelig konflikt skaper fattigdom og på kort tid kan ødelegge mangeårig utviklingsinnsats. Det er også bred enighet om at bistand har en viktig funksjon for å bidra til stabilitet og utvikling i land som kommer ut av voldelig konflikt, at bistand kan bidra til å legge grunnlag for ny utvikling, støtte opp under politiske prosesser og bidra til styrket sikkerhet. Det er nå i tillegg en økende oppmerksomhet rundt spørsmålet om hvorvidt og på hvilken måte utviklingsbistand, brukt strategisk, også kan bidra til å redusere grunnlaget for voldelig konflikt, både før konflikten blir voldelig, mens voldshandlingene pågår og som stimulans til en fredsprosess, og etter en fredsslutning for å redusere risikoen for at voldsbruken øker igjen.

Norsk bistand ble i mange år vurdert som i stor grad adskilt fra krig og krisesituasjoner, mens fredsbevarende operasjoner og humanitær bistand var redskap en brukte i forbindelse med voldelig konflikt. Gjennom innsatsen i Mosambik, Guatemala og Midtøsten tidlig på 1990-tallet og erfaringene i Balkan, Sri Lanka, Afghanistan og nå nylig Nepal og Irak, har også norsk utviklingsbistand fått en langt mer politisk funksjon for å stabilisere og trygge fredsprosesser og stabilitet. Både i tilknytning til fredsprosesser der Norge har deltatt, og ved andre internasjonale kriser, har bidrag for å stabilisere og styrke fredsprosessene og bidrag til gjenoppbygging fått en sentral plass i norsk bistand.

Det er alltid myndighetene og partene i konflikten som har hovedansvaret for å skape fred, og sikre at denne blir varig. Nasjonale og internasjonale aktører kan bistå og bidra til et positivt resultat, forutsatt at det i utgangspunktet er nasjonal vilje til å skape og bygge fred. Dessverre viser det seg at rundt halvparten av alle avsluttede interne og eksterne kriger, blusser opp igjen. Fleksible bistandsressurser i overgangssituasjoner er ofte et nødvendig supplement for å stimulere til stabilitet og varig fred. Synlige positive resultater av fredsslutning, blant annet fra bistandstiltak, kan være viktig for å skape oppslutning fra viktige kretser eller fra befolkningen som helhet om skjøre fredsprosesser. I tillegg til alt som må gjø-

res for å sikre overgangen fra en krigssituasjon til mer fredelige forhold, skal «hjulene» i gang igjen. Dette krever styrking av grunnleggende institusjoner for utvikling. Det kan være behov for både humanitær bistand og gjenoppbygging, en fungerende statsforvaltning, nye demokratiske institusjoner, nye muligheter for arbeid og inntekt, helse og utdanning, såvel som tilbakevending av flyktninger og internt fordrevne, omskolering og reintegrering av tidligere soldater, fjerning av landminer, reformer i sikkerhets- og justissektoren, rettsoppgjør og forsoning.

På samme måte som bistand kan være avgjørende for å stabilisere utviklingen etter voldelige konflikter, er bistandsarbeidet avhengig av politiske prosesser og tilstrekkelig sikkerhet. Viljen til utvikling og varig fredsløsning må komme innenfra. Uten en slik intern vilje og prosesser som sikrer politisk framgang og økt sikkerhet, vil bistand alene ha liten effekt. En samordnet bruk av virkemidler er derfor nødvendig. Regjeringen vil i enda større grad legge til rette for en slik samordning både nasjonalt og internasjonalt.

9.1 Voldelige konflikter undergraver utvikling og fattigdomsreduksjon

Voldelig konflikt er ett av de mest alvorlige hindre mot utvikling og fattigdomsreduksjon. Fred er en viktig forutsetning for utvikling. Omvendt er utvikling en viktig forutsetning for varig og stabil fred. Uten fred vil vi mislykkes i kampen mot fattigdom.

Konflikter er kostbare og ressursødende. Millioner av menneskeliv går tapt og enda flere får fysiske og psykiske skader. Livsgrunnlaget ødelegges, økonomien undergraves, institusjoner og demokratiske prosesser forvitrer. Investeringer i utvikling går tapt. Menneskelig kapasitet kanaliseres inn i destruktiv virksomhet. Militærbudsjettene er gjerne uforholdsmessig store sammenlignet med midler tilgjengelige for sosial og økonomisk utvikling, med alle de negative konsekvensene det har for sysselsetting, utdanning og helse.

Voldelige konflikter har vidtrekkende negative konsekvenser langt ut over de områdene hvor selve kamphandlingene pågår. Slike konflikter fører til flyktningestrømmer, menneskesmugling, ofte økende narkotikaproduksjon og -handel, illegalt utnyttelse av og handel med verdifulle naturressurser, og legger forholdene til rette for korrupsjon. Dette er ikke bare et hinder for utvikling i sør, men økt kriminalitet og spenning representerer en trussel mot sikkerhet og stabilitet som også kan få konsekvenser internasjonalt, inkludert her i Norge.

Det er de nasjonale myndighetene som har ansvar for å skape utviklingsmuligheter for alle og etablere gode institusjoner som gir deltakelse og legger grunnlag for en fredelig løsning av interne konflikter. Staten er også ansvarlig for egen befolknings sikkerhet og respekt for menneskerettighetene. I land med store sosiale og indre spenninger, med utbredt maktmisbruk og/eller områder som preges av voldelig konflikt, og der væpnede grupper skaper rettsløshet, lider også enkeltmennesker av mangel på grunnleggende trygghet og sikkerhet. Det er økende forståelse internasjonalt for at individets sikkerhet kan være et internasjonalt anliggende, ikke bare et anliggende for den enkelte stat. Komplekse konfliktsituasjoner kan skape så vidtgående humanitære problemer at mangelen på sikkerhet for individer påvirker internasjonal fred og sikkerhet. Avskaffelse av anti-personell landminer og andre forbudte våpen er et internasjonalt nedrustnings spørsmål, men også et spørsmål om å redusere menneskelig lidelse. Forståelsen av utenrikspolitikken som noe som ikke utelukkende angår mellomstatlige forhold, men som også kan ha som målsetning å trygge individers stilling, betegnes gjerne internasjonalt som «human security». Norge og andre likesinnede land har vært aktive i arbeidet for å utvikle og øke forståelsen for denne dagsordenen internasjonalt.

Virkemidler fra det internasjonale samfunn må styrkes og koordineres

Varig og stabil fred forutsetter oppbygging av tillit mellom partene og forsoning i befolkningen. Det forutsetter også tilstrekkelig sikkerhet, en rimelig fordeling av goder og byrder i samfunnet, så vel som mulighet for befolkningen til å delta i politiske prosesser. Ansvarer ligger hos de involverte partene, men det internasjonale samfunnet kan bistå ved å styrke kompetanse, kapasitet, institusjoner og prosesser som gir incentiver til konflikt-

løsning og fred. Ikke minst har FN, men også sentrale utviklingsaktører som Verdensbanken, viktige konfliktforebyggende og fredsbyggende roller.

Internasjonalt arbeid for å forebygge voldelig konflikt og sikre stabil fred må styrkes og forbedres. En rekke institusjoner og organisasjoner har en viktig rolle å spille. Å mobilisere tilstrekkelige ressurser i en gjenoppbyggingssituasjon er viktig. Norge ser det som en viktig oppgave der vi er engasjert i fredsbyggende arbeid, å bidra til nasjonalt eierskap og en bred, sammenhengende og godt koordinert innsats fra det internasjonale samfunnets side.

Fredsbygging viktig i en rekke av Norges samarbeidsland

Svært mange utviklingsland, herunder en rekke av Norges samarbeidsland, er sterkt påvirket av voldelige konflikter som pågår eller nylig er avsluttet. Verdensbanken har i sin oversikt (november 2003) rapportert om i alt 37 utviklingsland som er sterkt påvirket av pågående eller nylig avsluttede konflikter. Blant de sju hovedsamarbeidslandene er det for tiden væpnede kamper både i Nepal og Uganda. Blant samarbeidslandene er det fortsatt eller nylig avsluttede kamper i flere land som Afghanistan, Angola, Det palestinske området, Indonesia, Mali, Sri Lanka og Øst-Timor. Mellom Etiopia og Eritrea var det full krig i perioden 1998-2000. Pakistan preges sterkt av konflikten i Afghanistan og den langvarige konflikten med India om Kashmir. Det er heller ikke mange år siden land som Mosambik, Nicaragua og Guatemala fant fram til fredelige løsninger i sine konflikter. I tillegg har Norge et aktivt engasjement for fredsbygging og gjenreising på Balkan.

Omfanget av voldelige konflikter setter på ulike måter preg på utviklingssamarbeidet. Både Norge og andre givere er nødt til å vurdere hvordan utviklingssamarbeidet både bilateralt og gjennom det multilaterale systemet kan støtte opp under konfliktreducerende og fredsbyggende prosesser, og samvirke med både den humanitære innsatsen og andre virkemidler.

Norge var tidlig ute med å opprette en egen budsjettlinje som skal bidra til å redusere eventuelle «gap» i finansiering mellom den humanitære innsatsen og den langsiktige utviklingsbistanden, og sikre nødvendig fleksibilitet i støtte til land som har vært rammet av voldelig konflikt.

Humanitær bistand, demokrati, fred og forsoning

Norge er også en stor bidragsyter til nødhjelp og humanitær innsats. Sivilbefolkningen, særlig barn, er ofte de som lider mest under væpnede konflikter. Nødhjelp og humanitær innsats skal gi rask, effektiv og kvalitativ god bistand til flyktninger, internt fordrevne og andre som er rammet av nødsituasjoner som følge av krig og voldelige konflikter.

Et separat budsjettkapittel benyttes til omfattende innsats for fred, forsoning og demokratiltak til forbygging og/eller løsning av lokale eller regionale konflikter, samt til gjenoppbygging på Balkan og andre ODA-godkjente land.

Midler til humanitær bistand, fred, forsoning og demokratibyggning utgjør en stor del av de totale budsjetter for bistand. For 2004 utgjør disse postene rundt 20 prosent av det totale bistandsbudsjettet. Det er norsk politikk at disse bevilgningene til nødhjelp og humanitær innsats, gjenreising, demokratibyggning og menneskerettigheter skal kunne virke gjensidig forsterkende med overgangsbistand og langsiktig bistand.

9.2 Fredsbygging og utvikling

Det å hindre utviklingen av voldelige konflikter, bidra til å skape betingelser for en fredelig løsning og deretter sikre en stabil fred, er komplekse prosesser som involverer en rekke aktiviteter som ligger utenfor utviklingspolitikkenes område. Disse blir ikke omtalt i denne meldingen. Men utviklingspolitiske virkemidler kan bli brukt for å støtte opp under de fleste fasene i fredsarbeidet, og inngår i det som i dag betegnes som fredsbygging. Slik får bistanden en klart politisk funksjon.

Begrepet *fredsbygging* ble lansert i FN-initiativet «Dagsorden for fred» (An Agenda for Peace) i 1992. Her tok daværende generalsekretær i FN, Boutros-Boutros Ghali til orde for å legge økt vekt på fredsbygging (peacebuilding) som et kritisk viktig supplement til fredsskaping (peacemaking) og fredsbevaring (peace keeping). Fredsbygging kan bidra til å forebygge voldelig konflikt hvor slik konflikt truer; legge forholdene til rette for, og støtte opp under, fredsskapende prosesser i land hvor konflikt pågår; og bidra til å bygge opp samfunn etter en voldelig konflikt.

Fredsbygging omfatter således ikke forhandlingsprosesser, men fredsbygging kan legge forholdene til rette for og støtte opp under slike forhandlingsprosesser. Fredsbygging omfatter ikke

fredsbevarende operasjoner, men fredsbygging kan være en viktig del av deres mandat. OECDs utviklingskomite (DAC) har utviklet et sett av retningslinjer for utviklingsrelaterte aktiviteter for konfliktforebygging og fredsbygging.¹ Disse retningslinjene, sammen med en rekke FN-dokumenter og rapporter fra Verdensbanken ligger til grunn for regjeringens tilnærming til fredsbygging.

Fredsbygging har mange likhetstrekk med «vanlig» utviklingssamarbeid, men noen av elementene i fredsbygging forekommer sjelden i land som ikke har vært rammet av voldelig konflikt. Dette gjelder særlig arbeid som har med sikkerhet, humanitær minerydding, retur av flyktninger og internt fordrevne, omskolering av tidligere soldater såvel som behandling av barnesoldater og kvinner utsatt for overgrep å gjøre. Fredsbygging omfatter det som må gjøres i en kontekst der voldelig konflikt pågår eller har pågått og med et bevisst og eksplisitt formål om å fremme varig og stabil fred. På denne måten defineres fredsbygging ut fra kontekst og formål. Mange av elementene i fredsbygging – som gjenreising av sosial og fysisk infrastruktur, økonomisk og sosial utvikling – er de samme som i utviklingssamarbeid i fredstid, men kontekst og formål er annerledes. Dette krever en tilnærming som tar mer eksplisitt hensyn til politiske og andre motsetninger i samfunnet, og til hvordan en bistandsinnsats kan ha implikasjoner for konfliktsituasjonen.

Ikke alt som gjøres i utviklingssamarbeidet med land rammet av konflikt, kvalifiserer uten videre som fredsbygging. Det er lang tradisjon for at mange utviklingsaktører har arbeidet i konfliktrammede land uten å ta hensyn til konfliktnivået og årsakene til konflikt. Utviklingsbistand kan i verste fall bidra til sementering eller opptrapping av konflikten dersom den geografiske eller etniske fordelingen av bistand innen landet oppfattes som urettmessig, det gis støtte til konfliktfylte deler av myndighetenes politikk, eller bistanden på andre måter oppfattes som splittende. Som et minimum må utviklingsarbeidet sørge for at innsats ikke forverrer situasjonen. I tillegg er det økende oppmerksomhet rundt behovet for å utforme utviklingsbistanden i konfliktrammede land på en slik måte at den bidrar til å redusere konfliktpotensialet og forholder seg til årsakene til konflikten. Regjeringen legger stor vekt på dette.

¹ OECD. *Helping Prevent Violent Conflict*, Paris: OECD Development Assistance Committee, 1997, med supplement 2001.

FN-reform og sammenhengen mellom utvikling og sikkerhet

Norge har, alene og sammen med de nordiske land, vært en pådriver for reformarbeidet i FN, med sikte på ytterligere effektivisering og bedre måloppnåelse, herunder for å bedre FNs behandling av sammenhengen mellom utvikling og globale sikkerhetstrusler.

Generalsekretær Annan etterlyste under åpningen av FNs generalforsamling høsten 2003 større engasjement fra medlemsstatene for å styrke FN. Han la vekt på at dagens trusselbilde er preget av gamle trusler i nye og farlige koplinger; som f.eks. nye former for terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen. Samtidig trakk han frem at såkalte «myke» trusler på det økonomiske og sosiale området også kan påvirke fred og sikkerhet. Generalsekretæren hevdet at FN ikke kan velge mellom nye og gamle / myke og harde trusler mot sikkerheten, ettersom alt henger sammen i dagens globaliserte verden. FN kan bare møte utfordringene gjennom styrket evne til kollektiv handling. Internasjonal fredsbygging er avhengig av et sterkt og aktivt FN, som trenger oppdaterte virkemidler og kapasitet til handling.

Ved samme anledning annonserte Kofi Annan beslutningen om å opprette et Høynivåpanel for vurdering av globale sikkerhetstrusler, utfordringer og endringsbehov i FN. Høynivåpanelets oppgave er å anbefale forbedringer i de kollektive tiltak som står til FNs disposisjon for å sikre global fred og sikkerhet. Dets mandat er bredt definert og omfatter også de såkalte «myke trusler» som kan påvirke fred og sikkerhet. Fattigdomskløften, smittsomme sykdommer som hiv/aids, klimændringer og miljøforringelse er eksempler på slike trusler. Regjeringen støtter arbeidet for å gi disse såkalte «myke trusler» en sentral plass i FNs håndtering av sikkerhetsspørsmål.

9.3 Utviklingspolitiske virkemidler for fredsbygging

Fredsbyggende arbeid skjer i tre hoveddimensjoner: sosial og økonomisk utvikling, politisk utvikling og sikkerhet. Utviklingspolitiske virkemidler kan spille en viktig rolle i alle tre dimensjoner, i tett samarbeid med og som støtte til andre utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske virkemidler. Dette forutsetter en strategisk bruk av bistandsmidler, både når det gjelder omfang, inn-

retning og tidsaspektet, samtidig som bruken må tilpasses hver enkelt konfliktsituasjon og land. Regjeringen vil støtte opp om analyser som kan bli viktige verktøy i arbeidet for en mer strategisk bruk av de utviklingspolitiske virkemidlene. Utenriksdepartementet arbeider for tiden med å utforme et rammeverk for Norges rolle i internasjonal innsats for fredsbygging og utvikling.

Sosial og økonomisk utvikling som fredsbygging

En positiv sosial og økonomisk utvikling er nødvendig for varig og stabil fred. Noen av de underliggende eller utløsende årsakene til konflikt er store og økende sosio-økonomiske forskjeller, skjev fordeling av goder og byrder, marginalisering av sårbare grupper og geografiske regioner, eller en relativ tilbakegang i forhold til andre grupper. Andre årsaker kan være konkurranse om begrensede naturressurser, som for eksempel vann og jordbruksland, som er viktige for å overleve. I tillegg kommer kamp om lett omsettelige naturressurser, som for eksempel olje, diamanter, metaller og tropisk tømmer, som er verdifulle fordi de kan bidra til finansiering av langvarige konflikter og enkeltpersoners eller gruppers berikelse. Formalisering av rettigheter til jord og andre ressurser kan bidra til å redusere et konfliktpotensiale. Det viktigste er at det skapes bredere grunnlag for sosial og økonomisk utvikling, med samfunnsmessig innsyn og åpenhet omkring fordeling av verdier og ressurser.

Utdanning og helse er sentrale fredsbyggende oppgaver. Det er en vesentlig utfordring å bidra til en målrettet satsing på utdanning og helse under konflikt og i postkonfliktsituasjoner. Regjeringen vil fremme og støtte en politikk som bidrar til bedre fordeling og motvirker sosial marginalisering, som inkluderer tidligere ekskluderte grupper og som er ikke-diskriminerende mht. kjønn, etnisk, religiøs, sosial og geografisk tilhørighet. Norge vil fortsatt være en stor bidragsyter gjennom alle relevante kanaler.

I postkonfliktsituasjoner vil det som oftest være nødvendig å bygge eller gjenoppbygge infrastruktur og viktige, offentlige funksjoner. En sikring av grunnleggende statlige funksjoner er viktig. Regjeringen støtter gjenoppbygging av infrastruktur og sentrale, offentlige funksjoner i land som er i ferd med å arbeide seg ut av voldelig konflikt. Norske institusjoner, organisasjoner og bedrifter som har relevant kompetanse og komparative fortrinn kan være viktige aktører.

En sentral utfordring i post-konflikt situasjo-

ner er repatriering og reintegrering av flyktninger og internt fordrevne. De trenger juridisk, fysisk og materiell støtte slik at de kan bli integrert i lokalsamfunnet som produktive aktører. Regjeringen vil videreføre innsatsen for varige løsninger for flyktninger og internt fordrevne mht. juridisk og fysisk beskyttelse samt materiell støtte, herunder fremme en bedre koordinert multilateral innsats på dette feltet. Norge støtter initiativet for en helhetlig tilnærming og bedre samarbeid mellom UNHCR, UNDP og Verdensbanken gjennom det såkalte «4R»-initiativet («repatriation, reintegration, rehabilitation and reconstruction»). Betydelige midler vil fortsatt bli kanalisert også gjennom UNICEF, FNs koordineringskontor for humanitære saker (OCHA), det internasjonale Røde Kors og frivillige organisasjoner.

Fredsbygging omfatter tiltak for å stimulere til utvikling av næringsvirksomhet, sysselsetting, handel og investeringer. Relevante aktiviteter kan være juridisk og økonomisk reform, institusjonelt samarbeid og faglig bistand for eksempel når det gjelder forvaltning av naturressurser. Her er det nære bånd til viktige initiativer for å avdekke bak-enforliggende økonomiske interesser i en konflikt, for å øke åpenhet og ansvarlighet mht. utvinningsindustrier, og tiltak for å fremme næringslivets sosiale og miljømessige ansvar. Norge har i flere år støttet forskningsprosjekter for å få internasjonal forståelse og bevissthet om økonomiske årsaker til og drivkrefter i voldelige konflikter. Regjeringen arbeider i bilaterale, regionale og multilaterale sammenhenger for å oppnå større åpenhet og ansvarlighet i utvinningsindustrier («Extractive Industries Transparency Initiative»). Dette omtales videre i kap.6. Det er også nødvendig med større kontroll over internasjonale finansoverføringer som skjuler hvitvasking av illegale inntekter og finansiering av kriminelle grupper, illegal våpenhandel og terrorvirksomhet.

Politiske reformer og bedre styresett

Støtte til og reformer av politiske og administrative myndigheter og strukturer er nødvendig i en overgangsperiode for å bidra til å befeste freds- og utviklingsorienterte regjeringers posisjon. Det samme kan også gjelde konfliktparter for øvrig, der reformer ofte er like nødvendig. Slik innsats kan derfor også omfatte støtte til en frigjørings-, gerilja- eller separatistbevegelse som velger å omdanne seg til et demokratisk politisk parti. Arbeidet for fred må være godt forankret i mottakerlandets egne prioriteringer. Mottakeransvar

forutsetter en politisk legitimitet og administrativ kapasitet som i mange tilfeller må bygges opp på nytt. En rask finansiell og faglig støtte til politiske og administrative strukturer vil ofte være blant de første skritt i fredsbyggingsprosesser, som i Afghanistan.

Fredsbygging omfatter forsoning og fremme av ikke-voldelig konfliktløsning i alle samfunns- lag, blant politiske og religiøse grupper; i næringslivet og det sivile samfunn; på ledernivå såvel som på grasrotnivå. Regjeringen støtter slike tiltak uavhengig av norsk rolle i freds- skapende prosesser. Her spiller det sivile samfunnet særlig viktige roller.

Institusjoner og prosesser som fremmer godt styresett, demokrati og respekt for menneskerettigheter må styrkes. Slike tiltak kan for eksempel omfatte støtte til valgprosesser, konstitusjonelle kommisjoner, juridiske reformer og overvåkning av menneskerettighetssituasjonen, som er omtalt videre i kap.6. I tråd med internasjonale utviklingsmål skal det særlig fokuseres på kvinners og barns rettigheter og deltakelse. Regjeringen vil spesielt gi økt oppmerksomhet til reform av justissektoren i post-konflikt situasjoner for å støtte land som søker å gjenreise samfunn bygget på lov, rett og respekt for grunnleggende menneskerettigheter.

Støtte til statlige myndigheter bør komplementeres med støtte til fredsorienterte organisasjoner i det sivile samfunnet, inkludert media. Frivillige organisasjoner kan styrke et levende sivilt samfunn bl.a. i arbeidet for å gjøre svake eller marginaliserte grupper i stand til å ta i bruk demokratiske mekanismer for konflikthåndtering. Regjeringen støtter oppbygging av sivilt samfunn i sør, for å styrke deres kompetanse og kapasitet til å bidra til varig og stabil fred. Regjeringen vil videreføre samarbeidet og dialogen med norske frivillige organisasjoner angående deres roller. Regjeringen vil følge opp strategien for en fokusert satsing på utvikling av frie media i sør.

Rettsoppgjør og sannhetskommisjoner. Ulike tilnærminger til rettsoppgjør og sannhetskommisjoner vil være aktuelle i land som har vært gjennom voldsbruk og overgrep. Norge støtter opprettelsen av Den permanente internasjonale strafferettsdomstolen (ICC) for å behandle de alvorligste forbrytelsene av internasjonal karakter, og arbeider for bredest mulig oppslutning om denne. Samtidig er det ingen nødvendig motsetning mellom rettsoppgjør og andre forsoningstiltak. Regjeringen vil fortsatt støtte utbygging av den internasjonale strafferettspleien, sannhets-



Figur 9.1 Veibygging i Afghanistan

Kilde: Corbis

kommisjoner, og programmer for å gjøre hovedfunnene i viktige internasjonale rettsavgjørelser kjent i konfliktområder.

Bedre sikkerhet og utviklingstiltak

Sikkerhetssystemreform. En velfungerende og demokratisk sikkerhetssektor er av vesentlig betydning for arbeidet med å sikre varig fred, stabilitet og utvikling. Sikkerhetssystemet omfatter bl.a. politi, rettsvesen og fengselsvesen. Regjeringen samarbeider med andre land i OECDs Utviklingskomite DAC og i Utstein-kretsen for å utvikle en felles politikk mht. sikkerhetssystemreform. Det er særlig viktig å fremme sivile myndigheters kontroll med sikkerhetssektoren og støtte tiltak for åpenhet og ansvarlighet mht. militærbudsjetter. Regjeringen er i ferd med å etablere en beredskapsgruppe for faglig bistand innenfor politi-, justis- og fengselssektorene. Regjeringen vil utarbeide et opplegg for operativ oppfølging av OECD/DACs politikk og retningslinjer for sikkerhetssystemreform.

Støtte til demobilisering og reintegrering av tidligere soldater. Målet er at tidligere soldater

skal komme i produktiv virksomhet i lokalsamfunnet. Dette krever spesialprogrammer for kvinnelige soldater, soldatbruder og barnesoldater. Regjeringen arbeider for at internasjonale finansinstitusjoner, FN-systemet og humanitære organisasjoner styrker og samordner innsatsen for avvæpning, demobilisering og reintegrering av tidligere soldater. Regjeringen vil videreføre innsatsen for å utvikle kompetanse til støtte for effektiv gjennomføring av slike prosesser.

Støtte til humanitære minetiltak som omfatter minerydding, støtte til mineofre og informasjonstiltak til sivilbefolkningen. Regjeringen vil videreføre arbeidet for å iverksette Konvensjonen mot antipersonellminer (Minekonvensjonen) av 1997, herunder gi støtte til humanitær minerydding, hjelp til mineofre og informasjonstiltak. Regjeringen vil fortsette det nære samarbeidet med frivillige organisasjoner og gi betydelig støtte til humanitære minetiltak i regi av FN, i første rekke UNDP og UNICEF.

For å bidra til bedre kontroll med internasjonal handel med håndvåpen, tok Norge i 1999 initiativ til UNDPs flergiverfond for håndvåpen som har fått stor tilslutning fra andre land. Norge vil

fortsatt støtte globalt, regionalt og subregionalt samarbeid som kan stanse illegal spredning av håndvåpen. Regjeringen støtter aktivt opp om gjennomføringen av FNs handlingsplan av 2001 mot ulovlig handel med håndvåpen, med tiltak mot ulovlig våpenmegling og –omsetning som et særskilt satsingsområde.

Bred tilnærming gir sammenheng i politikken

Den brede tilnærmingen til fredsbygging innebærer at dette er et utviklingspolitisk anliggende såvel som en del av sikkerhetspolitikken. I tillegg berører fredsbygging bl.a. miljø-, justis-, flyktninge-, nærings- og handelspolitikken. God nasjonal koordinering er viktig for å få sammenheng i vår totale innsats overfor land og regioner.

Innsats for fredsbygging og utvikling kan bidra til å redusere negative konsekvenser av konfliktsituasjoner som flyktningestrømmer, internasjonal kriminalitet og andre trusler mot internasjonal sikkerhet, som også kan ha virkninger i Norge. Gjennom denne innsatsen styrkes det internasjonale samarbeidet og mulighetene for varig konfliktløsning, med positive følger for bl.a. repatriering og reintegrasjon av flyktninger. FNs Høykommissær for flyktninger understreker betydningen av å bruke bistand mer målrettet for å løse flyktningesituasjoner, og som et bidrag til å nå FNs tusenårs mål nr.8. På denne måten kan fredsbygging og utvikling også bidra til å nå både norske og internasjonale flyktningepolitiske mål.

Regjeringen vil:

- støtte opp under fredsprosesser og fredsbygging ved strategisk bruk av utviklingspolitiske virkemidler, godt koordinert med andre virkemidler på det humanitære, politiske og sikkerhetsmessige området.
- arbeide i bilaterale og multilaterale utviklingsrelaterte fora for en bred, sammenhengende og godt koordinert innsats fra det internasjonale samfunnet side for å forebygge konflikt og bygge fred.

9.4 God giverpraksis

Enhver konfliktsituasjon har sine særtrekk. Det lar seg selvsagt ikke gjøre å utforme en utviklingspolitikk for fredsbygging som passer i alle situasjoner. Likevel tilsier erfaringer at noen elementer er viktige for god praksis:

Felles giverplattform

Det internasjonale samfunnets fredsbyggende engasjement i et land rammet av konflikt bør baseres på en felles plattform som består av konfliktanalyse, behovsvurdering og et strategisk rammeverk som gjelder vedkommende land. Alternativet er et mangfold av analyser, handlingsplaner og ad hoc aktiviteter med små sjanser for å oppnå ønsket effekt og effektivitet, og som tærer unødvendig hardt på våre partners administrative kapasitet. Landenes fattigdomsstrategier eller andre planleggingsdokumenter kan fungere som utgangspunkt for et strategisk rammeverk. Dersom slike dokumenter ikke finnes, bør giverne stimulere til at de blir utarbeidet. Givere – multilaterale, bilaterale, sivilt samfunn, privat sektor – bør samordne sine aktiviteter, harmonisere prosedyrer og unnlate å bidra til å bygge opp parallelle strukturer som undergraver nasjonale strukturer og vanskeliggjør reelt nasjonalt eierskap.

Fra norsk side legger en vekt på den spesielle rollen FN-systemet med aktiv medvirkning fra de multilaterale finansinstitusjonene har i koordinering av internasjonal innsats i fredsbyggingsaktiviteter. Denne rollen bør styrkes. Alle givere og internasjonale aktører bør innordne seg den internasjonale koordineringsfunksjonen som blir etablert.

Kvinner og barn

Et viktig element i god giverpraksis er å involvere de rette aktørene. Kvinner er ofte ivrige talspersoner for fredelig bileggelse av konflikter, kanskje nettopp fordi kvinner og barn utsettes for store lidelser under voldelig konflikt. Norge var blant de stater som aktivt støttet arbeidet for å få Sikkerhetsrådets resolusjon 1325 (oktober 2000) om kvinner, fred og sikkerhet fremmet og vedtatt. Resolusjonen var banebrytende i arbeidet for å sette kvinners rolle i freds- og sikkerhetsspørsmål på den internasjonale dagsorden. Resolusjonen fokuserer på kvinner som aktive subjekt og ikke bare som passive ofre. Det slås fast at kvinner har en aktiv rolle å spille i konfliktforebygging, konfliktløsning og fredsbygging. I norsk politikk har en aktivt søkt å forankre dette temaet i FN og Sikkerhetsrådet.

Tidsaspektet

Det internasjonale samfunnet er ofte villig til å yte ekstraordinær bistand umiddelbart etter avslutningen av krig og voldsbruk. Men deretter har

mange land opplevd en rask reduksjon av bistanden før mer normale utviklingsprosesser er kommet i gang. Dermed har det oppstått et utviklingsvakuum som alt for ofte fylles av spenning og nye voldsepisoder. Ekstern støtte kan dermed være alt for lav i den mest sårbare perioden etter at den voldelige konflikten er avsluttet. Utilstrekkelig og kanskje gal innsats øker faren for gjenopptakelse av vold og konflikt. Analyser viser at de første årene etter at en fredsløsning er etablert er de mest kritiske, og at en i alle fall må regne med en tiårsperiode som kritisk viktig for bistand fra det internasjonale samfunnet. En mer strategisk bruk av bistandsressurser i hele denne perioden er derfor svært avgjørende.

Regjeringen tar dette problemet på alvor. Norsk engasjement i fredsbygging må beholde fokus, og ta sikte på et langsiktig og troverdig partnerskap. Det er nødvendig med klare resultattål på kort sikt, men samtidig viktig å legge vekt på langsiktig innsats for varig og stabil fred. Norge må kunne handle raskt og fleksibelt, men ha et langsiktig perspektiv. Dette innebærer igjen at bistandsinnsatsen må være strategisk – og i godt samsvar med innsats fra det øvrige internasjonale samfunnet.

Ressurser – overgangsbistand

Fredsbygging krever betydelige økonomiske og menneskelige ressurser. Som det første landet i verden opprettet Norge i 2002 en budsjettpost for «overgangsbistand». Overgangsbistanden gjør det mulig å unngå et vakuum eller gap mellom kortsiktig humanitær bistand og langsiktig utviklingssamarbeid i første rekke i land som er i ferd med å arbeide seg ut av en voldelig konflikt. Gjennom overgangsbistanden og midler til demokratibygging, fred og forsoning kan Norge bidra til rask og målrettet innsats. Det legges vekt på å bidra til å styrke det internasjonale samfunns kapasitet og kompetanse. Overgangsbistand vil også kunne brukes i lavinntektsland som har vært rammet av særlig omfattende og alvorlige naturkatastrofer. Budsjettposten for overgangsbistand omfattes av stor internasjonal interesse og Regjeringen legger stor vekt på å bidra i den internasjonale diskusjonen om tilsvarende bilaterale og multilaterale ordninger.

Det er ofte nødvendig å videreføre humanitære innsatser samtidig som en starter utviklingsprogrammer med mer langsiktig perspektiv. Det er derfor en tett politisk og forvaltningsmessig samordning mellom overgangsbistand og støtte

over kapitler for nødhjelp, humanitær bistand og menneskerettigheter. Norsk innsats i Afghanistan i post-konflikt fasen skal for eksempel bidra til at landet utvikler en stabil styreform basert på demokratiske prinsipper, respekt for menneskerettighetene og lov og orden. For å lykkes med dette, må de humanitære og sikkerhetsmessige utfordringene løses sammen med – og samordnet med – byggingen av fred, demokrati og sosial og økonomisk utvikling.

De frivillige organisasjonenes roller

Mange frivillige organisasjoner har verdifull erfaring etter langvarig innsats i mange land. De representerer ofte en viktig forbindelseslinje til det sivile samfunnet i land rammet av konflikt. De har gode kontakter og relevant kompetanse. Kunnskapen og tilliten som er bygget opp over tid er verdifull for Norges totale innsats for fattigdomsbekjempelse og fred. Mange av deres lokale partnere har godt etablerte strukturer og bred støtte som gjør det mulig å mobilisere sivilt samfunn. Dette er en nøkkel til å oppnå gode resultater i arbeidet. I tillegg til det horisontale nettverket, har organisasjonene ofte et vertikalt nettverk på nasjonalt og internasjonalt plan. Dette kan og bør brukes for å skape dialog og sikre innflytelse om politikk og praksis for å bekjempe fattigdom og fremme fred.

En utfordring for frivillige organisasjoner er å tilpasse prosjekter og programmer til det internasjonale samfunnets felles analyser, behovsvurderinger, strategiske rammeverk og til nasjonale og internasjonale koordineringsmekanismer. Frivillige organisasjoner må være en del av dialogen om hvilken kombinasjon av fredsbyggende elementer, aktører, kanaler og ansvarsfordeling som er optimal i en gitt kontekst. I situasjoner der gjenreising av offentlige forvaltningsfunksjoner er det mest sentrale for å sikre stabilitet og god ramme rundt gjenreisingsoppgavene, må bidrag gjennom de frivillige organisasjonene også ses i sammenheng med dette. (Jfr omtalen av dette i kap.8.)

Støtte til nasjonale og lokale frivillige organisasjoner i en konfliktsituasjon innebærer også betydelig risiko, ettersom det i slike situasjoner med sterke interessekonflikter og svake demokratiske strukturer vil være grunnlag for å skape motsetninger basert på etniske, religiøse eller andre identiteter. Det er derfor viktig med grundig kjennskap til lokale organisasjoner som arbeider for fred og som kan påvirke utviklingen i fredsbyggende retning.

Regjeringen vil på dette grunnlag videreføre samarbeidet og dialogen med frivillige organisasjoner i Norge om deres innsats for fredsbygging. Gjennom frivillige organisasjoner kan Norge støtte fredsbygging også i land utenfor kretsen av samarbeidsland.

Regjeringen vil:

- arbeide i bilaterale, regionale og multilaterale sammenhenger for å fremme god giverpraksis i innsats for fredsbygging og utvikling. Dette innebærer nasjonalt eierskap, koordinering av det internasjonale samfunnets innsats, og harmonisering av prosedyrer.
- arbeide for at felles konfliktanalyser og behovsvurderinger legges til grunn for strategiske rammeverk for det internasjonale samfunnets innsats for fredsbygging og utvikling i land og regioner rammet av eller på vei ut av voldelig konflikt.
- bidra til en bedre ansvars- og arbeidsfordeling mellom land, internasjonale organisasjoner og frivillige organisasjoner som tar hensyn til behov for samordning og den enkelte aktørs spesielle kompetanse.
- arbeide for å integrere kvinne- og likestillingsperspektivet i alle relevante prosesser i arbeidet for å forebygge konflikt og fremme fred.
- at norsk innsats skal bidra til å styrke og utvikle en samlet internasjonal tilnærming anført av FN-systemet og med aktiv medvirkning fra de multilaterale finansinstitusjonene. Regjeringen legger stor vekt på å gi politisk og økonomisk støtte til FNs og andre multilaterale organisasjoners innsats for å styrke kapasitet og kompetanse i arbeidet for varig og stabil fred.

9.5 Fredsbygging for utvikling i enkeltland og regioner

Fredsbygging er relevant i et stort antall land. Norge kan ikke være involvert i alle. Vår innsats bør ha et visst omfang og være konsentrert om et fåtall innsatsområder i tett samarbeid med andre aktører. Det er i første rekke aktuelt å fokusere på hovedsamarbeidsland og samarbeidsland, samt andre land hvor Norge på forskjellige måter er, eller har vært, involvert i fredsskapende prosesser. Men engasjement i land utenfor denne kretsen kan også være aktuelt.

Norge har fortsatt et sterkt fredsengasjement i Midtøsten. I Sri Lanka og Sudan er det viktig at

norske bidrag til konfliktløsning gjennom forhandlinger suppleres med innsats for fredsbygging og utvikling. Afghanistan og Øst-Timor har behov for langsiktig fredsbyggende innsats. I Angola må norsk innsats bidra til at freds slutningen vernes og at varig fred bygges. Andre områder der det er aktuelt å se utviklingsinnsatsen som en del av en fredsbyggingsprosess er Balkan, Etiopia, Eritrea, Colombia, Irak, Vest-Afrika og området rundt De store sjøer i Afrika, samt til en viss grad også Kenya. Også i våre hovedsamarbeidsland føres kampen mot fattigdom i et komplisert politisk landskap hvor fredsbygging er aktuelt i varierende grad.

Blant hovedsamarbeidslandene er konfliktnivået for tiden spesielt høyt i Nepal, der maoistopprøret har fått næring av stor fattigdom og manglende tjenesteyting i utkantstrøk, sosial utestenging av lavkaster og etniske grupper, samt korrupsjon. Norske tiltak omfatter støtte til innsatser i konfliktområder, bidrag til fredsford, og støtte til overvåking av brudd på menneskerettighetene på begge sider. Norsk bistand til Nepal rettes i den grad det er mulig inn mot konfliktens årsaker, og for å dempe dens virkninger. Norge arbeider også aktivt for å øke FN-systemets rolle i utviklingsarbeidet i Nepal, bl.a. fordi FN her kan arbeide i områder der myndighetene har dårlig tilgang.

Konflikten i Afghanistan har hatt store ringvirkninger og fra norsk side har en gitt støtte til gjenoppbygging gjennom bruk av ulike bevilgninger og kanaler. Etter krigen var norsk støtte først konsentrert om humanitær bistand og repatriering og reintegrering av flyktninger og internt fordrevne. Gradvis har en gått over til å vektlegge mer langsiktig gjenoppbygging og oppbygging av en offentlig administrasjon i henhold til afghanske prioriteringer, samtidig som sikkerhetshensyn fortsatt må ivaretas. Norge tilstreber god giverkoordinering, bl.a. ved å gi betydelige bidrag gjennom flergiverfond. Det er avgjørende at en samordner innsatsen i alle tre dimensjoner i landet: utvikling, politisk prosess og sikkerhet.

I Sri Lanka er Norge direkte involvert i forhandlingsprosessen, og bistanden blir rettet inn mot tiltak som støtter opp om fredsprosessen. Dette omfatter tiltak innen godt styresett og fremme av demokrati, etnisk forsoning og gjenoppbygging. Fra norsk side legges det videre vekt på næringsutvikling i tidligere konfliktområder på Sri Lanka.

Også i Øst-Timor har Norge etterstrebet god giverkoordinering gjennom å kanalisere en stor

del av støtten gjennom flergiverfond. Der er utviklingen i retning av stabilitet og langsiktig innsats kommet langt. Fra norsk side blir det lagt vekt på å bidra til å lette overgangen fra konflikt til gjenoppbygging. Norge bidrar spesielt til juridiske reformer og styrking av det økonomiske grunnlaget på petroleum- og energisektoren.

I Etiopia har en fra norsk side støttet et omfattende rehabilitering av helsestasjoner som ble ødelagt under krigen mellom Etiopia og Eritrea i 1998-2000. I grenseområdene i begge land har Norge vært den største bidragsyter til FNs småprosjekter med raske positive virkninger for lokalbefolkningen (såkalte «quick impact projects» – QIPs), med særlig fokus på gjenoppbygging av skoler, helsestasjoner og vannposter.

Ved en eventuell fredsavtale i Sudan vil en stå overfor en enorm utfordring når det gjelder gjenoppbygging etter tiår med krig. Det forventede nivået på bistanden vil kreve en omfattende koordinering, og det må legges opp til bistandsformer som tar høyde for den begrensede forvaltningskapasiteten som finnes i landet.

Fredsbygging og bistandsarbeid i høyt politiserte situasjoner er krevende og vil være preget av stor usikkerhet. Det kan være stor usikkerhet omkring effekt av tiltak, ikke minst mens voldsbruken fortsatt pågår. Risikonivået er nødvendigvis høyt, og høyere enn under mer normale utviklingsforhold. Spesielt vanskelig er det å vurdere hva slags bistand, ut over den rent humanitære, som skal gis til områder som kontrolleres av opprørere eller separatister. Tilsvarende vanskelig kan det være å forholde seg til «vanskelige» partnere og illegitime myndigheter og til stater som har brutt sammen. Likevel kan bidrag på bistandssiden og ikke minst bistand brukt strategisk, være avgjørende for å støtte opp under fredsprosesser.

Det krever derfor en betydelig innsikt i og kunnskap om situasjonen i det enkelte land for å

finne den riktige kombinasjon av ulike typer innsats. Denne må bl.a. ta hensyn til ulike politiske eller etniske grupperinger og myndigheter. Noen ganger kan humanitær bistand kombineres med omfattende gjenreising, andre ganger må denne være mer forsiktig og avventende knyttet til fredsprosessen. Noen ganger kan det gis bistand til ny statsbygging, andre ganger bør denne vente til endelig fredsslutning. Noen ganger kan bistanden brukes til å rette opp skjevheter som ga næring til konflikten, andre ganger bør også dette avvente nye holdninger og en nasjonal reformprosess. En mer strategisk bruk av bistandsressursene er svært viktig i en slik sammenheng. Viktig arbeid for å styrke kunnskapsnivået om fredsbygging, samle og analysere erfaringer pågår bl.a. i FN, Verdensbanken og i OECDs Utviklingskomite DAC, samt i noen norske og internasjonale forskningsmiljøer. Norge er og skal fortsatt være aktiv medspiller i det internasjonale arbeidet om dette.

Regjeringen vil:

- styrke arbeidet med konfliktforebygging og fredsbygging i hovedsamarbeidsland og samarbeidsland og sørge for å integrere dette i retningslinjer for utviklingssamarbeidet mellom Norge og land/regioner rammet av voldelig konflikt.
- bidra nasjonalt og internasjonalt til en hensiktsmessig kopling mellom fredsskapende prosesser og fredsbyggende innsats.
- bidra til å fremme langsiktighet og forutsigbarhet fra det internasjonale samfunnets side i fredsbyggende innsats og til at også «glemte» konfliktområder får støtte til fredsbyggende virksomhet.
- styrke kompetansebyggende tiltak for fredsbygging i Norge og internasjonalt. Forskning og evaluering vil inngå i dette.

10 Resultatfokus og kvalitetssikring i utviklingssamarbeidet

10.1 Resultater krever felles innsats

Bistanden skal gi resultater. Det er felles innsats, fra utviklingslandene selv og fra ulike bilaterale og multilaterale givere, som gir resultater. Utarbeidelse av nasjonale fattigdomsstrategier og samling om tusenårsmålene, kombinert med økt vekt på giversamarbeid og nye bistandsformer, gir bedre mulighet for å se ulike innsatser i sammenheng og til å vurdere hva slags innsats som skal til for at overordnede mål skal kunne nås. Bistanden utgjør en liten del av den samlede ressursinnsats og norsk bistand utgjør en liten andel av den samlede bistanden til hovedsamarbeidslandene og andre samarbeidsland. Eksempelvis utgjorde den samlede norske bilaterale bistanden til de sju nåværende hovedsamarbeidslandene i gjennomsnitt 3,1 prosent av den samlede bistanden til disse landene i årene 2000-2002. Resultater på nasjonalt nivå i utviklingslandene kan ikke direkte tilskrives spesifikke prosjekter eller programmer som støttes fra Norge eller andre givere. Dette er en erkjennelse som det er bred enighet om internasjonalt.

Enighet om overordnede felles mål har også bidratt til å legge bedre til rette for et bredt samarbeid om vurdering av mål- og resultatoppnåelse i utviklingslandene og om hvordan dette best kan gjøres. Internasjonale evalueringer og studier bidrar til felles læring om hva som skal til for å øke kvaliteten.

Utfordringene er imidlertid store, i utviklingslandene såvel som på giversiden. I tillegg til å fokusere på hvorvidt det enkelte utviklingstiltak frembringer de forventede resultater på en målrettet og effektiv måte, vektlegges at utviklingstiltakene er i samsvar med nasjonale prioriteringer og behov og bidrar til at tusenårsmålene kan nås. De overordnede målene for fattigdomsbekjempelse utgjør grunnlaget for å bestemme hvilke tiltak som bør settes i verk, sett i lys også av en vurdering av kapasitet, tilgang på finansielle ressurser og mulig betydning av eksterne faktorer

Utforming av klare og realistiske mål, etterprøvbare indikatorer og kvalitativt bedre rapportering fra samarbeidspartnere i utviklingslandene,

er grunnleggende forutsetninger for å kunne foreta gode vurderinger av hva landene faktisk oppnår. Likeledes må det i dialogen legges vekt på resultatoppnåelse og partene i utviklingssamarbeidet må vise evne og vilje til læring og endring.

Utviklingslandene har generelt, i likhet med forvaltningstradisjoner i vestlige land, hatt tradisjon for å fokusere på aktiviteter og hvordan midlene er benyttet, snarere enn resultater og samfunnsmessige virkninger. Internasjonal bistand må derfor bidra til å styrke utviklingslandenes kompetanse og kapasitet på dette området. Slik institusjonsstyrking tar tid. Heller ikke de industrialiserte landene har lange og sterke tradisjoner for resultatbasert styring i egen offentlig virksomhet, noe som gjør at også giverne fortsatt står overfor utfordringer når det gjelder å endre fokus i den utviklingspolitiske dialogen.

På norsk side har man gjennom St.prp. nr. 1 (2003-2004) påbegynt arbeidet med en mer systematisk og helhetlig fremstilling av mål og resultater innenfor utviklingssamarbeidet, bl.a. med vekt på nasjonale mål og resultater Norge bidrar til i hovedsamarbeidslandene og andre samarbeidsland. Samtidig skal det rapporteres systematisk på resultater som oppnås med norsk bistands medvirkning. I den grad det er mulig og hensiktsmessig skal disse knyttes til tusenårsmålene. En slik omlegging er imidlertid krevende og er en prosess som vil måtte gå over flere år, også fordi dette er et felt som er under utvikling internasjonalt.

Regjeringen arbeider på mange områder med å styrke kvalitetssikringsarbeidet i bistanden. Omorganiseringen av forvaltningen av utviklingssamarbeidet er et bidrag til dette. Kvalitetssikring skal vektlegges sterkere både hjemme og på utenriksstasjonene, samtidig som kravene til kvalitetssikring og risikovurdering skal tilpasses det enkelte tiltaks størrelse og kompleksitet.

Utviklingssamarbeidet foregår innenfor en ramme der resultatene er avhengige av mange ulike forhold. Norge har bevisst satset på å ha utviklingssamarbeid med flere av de fattigste landene i verden, og Regjeringens mål om at minst 40 prosent av den samlede bilaterale bistanden skal gå til de minst utviklede landene er allerede

Boks 10.1 Tusenårsmålene i Nepal

Tusenårsmålene er en del av Nepals egen plan for å redusere fattigdommen, men myndighetene mener at målet om å halvere andelen mennesker som lever i ekstrem fattigdom og sult ikke kan nås før i 2020.

Nepal har hatt stor fremgang på enkelte områder fra 1990 til 2000. Andelen barn som begynner på skolen er økt fra 64 til 72 prosent, og økningen er størst blant jenter. Andelen som fullfører 5 års grunnskole er økt fra 38 til 45 prosent. Barnedødeligheten er redusert fra 162 til 91 per tusen, og andelen som lever uten tilgang på drikkevann er redusert fra 54 til 20 prosent. Den relativt raske reduksjonen i fattigdom frem til 2000 kom som et produkt av landets økonomiske vekst. Ytterligere reduksjon vil bli vanskeligere fordi en da må angripe den mer rotfestete fattigdommen i utkantområder og blant diskriminerte grupper.

Tusenårsmålene er viktige for Nepal fordi de forholder seg til sentrale årsaker til en pågående væpnede konflikten i landet; nemlig fattigdom, ulikhet og mangelen på sosiale tjenester. Den bredere tusenårserklæringen er enda viktigere for Nepal fordi den viser til sammenhengen mellom fattigdomsbekjempelse, fred og demokrati, menneskerettigheter og sosial ekskludering. Nepals fattigdomsplan har i tråd med dette to scenarier, en basert på at det blir fred i landet, en mer pessimistisk hvis konflikten ikke blir løst.

nådd. Det er videre bred politisk enighet om at Norge skal yte betydelig bistand til land som er preget av samfunnsmessige konflikter og ikke minst land som nylig har avsluttet en voldelig konflikt. Å drive utviklingssamarbeid i de fattigste landene og i land preget av konflikt vil generelt nødvendigvis være forbundet med høy risiko, ikke minst når det gjelder bærekraft og samfunnsmessige virkninger av samarbeidet.

Tidsperspektivet blir således også viktig. Mange samarbeidsland er preget av til dels store institusjonelle svakheter og har svake tradisjoner for godt styresett, noe som i seg selv representerer risikofaktorer. I mange land reduseres også forutsigbarheten i utviklingsprosessen av f.eks. helsetrusler som hiv/aidsepidemien eller naturkatastrofer. I tillegg er disse landene ofte svært

sårbar for endringer i internasjonale rammebetingelser, det være seg endrede priser på verdensmarkedet, endringer i omfanget av utenlandske investeringer, eller i bistandsvolum. Ønsket om å bidra til langsiktig utvikling og fattigdomsreduksjon i de fattigste landene og i land preget av konflikt forutsetter vilje til å akseptere at det foreligger ikke ubetydelig usikkerhet og risiko knyttet til måloppnåelse. Risiko kan reduseres, men ikke elimineres. Det forutsettes at man fra norsk side, eventuelt sammen med samarbeidspartnere og andre givere, sørger for at relevant risiko identifiseres og analyseres, og at det treffes tiltak for om mulig å redusere sannsynligheten for negative hendelser eller utviklingstrekk og begrense eventuelle skadevirkninger, til et akseptabelt nivå.

10.2 Utviklingslandenes ansvar – kompetanse og kapasitet må styrkes

Nasjonalt eierskap hos mottaker er et prinsipp som også andre givere i økende grad legger til grunn for sitt utviklingssamarbeid og som innebærer en rolle- og ansvarsfordeling mellom mottaker og givere. Det er videre en økende erkjennelse internasjonalt av at giverne må tilpasse sitt utviklingssamarbeid til de prioriteringer og mål som fastsettes i strategier for fattigdomsreduksjon og andre nasjonale plandokumenter som utarbeides i mottakerlandene. Nasjonalt eierskap innebærer videre i prinsippet at planlegging, gjennomføring og oppfølging av utviklingstiltak så vel som rapportering om oppnådde mål og resultater i hovedsak er mottakers ansvar, uavhengig av om samarbeidet dreier seg om stat-til-stat bistand eller bistand gjennom multilaterale eller frivillige organisasjoner. Planlegging og gjennomføring skjer imidlertid i nær dialog og med tett oppfølging fra giverne. Det er med andre ord mottaker som har hovedansvaret for at de mål og resultater som man har fastsatt og blitt enige med giverne om, faktisk blir nådd. Videre er det mottakers ansvar, i dialog med giverne, å utarbeide indikatorer for mål- og resultatoppnåelse og for å utvikle systemer for rapportering om resultater.

Prinsippet om nasjonalt eierskap og gjennomføring fratar imidlertid ikke norske bistandsmyndigheter ansvaret for resultatretting og kvalitetsstyring av norsk innsats. Arbeidet foregår i stor grad i samarbeid med mottakere og andre givere.

Utviklingsland som har utarbeidet nasjonale

fattigdomsstrategier, vil utarbeide rapporter, gjerne årlig, om fremdriften i arbeidet med å nå de oppsatte målene. Disse rapportene forventes å bli sentrale i givernes dialog med myndighetene, både om den dokumenterte fremdriften og om kvaliteten på rapporteringen. Norge arbeider for å endre dialogen mellom givere og mottakere fra fokus på gjennomføring til fokus på resultater. For å kunne utvikle gode rapporter, utarbeides det i mange land nye systemer for overvåkning og evaluering som er tilpasset prioriteringer og mål i de ulike lands fattigdomsstrategier. Slike systemer er under utvikling i Tanzania, Mosambik, Uganda, Nepal og Vietnam. I land hvor faktabasert resultatrapportering er mangelfull, kan partene innhente informasjon om oppnådde resultater også gjennom felles gjennomganger, feltbesøk og lignende.

Det utarbeides også andre rapporter som omhandler nasjonale utviklingstrekk, herunder rapporter om fremgangen i arbeidet med å nå tusenårsmålene. UNDP har hittil spilt en viktig rolle i dette arbeidet, men siktemålet er at myndighetene i hvert enkelt utviklingsland skal ha ansvaret for denne rapporteringen. Landene skal selv bestemme hvor ofte slike rapporter vil bli utarbeidet. Det vanlige vil være intervaller på fra tre til fem år. Det tas sikte på at det skal foreligge landrapporter for alle utviklingsland i løpet av 2004.

Forventningene til utviklingslandenes rapportering er store. Men det er urealistisk å forvente at alle utviklingsland skal få til en tilfredsstillende resultatrapportering på alle nivåer i den nærmeste fremtid. Endringer i forvaltningspraksis tar tid, og datagrunnlaget såvel som analysekapasiteten må styrkes i de fleste land. Det er en viktig oppgave for givene å bidra til å styrke utviklingslandenes institusjonelle kapasitet og kompetanse til å foreta resultatrettet rapportering.

10.3 Giversamarbeid og samarbeid med myndighetene

Spørsmålet om hvordan industriland og utviklingsland, både hver for seg og i fellesskap, kan forbedre kvaliteten og resultatstyringen i utviklingssamarbeidet, har nå stor oppmerksomhet hos de fleste bistandsmyndigheter og -organisasjoner.

Det internasjonale arbeidet med å fremme et resultatrettet utviklingssamarbeid bygger på prinsipper om nasjonalt eierskap, giverharmonise-

ring og tilpasning til mottakerlandenes prioriteringer, systemer og prosedyrer som nedfelt i arbeidet med oppfølging og iverksettelse av Romaerklæringen fra 2003 om harmonisering av utviklingsbistand (nærmere omtalt i kap.5):

- Bistandsorganisasjonene bør legge til grunn og støtte samarbeidslandets egne prioriteringer, mål og resultater, hvilket innebærer at en tar utgangspunkt i deres nasjonale utviklings-/fattigdomsstrategier, og legger til grunn mottakernes egne budsjett-, rapporterings- og oppfølgingssystemer der disse har tilfredsstillende kvalitet.
- Givene bør derfor bidra til å styrke samarbeidslandets egne institusjoner, systemer og kapasitet til å planlegge, gjennomføre, dokumentere og evaluere egne utviklingsprosesser. Parallele giverstyrte mekanismer og prosesser bør unngås.
- Givene bør koordinere seg under utviklingslandets ledelse og fremme praktisk samarbeid når det er mulig.

Innenfor OECDs utviklingskomite DAC pågår det nå et viktig arbeid med sikte på å komme til enighet om mer konkrete prinsipper for resultatrettet utviklingssamarbeid og om felles tilnærminger i vurderinger av resultatoppnåelse. Arbeidet skjer i nært samarbeid med Verdensbanken, de regionale utviklingsbankene og FN-systemet.

Den dialogen som Norge, ofte i samarbeid med andre givere, har med samarbeidslandets myndigheter om fattigdomsstrategier, styresett og sektorpolitikk, inngår som en integrert del av utviklingssamarbeidet. Innføringen av nasjonale fattigdomsstrategier, enigheten om tusenårsmålene og økende bruk av bistandsformer som sektorprogrammer og budsjettstøtte, gjør at dialogen med mottaker om mål og resultater primært skjer i samarbeid med andre givere. I enkelte land med mer begrenset og prosjektorientert bistandsportefølje skjer dialogen fremdeles på bilateral basis.

I samfinansieringen med andre givere er det et viktig siktemål at den administrative belastningen på mottakerlandets myndigheter skal reduseres bl.a. ved at samme rapporter sendes til alle involverte givere. Disse rapportene diskuteres i felles fora. Givernes vurderinger av den mottatte resultatrapporteringen eller av andre aspekter ved kvalitetssikringen, kan være basert på arbeid foretatt av en eller flere av givene.

Et utstrakt giversamarbeid ligger eksempelvis som oftest til grunn for beslutninger om og i oppfølgingen av budsjettstøtte. Her vil i regelen

Boks 10.2 Styrking av riksrevisjonen i Zambia – mange utfordringer

Bistandsgiverne forventer at samarbeidspartnerne tar sitt ansvar i tråd med deres eierskap, og Norge ønsker å styrke Zambias muligheter til å ta dette ansvaret. Norge har støttet zambisk riksrevisjon siden 1997, med Riksrevisjonen i Norge som viktig medspiller. Målet er en sterk og uavhengig zambisk riksrevisjon med kompetanse og kapasitet til å fylle sentrale oppgaver. Dette er imidlertid komplisert og tidkrevende, og samarbeidet møter en rekke utfordringer som ofte kommer til syne i langsiktig institusjonsbygging. Et lovforslag om restrukturering av institusjonen er ennå ikke vedtatt, og loven som skal sikre riksrevisjonens uavhengighet inngår i grunnlovsarbeidet og ligger således et stykke fram i tid. Dyktige medarbeidere forsvinner til bedre betalende arbeidsgivere så snart de er opplært og dette gjør det vanskelig å nå kompetanse- og kapasitetsmålene.

både Det internasjonale valutafondets og Verdensbankens vurderinger av landenes budsjetter og fattigdomsstrategier være viktige deler av beslutningsgrunnlaget. Som medlem i den nordisk-baltiske valggruppen, bidrar Norge til beslutningene om de enkelte lands nøkkeldokumenter i organisasjonenes styrer. Videre vil en rekke bilaterale givere også samarbeide om felles krav, vurderinger, rapportering og gjennomganger med samarbeidslandets myndigheter.

10.4 Hva er kvalitet?

Kvalitetssikring omfatter hele arbeidet med utviklingstiltak, herunder planleggings- og gjennomføringsfasene såvel som rapportering og læring. OECDs utviklingskomite anbefaler at følgende kriterier legges til grunn ved evaluering av utviklingstiltak. Disse kriteriene benyttes også i forhåndsvurderinger ved faglig kvalitetssikring:

- *Måloppnåelse*: At tiltaket forventes å føre til de resultater som er identifisert.
- *Effektivitet/produktivitet*: At tiltaket er kostnadseffektivt og gir resultater som står i forhold til de ressursene som går med.
- *Virkninger*: At tiltaket oppnår resultater på til-

taksmålene og eventuelt utviklingsmålene, og om det forekommer andre positive eller negative virkninger.

- *Relevans*: At tiltaket og formålet er relevant i forhold til nasjonale prioriteringer og behov.
- *Bærekraft*: At tiltaket og de positive virkninger vil vedvare etter at bistanden er avsluttet. Tiltaket bør være bærekraftig både institusjonelt ved at nasjonale institusjoner bidrar til varige effekter og at landet har eierskap til tiltaket, og økonomisk ved at tiltaket kan drives videre med de ressurser landet har til rådighet, sosio-kulturelt og mht. miljø og naturressurser.

Kravene til forhåndsvurdering må imidlertid tilpasses utviklingstiltakenes størrelse og kompleksitet. Ikke alle kriteriene er like relevante for alle tiltak. For mindre innsatser er det naturlig å legge til grunn en mindre ressursbruk i planlegging og forhåndsvurdering slik at planleggingskostnadene står et rimelig forhold til de ressurser som skal brukes i gjennomføring av tiltakene.

Målgrupper ikke en god indikator på resultatoppnåelse

En viktig begrunnelse for norsk utviklingssamarbeid er å bidra til å styrke samarbeidslandenes evne til å bekjempe fattigdommen. Bidrag til institusjonsutvikling og bedring av rammebetingelser for økonomisk vekst er av avgjørende betydning for at utviklingslandene skal kunne nå målene i de nasjonale fattigdomsstrategiene og ikke minst for at de på sikt skal bli mindre bistandsavhengige. En vesentlig del av det norske utviklingssamarbeidet, særlig bistand som kanaliseres gjennom stat-til-stat samarbeidet og multilaterale organisasjoner, har således som formål å styrke utviklingslandenes evne til å gjennomføre en politikk som oppnår resultater, fremmer utvikling og reduserer fattigdommen. For disse delene av utviklingssamarbeidet er fattigdomsorienteringen derfor i stor grad indirekte og langsiktig.

Det er ikke et krav til norsk utviklingssamarbeid at enkelttiltak skal ha en direkte målgruppeangivelse eller målgruppeorientering. Fattigdomsorientering innebærer at effekten av den samlede bistandsinnsatsen skal bidra til at levekårene for den fattige befolkningen bedres over tid. Vurderingene av om en har lyktes over tid, må i stor grad også fokusere på resultatene av samarbeidslandets politikk, og om hvorvidt en fra givermiljøet har bidratt i å støtte opp om politikken på en måte som har bidratt til en mer bærekraftig

utvikling og fattigdomsbekjempelse. På nasjonalt nivå vil viktige indikatorer på hvorvidt man har lyktes være i hvilken grad mål og planlagte resultater som er definert i fattigdomsstrategiene, nås innenfor områder der Norge bidrar.

Andre deler av det langsiktige utviklingssamarbeidet, ikke minst bistand gjennom frivillige organisasjoner, er ofte i større grad direkte rettet mot utvalgte målgrupper som kvinner, barn, urbefolkninger, funksjonshemmede eller fattige befolkningsgrupper i en region. Det umiddelbare målet for utviklingssamarbeidet er da å bidra til forbedringer i de utvalgte gruppenes levekår, det være seg i form av høyere inntekt, bedre tilgang på sosiale tjenester eller andre former for styrking av deres rettigheter. Også denne delen av utviklingssamarbeidet forventes imidlertid, i den grad det er praktisk mulig, å skje innenfor rammen av nasjonale fattigdomsstrategier. Der et lands myndigheter ikke har en klar politikk for å støtte utsatte grupperes levekår, kan de frivillige organisasjoners virksomhet i større grad representere et korrektiv.

10.5 Norsk bistandsforvaltnings rolle og arbeid med kvalitetssikring

Prinsippet om mottakeransvar gir mottaker hovedansvaret for planlegging, gjennomføring, resultatoppnåelse og rapportering. Norsk bistandsforvaltning har altså ikke et direkte og operativt ansvar for at mottaker oppnår utviklingsresultater, men for å vurdere om tilskudd kan gis under de gitte omstendigheter, vurdere hensiktsmessig bruk av norske virkemidler, følge opp de tilskudd som gis og rapporter om bruken av midler og utviklingsresultater der tilskudd inngår.

Norge som giver har ansvar for å vurdere om de forslag til programmer og prosjekter som mottaker utarbeider, er i tråd med norsk utviklingspolitikk, herunder at de tilfredsstillende grunnleggende kvalitetskrav, er realistiske og har klare og etterprøvbare resultatmål. Bistandsforvaltningen deltar også aktivt i oppfølgingen av inngåtte avtaler gjennom den generelle bistandsdialogen, som deltaker i arbeid med sektorprogrammer, i regelmessige prosjekt- og programgjennomganger, og i dialog om framdrift, regnskaps- og revisjonsrapporter. Som giver har vi plikt til å reagere overfor mottaker dersom programmet eller prosjektet ikke gjennomføres i tråd med avtalte planer eller frembringer de resultater som er forutsatt. En spesiell årvåkenhet i forhold til risiko for korrupsjon inngår i dette arbeidet.

Vurderinger av og dialog med samarbeidspartnere, eventuelt i samarbeid med andre givere, om kvaliteten og realismen i forslagene er en viktig del av kvalitetssikringen. Vurdering av mål og forventede resultater såvel som en avklaring av kravene til rapportering er viktig i denne sammenheng. Fremtidige beslutninger om bistand fra Norge forutsetter at det aktuelle utviklingstiltaket kan knyttes til mål som er omtalt i det enkelte lands fattigdomsstrategi, i andre nasjonale plandokumenter eller i tusenårsmålene. Det bør finnes tydelige og etterprøvbare resultatmål for de enkelte tiltak som skal gjennomføres. Også samarbeidspartnerens institusjonelle kapasitet og eventuelle behov for institusjonell styrking som en del av tiltaket er viktige elementer i vurderingen og dialogen.

Norge er en pådriver for at samarbeidslandet skal ha reelt gjennomførings- og rapporteringsansvar og for at samarbeidstiltak mellom givere i størst mulig grad skal legge samarbeidslandets systemer til grunn. Dette innebærer også en rekke dilemmaer og vurderinger om hvorvidt norsk støtte bør innledes eller videreføres. Det er f.eks. en realitet at en i utviklingssamarbeidet stilles overfor situasjoner der oppnådde resultater er vesentlig svakere enn forventet, selv når de vanskelige omgivelser tas i betraktning. En må da vurdere om det ut fra en totalvurdering av innsats og risiko i forhold til forventede resultater er mulig og hensiktsmessig å revidere samarbeidstiltaket eller om den norske støtten bør avvikes. Eventuelle negative konsekvenser på kort sikt for berørte deler av landets innbyggere ved å trekke seg ut av et tiltak vil inngå i vurderingen.

Risikoen i utviklingssamarbeidet er vanligvis relativt høy. Risiko kan være generell for det landet en arbeider innenfor, sektorspesifikk eller knyttet til ett enkelt utviklingstiltak. Det er viktig at mottaker og giver vektlegger hvilke resultater som er planlagt og oppnådd og vurderer begrensninger og hindringer for å nå oppsatte mål og prioriteringer. Å sørge for at risikofaktorer er identifisert, sannsynlige og mulige skadevirkninger analysert, samt at det er planlagt og iverksatt tiltak for om mulig å håndtere identifisert risiko, er en viktig del av styring og kvalitetssikring. Omfanget må stå i rimelig forhold til nytte og kostnader. Risikovurderingen og –rapporteringen foretas ofte i samarbeid med andre givere og samarbeidslandet. Slikt samarbeid innebærer likevel at man på norsk side har et selvstendig ansvar for å fatte beslutninger om bruk av norske midler.

Det er utarbeidet retningslinjer for budsjett-

støtte som bl.a. gir anvisning om hvordan risikovurderinger skal foretas. Tiltak for å redusere eller behandle effekten av slike risikoelementer, f.eks. ved bidrag til å styrke den offentlige økonomistyring og -forvaltning ved hjelp av faglig bistand, vil ofte være en del av samarbeidet om budsjettstøtte. Slike tiltak iverksettes forut for at avtale inngås eller som en del av det løpende arbeid, som regel i samarbeid mellom flere givere. Der analysen avdekker særlig stor risiko, vil giverne i tillegg etablere særskilte, eksterne kontrolltiltak. De nye bistandsformene representerer derfor, etter Regjeringens oppfatning, ikke større risiko for korrupsjon og misbruk enn vanlig prosjektbistand. De kan i tillegg bidra positivt til å redusere misbruk og ineffektivitet i offentlig økonomistyring og forvaltning, noe vanlig prosjektbistand ikke gir grunnlag for.

Retningslinjene tar i betraktning at budsjettstøtte også kan inngå som en del av samarbeidet med land som er på vei ut av en konflikt eller andre kriser. I slike situasjoner må kravene til forvaltningsprosedyrer tilpasses situasjonen og de umiddelbare behov for å iverksette strakstiltak.

De frivillige organisasjonene

Norske frivillige organisasjoner mottar en stor del av de totale norske bistandsmidler. Det er derfor viktig at de har gode rutiner for og god forståelse av arbeidet med kvalitetssikring og resultatrapportering. Rutinene for dette arbeidet er gjennomgått i de senere år og det er iverksatt et forbedret system fra og med 2003.

Kravene som stilles til rapportering fra de frivillige organisasjonene som mottar støtte til langsiktig utviklingsarbeid, skal generelt avpasses etter tilskuddets størrelse og det enkelte prosjekts og programs innretning. De nye forvaltningsrutinene skal bidra til å fokusere mer på resultater av virksomheten, herunder at det for større programmer legges vekt på å rapportere om resultater i forhold til sentrale utviklingsmål på landnivå.

Spesielt om korrupsjon

Risikoen for korrupsjon representerer betydelige utfordringer for utviklingssamarbeidet. Det beste er å forebygge og forhindre at mottaker misligholder bistanden. Tett og synlig oppfølging fra giverne er et viktig bidrag til dette. Gjennom systematisk bruk av feltbesøk, gjennomganger og revisjoner demonstrerer bistandsforvaltningen at

man følger aktivt med i hvordan mottaker anvender bistandsmidlene, og at eventuelt misbruk med stor sannsynlighet vil bli avslørt. Det har lenge vært standard krav fra Norge at mottaker må levere godkjent revisjonsrapport fra uavhengig revisor – enten landets riksrevisjon eller privat revisor som holder internasjonalt anerkjent nivå. De senere årene har man stadig oftere supplert dette med spesialrevisjoner som innebærer mer omfattende undersøkelser enn de ordinære finansrevisjonene.

Visse typer innsatser og enkelte institusjoner er mer utsatt for korrupsjonsrisiko enn andre. Det er derfor et viktig element i planlegging av bistandstiltak å utarbeide klare og konkrete vurderinger av risikonivået og strategier for å håndtere identifisert risiko. Med henblikk på risikoen for korrupsjon gjennomføres det i forbindelse med større prosjekter, der dette er relevant, egne analyser av kvaliteten på ledelse og forvaltning i den institusjonen som skal gjennomføre tiltaket,

Boks 10.3 Zambia må tilfredsstill kvalitetskrav før bilateral budsjettstøtte

En gruppe bilaterale givere gikk i 2002 sammen om en studie som skulle vurdere mulighetene for budsjettstøtte til Zambia. Konklusjonen i studien sommeren 2003 var imidlertid at risikoen var uakseptabelt høy. Systemet for offentlig finansforvaltning måtte bedres før store, ikke øremerkede pengesummer kunne kanaliseres gjennom det offentlige systemet. Omtrent samtidig bekreftet store uforutsette underskudd på statsbudsjettet at myndighetene ikke hadde tilstrekkelig kontroll over utgiftsiden i budsjettet. Zambia kom dermed også «ut av kurs» i forhold til avtalene med IMF, og spolerte muligheten til å oppnå full HIPC gjeldslette i løpet av 2003.

Norge besluttet derfor i tett samarbeid med andre givere å fokusere innsatsen på behovet for reformer i økonomiforvaltningen fremover. Arbeidet med et slikt reformprogram har startet. I tillegg har Norge satt som krav for å kunne gi budsjettstøtte, at Zambia må komme til enighet med IMF om et nytt PRGF-lån, og at et system for overvåking av strategien for fattigdomsreduksjon må være etablert. Norge vil kun gå inn med budsjettstøtte dersom det er flere givere sammen. Disse kravene samsvarer i stor grad med krav andre givere stiller.

med særlig fokus på økonomiforvaltning og systemer for intern kontroll. Konklusjonene fra disse vurderingene danner grunnlaget for bistandsforvaltningens oppfølging av utviklingstiltaket. I fellestiltak og felles programmer, som for eksempel budsjettstøtte, foretas disse i stor grad i felleskap med andre givere.

I særlig korrupsjonsutsatte innsatser, for eksempel store infrastrukturinvesteringer, kan det være behov for å innarbeide særegne kontrolltiltak i tillegg til mottakers egne kontrollsystemer, for å tilfredsstille givernes behov for å minimalisere slik risiko.

Skarp og utvetydig reaksjon på misbruk av bistandsmidler har også en forebyggende virkning på lengre sikt. I tilfeller der bistandsmyndighetene har mistanke om at mottaker avviker fra det som er avtalt, iverksettes spesifikke undersøkelser, bl.a. spesialrevisjoner, av forholdene. Der mislighold dokumenteres, iverksettes umiddelbart straffereaksjoner så som avvikling av bistandsavtalen og eventuelt krav om tilbakebetaling av midler. De norske reaksjonene vil avhenge av hvor alvorlig mislighold det dreier seg om og mottakers reaksjon mot dem som har forbrutt seg. Fra 2001 har alle bistandsavtalene som standard inkludert strenge klausuler mot korrupsjon. Norge trenger imidlertid ikke bevise at korrupsjon eller underslag har funnet sted. Dersom mottaker ikke er i stand til å redegjøre tilfredsstillende for at bistanden er anvendt som avtalt, er dette tilstrekkelig grunnlag for at Norge kan heve avtalen og eventuelt kreve midler betalt tilbake.

Å sørge for større åpenhet og innsyn om bistandsoverføringer i samarbeidsland vil være et viktig ledd i arbeidet med å forebygge korrupsjon. Utenriksdepartementet gjennomfører nå en modernisering og rasjonalisering av informasjonsvirksomheten gjennom alle ambassader. I løpet av 2004 tas det i bruk et nytt nettbasert informasjonssystem, Norgesportalen, som informerer om ulike sider av Norge på en rekke språk. Her skal utviklingsavtaler og innsatser beskrives og flest mulig relevante dokumenter publiseres. Nettsidene henvender seg til alle interesserte, og dermed både til nasjonale beslutningstakere og andre aktører i utviklingsmiljøet. Målet er at man via nettsidene raskt kan danne seg et presist bilde av størrelse og kanaler for norsk bistand i de respektive land.

Norge deltar i flere internasjonale nettverk på informasjonssiden hvor åpenhet i bistanden står på dagsordenen, som i det nordisk samarbeidet, arbeidet i OECD og Utstein-gruppens informasjonsnettverk. Fra norsk side tar en i tiden frem-

over sikte på å styrke dette arbeidet. Regjeringen vil arbeide for åpenhet blant givere på generell basis og støtte opp under samarbeidsinitiativ for å presentere internasjonal bistand i sentrale samarbeidsland.

Evalueringer og læring

Jevnlige prosjekt- og programgjennomganger og evalueringer gjennomført av uavhengige konsulenter er sentrale elementer i kvalitetssikringen og er også viktig for læring. For norsk bilateral bistandsinnsats som ikke inngår i giversamarbeid legges det opp til hyppigere evalueringer enn tidligere praksis. Også for innsatsen til frivillige organisasjoner med større programmer legges det opp til mer systematisk bruk av evalueringer.

Gjennomganger og evalueringer gjennomføres nå ofte sammen med andre givere og samarbeidslandenes myndigheter. Norge deltar dessuten i evalueringsnettverket under OECDs utviklingskomite DAC og har et aktivt samarbeid med Verdensbankens evalueringskontor (OED) og med likesinnede giverlands evalueringsenheter for å videreutvikle bruken av evalueringer som et viktig instrument for kvalitetssikring og læring. Målet er å utvikle internasjonale fellesevalueringer for å gi bedre grunnlag for vurdering av måloppnåelse og resultater og spille inn til framtidig utvikling av politikk og læring gjennom disse.

Fra norsk side går en inn for at evalueringer i større grad bør bli redskaper for den felles kvalitetssikring som særlig samarbeidslandene kan dra nytte av, herunder bidra til felles læring fra eksempler på godt utviklingssamarbeid innenfor ulike områder. Et eksempel på dette er norsk aktiv deltagelse i et bredt internasjonalt samarbeid om evaluering av ubundet budsjettstøtte til en rekke land, herunder mange av Norges samarbeidsland, med sikte på å komme fram til en felles forståelse og kanskje også felles regelverk for denne typen bistand i fremtiden.

Som et ledd i forvaltningens læring og endring, legges også vekt på å stimulere til forskning om utviklingspolitiske spørsmål.

10.6 Norsk innsyn og kontroll i multilaterale organisasjoner

De multilaterale organisasjonene

Størstedelen av norske bistandsmidler gjennom multilaterale organisasjoner er generelle bidrag.

Det har de senere år vært et sentralt siktemål for en rekke bilaterale givere å bidra til at FN, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene får et sterkere fokus på resultater, herunder en mer resultatbasert rapportering. Norge deltar i dette arbeidet gjennom styremøter og forhandlinger med de ulike organisasjonene såvel som gjennom giverdialogen i utviklingslandene.

De multilaterale organisasjonene har egne regler for revisjon og kontroll som bygger på organisasjonenes vedtekter og som er i tråd med internasjonale standarder. Regelverket skal sikre at organisasjonenes aktiviteter blir gjenstand for betryggende revisjon, kontroll, og rapportering, samt ivareta organisasjonenes behov for reell uavhengighet i forhold til de enkelte stater. Organisasjonenes egne eksterne og interne revisjoner har således eneansvaret for revisjon og kontroll. Det vil således ikke kunne stilles formelle krav i avtalene om en generell kontrolladgang fra norsk side slik Bevilgningsreglementets § 17 foreskriver, se St.prp. nr.1 (2003-2004). Prinsippene gjenspeiler en viktig premis i de internasjonale organisasjonenes rettsorden.

Bistand gjennom multilaterale organisasjoner og bruk av nye samarbeidsformer innebærer at kontrolladgangen som enkeltgivere kan utføre, reguleres av de omforente revisjons- og kontrollreglene som gjelder for organisasjonen eller samarbeidstiltaket. Medlemslandenes kontroll med midlene ivaretas gjennom deltakelse i organisasjonenes styrende organer, samrådsmøter og andre tiltak. Fra norsk side er man i styresammenheng opptatt av å styrke de sentrale multilaterale organisasjonenes interne kvalitetssikrings- og rapporteringssystemer på landnivå. Generelt er det en utfordring at det ikke er utviklet gode nok indikatorer for måling av resultater. Norge støtter organisasjonenes arbeid på dette området.

Enkeltgiveres muligheter for egen oppfølging og kontroll avhenger av graden av øremerking. For midler kanalisert gjennom en multilateral organisasjon til enkeltstående, norskfinansierte prosjekter i enkeltland, vil det være mulig å kreve separat rapportering og kontroll samtidig som organisasjonens eksklusive revisjonsrett respekteres fullt ut. Utviklingen går imidlertid i retning av økt vekt på kjernebidrag og støtte til flergiverfond for programområder som er prioritert i organisasjonenes ordinære virksomhet.

Som et ledd i giverharmoniseringen blir det stadig vanligere at en eller flere multilaterale organisasjoner går sammen med bilaterale giverland om å opprette flergiverfond («Trust Fund»)

for utviklingsformål i enkeltland eller regioner. Det normale vil da være at forvaltningsreglene i den organisasjonen som har hovedansvaret legges til grunn. De enkelte givers muligheter for å påvirke kontrollbestemmelsene, herunder rapporteringskravene i de aktuelle avtalene vil blant annet avhenge av deres relative størrelse som giver og hvor tidlig de kommer med i avtaleforhandlingene. En beslutning om å delta i fondet vil måtte basere seg på en totalvurdering av tiltaket der også kontrollaspektet inngår.

De globale fondene

De uavhengige internasjonale fondene, som Det globale fond for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria (GFATM) og Den internasjonale vaksinealliansen (GAVI), som er etablert i de senere år, er opprettet for å tiltrekke seg kapital til utviklingssamarbeidet, bl.a. fra private kilder. Rapporteringskrav samt klausul om ansvaret for revisjon og kontroll vil være nedfelt i avtalen mellom aktørene og innebærer at enkeltgivere ikke vil ha mulighet for særavtaler om egne kontrolltiltak. Spesielt har GAVI gjort fremskritt i å innføre budsjettstyring basert på oppnådde resultater. Fondenes regler for revisjon og kontroll er i tråd med internasjonale standarder. Uavhengige fond innebærer imidlertid en risiko for å etablere parallelle forvaltningsmekanismer i samarbeidslandene som kan forsinke arbeidet med å redusere administrativ overbelastning. Fra norsk side er en oppfattning av å sikre at de uavhengige fondenes virksomhet tilfredsstillende til resultatfokus og kvalitetssikring og at virksomheten innordnes i harmoniseringsarbeidet i samarbeidslandene.

Regjeringen vil:

- arbeide for et sterkere fokus på resultater i utviklingssamarbeidet.
- i størst mulig grad tilpasse avtalekrav og basere resultatrapporteringen på mottakerlandenes prioriteringer, systemer og prosedyrer.
- bidra til å styrke utviklingslandenes kapasitet og kompetanse til planlegging og gjennomføring av utviklingstiltak og evne til resultatrapportering.
- legge vekt på samarbeid med andre givere i arbeidet med kvalitetssikring og vurderinger av resultater i det enkelte samarbeidsland, både for å unngå overbelastning av mottakerlandets administrative kapasitet, og for å styrke selve kvalitetssikringen.

- være aktiv deltaker i det internasjonale arbeidet med kvalitetssikring og økt resultatstyring, særlig gjennom OECDs utviklingskomite, Verdensbanken og FN.
- legge vekt på å styrke resultatfokus og kvalitetssikring i de multilaterale utviklingsorganisasjonene og de tematiske globale fondene.
- styrke arbeidet med kvalitetssikring i forvaltningen av utviklingssamarbeidet. Kravene til kvalitetssikring vil tilpasses det enkelte utviklingstiltaks størrelse og kompleksitet.
- skape større åpenhet i utviklingssamarbeidet slik at norsk opinion såvel som utviklingslandenes myndigheter og innbyggere skal få bedre innsyn i utviklingssamarbeidet, bl.a. ved å offentliggjøre programmer og avtaler om samarbeid og overføringer, samt arbeide for åpenhet blant givere på generell basis og støtte opp under samarbeidsinitiativ for å informere om internasjonal bistand i sentrale samarbeidsland. (samlet i ett punkt)
- bidra til å forhindre korrupsjon og annen misbruk av bistandsmidlene gjennom synlig og tett oppfølging av bistandstiltakene, blant annet ved økt og systematisk bruk av spesialrevisjoner, feltbesøk og gjennomganger av tiltakene.
- reagere utvetydig på korrupsjon og mislighold av norske bistandsmidler.
- legge økt vekt på evalueringer som et viktig ledd i arbeidet med kvalitetssikring og læring, og fremme samarbeidet med samarbeidslandet og andre givere også på dette feltet.

Utenriksdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Utenriksdepartementet av 30. april 2004 om felles kamp mot fattigdom blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**FNs tusenårs mål**

Tabell 1.1

<i>Mål og utvalgte målsetninger</i>	<i>Utvalgte indikatorer og status for måloppnåelse i utviklingsland</i>
<i>Mål 1: Utrydde ekstrem fattigdom og sult</i>	
– <i>Delmål 1:</i> Halvere andelen mennesker som lever på under én dollar dagen	5. Andel av befolkningen som har mindre enn én dollar dagen å leve av: 1990: 29 prosent, 1999: 23 prosent
– <i>Delmål 2:</i> Halvere andelen mennesker som sulter	4. Utbredelse av underernæring blant barn under fem år: 1990: 32 prosent, 2000: 28 prosent
<i>Mål 2: Oppnå allmenn grunnskoleutdanning</i>	
– <i>Delmål 3:</i> Sikre full grunnskoleutdanning for alle barn, både jenter og gutter	6. Andel barn i aldersgruppen som går på skole: 1990: 78 prosent, 1998: 82 prosent
	8. Lese- og skriveferdighet i alderen 15-24 år: 1990: 81 prosent, 1998: 84 prosent
<i>Mål 3: Fremme likestilling og styrke kvinners stilling</i>	
– <i>Delmål 4:</i> Fjerne forskjellene mellom andelen gutter og jenter i grunnskole og videregående skole, fortrinnsvis innen 2005, og på alle skoletrinn senest innen 2015	9. Andel jenter i forhold til gutter i grunnskole: 1990: 83 prosent, 1998: 87 prosent, i videregående skole: 1990: 72 prosent, 1998: 82 prosent og i høyere utdanning: 1990: 66 prosent, 1998: 75 prosent
<i>Mål 4: Redusere dødeligheten blant barn</i>	
– <i>Delmål 5:</i> Redusere dødeligheten blant barn under fem år med to tredeler	13. Dødelighet blant barn under fem år (per tusen): 1990: 103, 2000: 91.
	14. Spedbarnsdødelighet (per tusen): 1990: 70, 2000: 63
	15. Antall ettåringer vaksinert mot meslinger: 1990: 73 prosent, 1999: 69 prosent
<i>Mål 5: Bedre gravide og fødende kvinners helse</i>	
– <i>Delmål 6:</i> Redusere dødeligheten blant gravide og fødende kvinner med tre firedeler	16. Dødelighet blant gravide og fødende kvinner (per 100 000 fødsler): 1990: 480, 1995: 440 ¹ .
	17. Andel fødsler forestått av faglært helsepersonell: 1990: 42 prosent, 2000: 53 prosent
<i>Mål 6: Bekjempe hiv/aids, malaria og andre sykdommer</i>	
– <i>Delmål 7:</i> Ha stanset og begynt å reversere spredningen av hiv/aids	18. Anslått andel hivsmittet i aldersgruppen 15-24 år: 1990: data ikke tilgjengelig, 2001: 1,1 prosent -Antall foreldreløse barn p.g.a. hiv/aids: 1990: 0,9 millioner, 2001: 13,4 millioner.

Tabell 1.1

<i>Mål og utvalgte målsetninger</i>	<i>Utvalgte indikatorer og status for måloppnåelse i utviklingsland</i>
– <i>Delmål 8:</i> Ha stanset og begynt å reversere forekomsten av malaria og andre alvorlige sykdommer	21. Dødelighet i forbindelse med malaria (per 100 000 barn 0-4 år): 1990: data ikke tilgjengelig, 2000: 166. 23. Spredning av tuberkulose (per 100 000 innbyggere): 1990: data ikke tilgjengelig, 2000: 147. Dødelighet i forbindelse med tuberkulose: (per 100 000 innbyggere): 1990: data ikke tilgjengelig, 2000: 33. 24. Andelen av tuberkulose tilfeller som oppdages og kureres gjennom standardbehandlingen som anbefales av WHO: Oppdages: 1995: 11 prosent, 2000: 27 prosent Kureres: 1995: 77 prosent, 2000: 80 prosent
<i>Mål 7: Sikre en miljømessig bærekraftig utvikling²</i>	
– <i>Delmål 9:</i> Innarbeide prinsippene for bærekraftig utvikling i landenes politikk og programmer og reversere tapet av naturressurser	25. Andel landareal dekket av skog: 1990: 30,3 prosent, 2000: 29,6 prosent 26. Andel areal vernet for å opprettholde biologisk mangfold i forhold til overflateareal: 1990: 7,5 prosent, 2000: 9,5 prosent 27. Energibruk (kg olje-ekvivalenter) per 1 USD bruttonasjonalprodukt: 1990: 279, 1999: 228 28. Utslipp av karbondioksyd per innbygger: 1990: 3,4 tonn, 1998: 3,9 tonn ³ - Forbruk av ozon-nedbrytende klorfluorkarbo- ner (data bare for utviklede land)
– <i>Delmål 10:</i> Halvere andelen mennesker uten bærekraftig tilgang til sikkert drikkevann	29. Andel av befolkningen som bruker fast brensel: 1990: 75 prosent, 2000: 75 prosent 30. Andel av befolkningen med bærekraftig tilgang til en forbedret vannkilde: 1990: 77 prosent (byer: 94 prosent, landsbygda: 64 prosent), 2000: 82 prosent (byer: 95 prosent, landsbygda 71 prosent)
– <i>Delmål 11:</i> Oppnå betydelig bedring i leveforholdene for minst 100 millioner mennesker som lever i slumområder (innen 2020)	31. Andel av bybefolkningen med tilgang til forbedrede sanitære forhold: 1990: 81 prosent, 2000: 85 prosent 32. Andel av husholdninger med tilgang til sikkert bosted (eid eller leid): 1990: data ikke tilgjengelig, 1993: 62 prosent
<i>Mål 8: Utvikle et globalt partnerskap for utvikling</i>	
– <i>Delmål 12:</i> Videreutvikle et åpent, regelbasert og ikke-diskriminerende handels-system. Omfatter en forpliktelse til å satse på et godt styresett, utvikling og fattigdomsreduksjon, både nasjonalt og internasjonalt.	33. Samlet bistand som andel av OECD-landenes samlede BNI: 1990: 0,33 prosent (USD 53,0 mrd.), 2001: 0,22 prosent (USD 51,3 mrd.), 2003: 0,25 prosent (USD 68,5 mrd.) - Bistand til MUL som andel av OECD-landenes samlede BNI: 1990: 0,09 prosent, 2001: 0,05 prosent

Tabell 1.1

<i>Mål og utvalgte målsetninger</i>	<i>Utvalgte indikatorer og status for måloppnåelse i utviklingsland</i>
– <i>Delmål 13:</i> Ta hensyn til de særlige behovene til de minst utviklede landene. ⁴	34. Andel av samlet bilateral bistand fra OECD-landene som går til grunnleggende sosiale tjenester: 1995/96: 8,1 prosent, 1999/2000: 13,8 prosent 35. Andel av bilateral ODA fra OECD-landene som er ubundet: 1990: 59,4 prosent, 2000: 81,1 prosent 38. Andel av industrilandenes totale import fra utviklingsland som innføres toll- og avgiftsfritt: 1996: 49 prosent, 2000: 65 prosent Fra MUL: 1996: 77 prosent, 2000: 66 prosent Gjennomsnittstoll i industriland på landbruksvarer, tekstiler og klær fra utviklingsland: Tekstiler: 1996: 6,8 prosent, 2000: 5,8 prosent Klær: 1996: 10,6 prosent, 2000: 9,8 prosent 40. Estimerte landbrukssubsidier i OECD land som andel av BNP: 1990: 1,9 prosent, 2000: 1,3 prosent
– <i>Delmål 15:</i> Treffe omfattende tiltak nasjonalt og internasjonalt for å løse utviklingslandenes gjeldsproblemer ved å gjøre gjelden håndterbar.	42. Totalt antall land (kumulativt) som har nådd HIPC-beslutningstidspunkt: 2000: 22, 2002: 26. Nådd HIPC gjennomføringstidspunkt. 2000 1, 2002: 5. 43. Gjeldslette iht. HIPC-initiativet (kumulativt): 2000: USD 34 mrd., 2002: USD 41 mrd. 44. Gjeldsbetjeningsrate i prosent av eksport av varer og tjenester: 1990: 18 prosent, 2000: 18 prosent
– <i>Delmål 17:</i> Gi folk i utviklingsland tilgang til billige nødvendige medisiner i samarbeid med legemiddelindustrien.	46. Andel av befolkningen som har tilgang til billige medisiner: 1990: 2,4 prosent, 2000: 16,8 prosent
– <i>Delmål 18:</i> Gjøre teknologi, særlig informasjons- og kommunikasjonsteknologi, tilgjengelig i samarbeid med privat sektor.	47. Telefon- og mobilabonnementer per 100 innbyggere: 1990: 2,4 prosent, 2001: 16,8 prosent 48. Datamaskiner i bruk per 100 innbyggere: 1990: 0,3, 2001: 2,4 prosent Internettbrukere per 100 innbyggere: 1990: 0,00, 2001: 2,8 prosent

¹ Tallene fra 1995 og 1990 er ikke sammenlignbare.

² Indikatorene under tusenårsmål 7 gjelder globalt med unntak for indikatorene for henholdsvis bruk av fast brensel og tilgang til sikkert bosted, som gjelder utviklingsland.

³ Tallene er basert på Verdensbankens World Development Data Base.

⁴ Omfatter toll- og kvotefri adgang for de minst utviklede landenes eksport; bedre programmer for gjeldslette for de fattigste og mest gjeldstyngede landene. (HIPC) og sletting av offisiell bilateral gjeld, samt større offentlig utviklingsbistand (ODA) til land som har forpliktet seg til fattigdomsreduksjon.

Vedlegg 2**Bakgrunnstabeller**

Tabell 2.1 Fattigdomssituasjonen (jf. figur 1.1, 2.2 og 2.3)

	Andelen (%) som lever under:						Antallet (mill.) som lever under:					
	1,08 USD/dag			2,15 USD/dag			1,08 USD/dag			2,15 USD/dag		
	1990	2000	2015	1990	2000	2015	1990	2000	2015	1990	2000	2015
<i>Øst-Asia med Kina</i>	29,4	14,5	2,3	68,5	48,3	18,2	470,1	261,4	44	1094,4	872,6	354
<i>Kina</i>	31,5	16,1	3	69,9	47,3	18,4	360,6	204,4	41	799,6	599,5	256
<i>Øst-Europa og Sentral-Asia</i>	1,4	4,2	1,3	6,8	21,3	10,3	6,3	19,9	6	31,1	101,3	48
<i>Latin-Amerika</i>	11	10,8	7,6	27,6	26,3	20,5	48,4	55,6	46	121,1	135,7	124
<i>Midtøsten og Nord-Afrika</i>	2,1	2,8	1,2	21	24,4	10,2	5,1	8,2	4	49,8	71,9	38
<i>Sør-Asia</i>	41,5	31,9	16,4	86,3	77,7	59,2	466,5	432,1	268	970,9	1051,9	968
<i>Afrika sør for Sahara</i>	47,4	49	42,3	76	76,5	70,7	241	322,9	366	386,1	504	612
Total	28,3	21,6	12,5	60,8	53,6	36,4	1237,3	1100,2	734	2653,3	2737,3	2144

Kilde: Verdensbanken, Global Economic Prospects 2004 (<http://www.worldbank.org/prospects/gep2004/>)

Tabell 2.2 Netto bilateral bistand (inkl. multi-bi) fordelt på mottakerland etter inntektsgruppe (jf. figur 5.11). Beløp i NOK 1000

Inntekts-kategori ¹⁾	1985	%	1990	%	1995	%	2000	%	2002	%
MUL	1.433.768	53,6	2.232.548	49,7	2.354.580	43,2	2.702.740	35,3	3.547.147	41,8
Andre lavinnt.	640.681	24,1	811.740	18,1	779.298	14,3	753.588	9,8	799.975	9,4
Mellominnt.	336.300	12,7	544.320	12,1	1.360.649	25,0	2.267.803	29,6	2.421.841	28,5
Høyinnt.		0,0		0,0		0,0	575	0,0	387	0,0
Uspes.	256.827	9,7	901.040	20,1	956.289	17,5	1.926.403	25,2	1.723.775	20,3
Total	2.656.578	100,0	4.489.648	100,0	5.450.816	100,0	7.651.108	100,0	8.493.125	100,0

¹⁾ Inntektskategoriene er basert på OECD/DACs inndeling for 2002

MUL=Minst utviklede land

Lavinnt.= Land med BNI/innbygger under USD 760 i 1998

Mellominnt.= Land med BNI/innbygger mellom USD 761 og 9360 i 1998

Høyinnt. = Land med BNI/innbygger over 9360

Tabell 2.3 Netto bilateral bistand (inkl. multi-bi) etter DAC-sektor, 2000–2002 (Jf. figur 5.3)

DAC-kode		2000		2001		2002	
		NOK mill	%	NOK mill	%	NOK mill	%
111	Utdanning	133,5	1,7	140,0	1,8	135,7	1,6
112	Grunnutdanning	290,5	3,8	310,7	4,0	390,5	4,6
113	Videregående utdanning	37,3	0,5	63,0	0,8	58,3	0,7
114	Universitets- og høyskoleutdanning	185,7	2,4	186,6	2,4	207,9	2,4
	<i>Sub-total, utdanning</i>	<i>647,0</i>	<i>8,5</i>	<i>700,3</i>	<i>8,9</i>	<i>792,5</i>	<i>9,3</i>
121	Helse, generell	176,4	2,3	290,1	3,7	254,1	3,0
122	Primærhelse	191,9	2,5	194,4	2,5	200,7	2,4
130 ¹⁾	Befolkningsprog. og reprod. helse	81,7	1,1	84,9	1,1	68,0	0,8
130.40	Bekjempelse av SOS inkludert hiv/aids	100,0	1,3	160,7	2,0	180,3	2,1
	<i>Sub-total, helse, befolkn, og hiv/aids</i>	<i>550,0</i>	<i>7,2</i>	<i>730,1</i>	<i>9,3</i>	<i>703,1</i>	<i>8,3</i>
140	Vannforsyning og sanitær	214,2	2,8	173,0	2,2	218,1	2,6
161	Sysselsetting	150,5	2,0	127,4	1,6	111,8	1,3
162	Bolig	70,1	0,9	18,0	0,2	22,4	0,3
163	Andre sosiale tjenester	447,6	5,9	495,5	6,3	558,6	6,6
420	Multisektoriell kvinner og utvikling	70,9	0,9	82,9	1,1	80,5	0,9
430.20	Grunnl.sosiale tjenester (multisektor)	88,9	1,2	63,4	0,8	107,4	1,3
	<i>Sub-total andre sosiale tjenester</i>	<i>1 042,2</i>	<i>13,6</i>	<i>960,2</i>	<i>12,2</i>	<i>1 098,9</i>	<i>12,9</i>
210	Transport og lagerhold	56,8	0,7	65,4	0,8	66,8	0,8
220	Kommunikasjon	52,0	0,7	46,3	0,6	54,2	0,6
230	Energi	394,4	5,2	426,1	5,4	382,3	4,5
	<i>Sub-total energi, transport og komm.</i>	<i>503,2</i>	<i>6,6</i>	<i>537,8</i>	<i>6,8</i>	<i>503,3</i>	<i>5,9</i>
240	Bank og finansielle tjenester	63,4	0,8	57,0	0,7	84,3	1,0
250	Næringsliv og andre tjenester	131,8	1,7	91,1	1,2	72,1	0,8
311	Landbruk	243,2	3,2	290,7	3,7	331,3	3,9
312	Skogbruk	69,6	0,9	42,0	0,5	44,5	0,5
313	Fiske	155,0	2,0	130,8	1,7	100,6	1,2
321	Industri	53,8	0,7	60,3	0,8	46,0	0,5
322	Mineralressurser og gruvedrift	8,4	0,1	14,0	0,2	10,3	0,1
323	Bygg	0,0	0,0	1,5	0,0	0,1	0,0
331	Handel	22,8	0,3	25,3	0,3	14,7	0,2
332	Reiseliv	0,7	0,0	0,9	0,0	1,0	0,0
	<i>Sub-total næringsutvikling, landbruk</i>	<i>748,7</i>	<i>9,8</i>	<i>713,6</i>	<i>9,1</i>	<i>704,8</i>	<i>8,3</i>
150	Off. forvaltning og folkelig deltakelse	1 235,5	16,1	1 407,6	17,9	1 643,4	19,4
530	Annen gen. program- og varebistand	130,0	1,7	165,5	2,1	237,9	2,8
600	Tiltak vedrørende gjeld	81,9	1,1	187,5	2,4	106,9	1,3
	<i>Sub-total off.forvaltning, budsjetttøtte</i>	<i>1 447,4</i>	<i>18,9</i>	<i>1 760,6</i>	<i>22,4</i>	<i>1 988,2</i>	<i>23,4</i>
410	<i>Multisektoriell miljøinnsats</i>	<i>331,5</i>	<i>4,3</i>	<i>418,0</i>	<i>5,3</i>	<i>283,1</i>	<i>3,3</i>

Tabell 2.3 Netto bilateral bistand (inkl. multi-bi) etter DAC-sektor, 2000-2002 (Jf. figur 5.3)

DAC-kode		2000		2001		2002	
		NOK mill	%	NOK mill	%	NOK mill	%
430 ²⁾	Multisektoriell innsats, annen	148,9	1,9	196,1	2,5	249,2	2,9
520	Matvarehjelp/matvaresikkerhet	0,0	0,0	3,5	0,0	19,5	0,2
998	Uallokert/uspesifisert	442,1	5,8	221,9	2,8	136,2	1,6
	<i>Sub-total annet og uallokert</i>	<i>591,0</i>	<i>7,7</i>	<i>421,5</i>	<i>5,4</i>	<i>404,9</i>	<i>4,8</i>
710	Nødhjelp – matvarer	152,8	2,0	130,7	1,7	87,8	1,0
720	Annen nødhjelp/krisehjelp	1 637,4	21,4	1 488,2	18,9	1 926,6	22,7
	<i>Sub-total nødhjelp, hum. krisebistand</i>	<i>1 790,2</i>	<i>23,4</i>	<i>1 619,0</i>	<i>20,6</i>	<i>2 014,4</i>	<i>23,7</i>
	Total	7 651,1	100,0	7 861,2	100,0	8 493,1	100,0

¹⁾ Eksklusive DAC-undersektor 130.40 «Bekjempelse av SOS inkludert HIV/Aids», da det er inkludert i resultatområdet «HIV/Aids»

²⁾ Eksklusive DAC-undersektor 430.20 «Grunnleggende sosiale tjenester (Multisektor)», da dette er inkludert i resultatområdet «Helse, utdanning og annet innen sosial sektor».

Kilde: Norsk bistand i tall – 2002. NORAD.

Tabell 2.4 Total norsk bistand, fordelt på kanaler 2002. (Jf. figur 5.5 og 5.6)

	Totalt		Gjennom NORAD	
	NOK mill	%	NOK mill	%
<i>Total bistand (netto)</i>	<i>13 544,3</i>		<i>4 671,0</i>	
Administrasjon	651,5		384,0	
<i>Netto bistand (uten admin)</i>	<i>12 892,8</i>	<i>100,0</i>	<i>4 287,0</i>	<i>100,0</i>
Multilateral bistand	4 399,7	34,1	51,0	1,2
Multi-bi bistand	2 000,2	15,5	737,0	17,2
Frivillige organisasjoner	2 885,5	22,4	1 597,5	37,3
Næringslivet direkte støtte	341,8	2,7	284,4	6,6
Annet (stat-til-stat)	2 271,5	17,6	1 617,1	37,7
Flyktninger i Norge	994,1	7,7	0,0	0,0

Kilde: Utenriksdepartementet: Norsk utviklingssamarbeid 2002. Oppfølging av FNs tusenårs mål. Årsrapport, og NORAD: Årsrapport 02.

Tabell 2.5 Netto bilateral bistand (inkl. multi-bi), fordelt på grupper av land 2002. (Jf. figur 5.9, 5.10 og 5.11)

	Total bilateral bistand		Langsiktig bilateral bistand ¹⁾	
	Mill.kr.	%	Mill.kr.	%
<i>Total bilateral bistand</i>	<i>8 493,1</i>	<i>100,0</i>	<i>4 745,5</i>	<i>100,0</i>
- hvorav:				
Hovedsamarbeidsland	1 535,5	18,1	1 477,3	31,1
Samarbeidsland	1 953,6	23,0	1 371,0	28,9
Øvrige land (inkl. uspesifisert)	5 004,0	58,9	1 897,2	40,0
Minst utviklede land (MUL)	3 547,1	41,8	2 175,4	45,8
Andre lavinntektsland	751,4	8,8	483,6	10,2
Mellominntektsland	2 127,9	25,1	899,5	19,0
Uspesifisert på land	2 066,7	24,3	1 187,0	25,0

¹⁾ Langsiktig bistand omfatter all bistand unntatt nødhjelp og humanitær bistand, fredsbygging og demokratisering, flyktninger i Norge og overgangsbistand (dvs unntatt budsjettkapitler 162-4 og 167)

Kilde: NORADs statistikkbase.

Tabell 2.6 Bistand til styresett-tiltak, 2002 (Jfr. figur 6.2)

Delområder	NOK 1000	%
Økonomi- og utviklingsplanlegging	83 658	5
Økonomistyring i offentlig sektor	52 630	3
Lovlig og rettslig utvikling	86 522	5
Offentlig administrasjon	106 893	7
Styrking av folkelig deltakelse	473 480	29
Fredsbygging etter konflikt (FN)	143 440	9
Valg	55 881	3
Menneskerettigheter	409 914	25
Demobilisering	9 938	1
Fri flyt av informasjon	34 922	2
Minerydding	186 153	11
Totalt	1 643 432	100

Vedlegg 3**Akronymer og forkortelser**

ADB	Den asiatiske utviklingsbanken	FATF	Innsatsgruppen mot hvitvasking (<i>Financial Action Task Force</i>)
AfDB	Den afrikanske utviklingsbanken	FDI	Utenlandske direkteinvesteringer (<i>Foreign Direct Investments</i>)
APRM	Den afrikanske partnereksamineringsmekanismen (<i>African Peer Review Mechanism</i>)	FN	De forente nasjoner
ARTF	Fellesgiverfondet for gjenoppbygging av Afghanistan (<i>Afghanistan Reconstruction Trust Fund</i>)	G8	Omfatter åtte økonomiske stormakter (Canada, Frankrike, Italia, Japan, Russland, Storbritannia, Tyskland, USA)
AU	Den afrikanske union	GAVI	Den globale vaksinealliansen (<i>Global Alliance for Vaccines and Immunization</i>)
BDS	Bedriftsutviklingstjenester (<i>Business Development Services</i>)	GEF	Den globale miljømekanismen (<i>Global Environment Facility</i>)
BNI	Brutto nasjonalinntekt	GFATM	Det globale fond for bekjempelse av hiv/aids, tuberkulose og malaria (<i>Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria</i>)
CDC	<i>Capital for Development</i> – Britiske myndigheters mekanisme for støtte til privat sektor i utviklingsland	GIEK	Garanti-instituttet for eksportkreditt
CGAP	Konsultativt forum for mikrofinansgivere (<i>Consultative Group to Assist the Poor – A Microfinance Program</i>)	GMO	Genmodifiserte organismer
CGDM	Konsultativ gruppe for gjeldsstyring (<i>Consultative Group on Debt Management</i>)	GRECO	Europarådets anti-korrupsjonsorgan (<i>Groupe d'Etats contre la Corruption</i>)
CPIA	Verdensbankens vurdering av et lands politikk og institusjoner (<i>Country Policy and Institutional Assessments</i>)	GSP	Det generelle tollpreferansesystemet for import fra utviklingsland (<i>General System of Preferences</i>)
CSD	FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (<i>Commission on Sustainable Development</i>)	GWP	Det globale vann-partnerskapet
DAC	OECDs utviklingskomité	HIP	Harmonisering i praksis
ECOSOC	FNs økonomiske og sosiale råd	HIPC	Fattige land med særlig stor gjeldsbyrde (<i>Highly indebted poor countries</i>)
EDCTP	<i>European and Developing Countries Clinical Trials Partnership</i>	HSH	Handelens og servicenæringens hovedorganisasjon
EITI	Initiativet for åpenhet rundt utvinningsindustriene (<i>Extractive Industries Transparency Initiative</i>)	IAVI	Det internasjonale aidsvaksineinitiativet
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet	ICA	Verdensbankens vurdering av investeringsklima (<i>Investment climate assessment</i>)
ESAF	IMFs utvidede låneordning for strukturtilpasning (<i>Extended Structural Adjustment Facility</i>)	ICC	Den permanente internasjonale strafferettsdomstolen
EU	Den europeiske union	IDA	Det internasjonale utviklingsfondet (del av Verdensbanken) (<i>International Development Association</i>)
FAO	FNs organisasjon for ernæring og landbruk		

IDB	Den interamerikanske utviklingsbanken		terale organisasjoner (<i>Multilateral Organisations Performance Assessment Network</i>)
IDEA	Det internasjonale institutt for demokrati og valgstøtte	MUL	Minst utviklede land
IF	Det integrerte rammeverk for handelsrelatert bistand til de minst utviklede landene	NEPAD	Det nye økonomiske partnerskapet for Afrikas utvikling (<i>New Economic Partnership for Africa's Development</i>)
IFAD	Det internasjonale fond for jordbruksutvikling	NFU	Norges forbund for utviklingshemmede
IFC	Det internasjonale finansieringsinstitutt (del av Verdensbanken) (<i>International Finance Corporation</i>)	NHO NORAD	Næringslivets hovedorganisasjon Direktoratet for utviklingssamarbeid
IIC	Det interamerikanske investeringselskapet	NUFU	Nasjonalt program for utviklingsrelatert forskning og utdanning
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi	OAU	Organisasjonen for afrikansk enhet (nå erstattet av AU)
ILO	Den internasjonale arbeidsorganisasjonen	ODA	Offentlig utviklingsbistand (<i>Official development assistance</i>)
IMF	Det internasjonale valutafondet	OECD	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
IOM	Den internasjonale organisasjonen for migrasjon	OED	Verdensbankens evalueringskontor (<i>Operations Evaluation Department</i>)
IPM	Det internasjonale partnerskapet for mikrobiosider	PFP	Rammedokumenter for strukturtilpasningsprogrammer (<i>Policy Framework Papers</i>)
IPPF	Den internasjonale føderasjon for familieplanlegging	PRGF	IMFs låneordning for støtte til fattigdomsreduksjon og økonomisk vekst (<i>Poverty Reduction and Growth Facility</i>)
ITC	Det internasjonale handelssenter		
ITTO	Den internasjonale organisasjonen for tropisk tømmer	PRG(P)	Strategi for fattigdomsreduksjon/fattigdomsstrategi. PRSP er selve strategidokumentet. (<i>Poverty Reduction Strategy /Paper</i>)
IUATLD	Den internasjonale tuberkulose- og lungesykeorganisasjon		
IUCN	Den internasjonale unionen for bevaring av miljø- og naturressurser	PRSC	Verdensbankens støtteprogram for fattigdomsreduksjon (<i>Poverty Reduction Support Credit</i>)
IWGIA	<i>International Working Group for Indigeneous Affairs</i>	PSIA	Analyse av konsekvenser for fattigdom og sosiale forhold (<i>Poverty and Social Impact Analysis</i>)
JITAB	UNCTAD, ITC og WTOs felles samarbeidsprogram for afrikanske land	SACU	Den sørafrikanske tollunionen (<i>Southern African Customs Union</i>)
JSA	Verdensbankens og IMF's felles stabsvurdering (<i>Joint Staff Assessment</i>)	SADC	Organisasjonen for utviklingssamarbeid i det sørlige Afrika (<i>Southern African Development Community</i>)
LICUS	Lavinntektsland «under stress» (land som er sterkt krigs- eller kriserammet)	SDRM	Internasjonalt rammeverk for restrukturering av utenlandsgjeld (<i>Sovereign Debt Restructuring Mechanism</i>)
LO	Landsorganisasjonen i Norge	SMB	Små og mellomstore bedrifter
MCA	USAs konto for tusenårsutfordringene (<i>Millennium Challenge Account</i>)	SPA	Strategisk partnerskap med Afrika (flergivergruppe)
MIGA	Det multilaterale garanti-instituttet for investeringer (del av Verdensbanken) (<i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i>)		
MOPAN	Nettverk for vurdering av multila-		

TAS	Tanzanias bistandsstrategi (<i>Tanzania Assistance Strategy</i>)	UNHCR	FNs høykommissær for flyktninger
TEP	Flyktningerådets «nødhjelpspaker for lærere» (<i>Teacher emergency packages</i>)	UNICEF	FNs barnefond
TI	<i>Transparency International</i>	UNIDO	FNs organisasjon for industriell utvikling
TRIPS	Handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter (<i>Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights</i>)	UNODC	FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (<i>UN Office on Drugs and Crime</i>)
UNAIDS	FNs aidsprogram	UNRWA	FNs organisasjon for palestinske flyktninger
UNCJIN	FNs informasjonsnettverk om kriminalitet og rettsspørsmål (<i>UN Crime and Justice Information Network</i>)	UPOV	Unionen for beskyttelse av nye plantesorter
UNCTAD	FNs konferanse for handel og utvikling	USD	Amerikanske (USA) dollar
UNDAF	FNs felles rammeverk for utviklingsinnsats (<i>UN Development Assistance Framework</i>)	Utstein-gruppen	Omfatter (2004) seks land: Canada, Nederland, Norge, Sverige, Storbritannia og Tyskland
UNDG	FNs utviklingsgruppe (<i>UN Development Group</i>)	WEHAB	Vann, energi, helse, landbruk og biologisk mangfold
UNDP	FNs utviklingsprogram	WFP	Verdens matvareprogram
UNEP	FNs miljøprogram	WHO	Verdens helseorganisasjon
UNESCO	FNs organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur	WIPO	Verdensorganisasjonen for åndsverksrett (<i>World Intellectual Property Organisation</i>)
UNFF	FNs skogforum	WSIS	Toppmøtet om informasjonssamfunnet (<i>World Summit on the Information Society</i>)
UNFPA	FNs befolkningsfond	WSSCC	Samarbeidsrådet for vannforsyning og sanitærforhold
UN-HABITAT	FNs bosettingsprogram	WTO	Verdens handelsorganisasjon