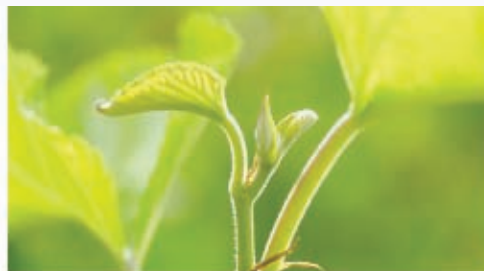
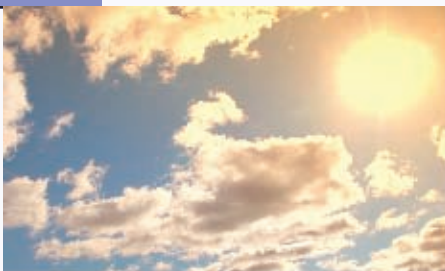


NOU

Norges offentlige utredninger 2008: 14

Samstemt for utvikling?

Hvordan en helhetlig norsk politikk kan bidra til utvikling i fattige land



ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-0979-3

07 Gruppen AS

Til Utenriksdepartementet

Utviklingsutvalget ble nedsatt av Regjeringen i statsråd 8. desember 2006 for å utrede virkninger av norsk politikk på utvikling i fattige land. Utvalget kommer her med forslag til hvordan norsk politikk kan bidra til økonomisk vekst og sosial utvikling i fattige land. Den samlede norske politikken omfatter også rammebetingelser for private foretak samt initiativer og posisjoner i internasjonale fora hvor Norge er med. Utvalget legger med dette fram sin utredning og anser sitt oppdrag som avsluttet.

Oslo 9. september 2008

Gunstein Instefjord
Leder

Julie Christiansen	Hildegunn Gjengedal	Anne K. Grimsrud
Lars Haltbrekken	Linn Herning	Audun Lysbakken
Kristian Norheim	Kristin Røymo	Nina Røe Schefte
Åsne Seierstad	Camilla Stang	Malin Stensønes
Arne Strand	Camilla Bakken Øvald	Håvard Aagesen

Liste over forkortinger brukt i dokumentet

ACP	African, Caribbean and Pacific Group of States
AID	Arbeids- og inkluderingsdepartementet
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AU	African Union
AWPN	African Women's Economic Policy Network
BBC	British Broadcasting Corporation
BNP	Brutto nasjonalprodukt
BORA	Bergen Open Research Archive
BRICS	Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika
CBD	Convention on Biological Diversity
CCS	Carbon Capture and Storage
CDI	Commitment to Development Index
CDM	Clean Development Mechanism
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research
CIMIC	Civilian Military Co-operation
CPI	Corruption Perceptions Index
CSCW	Center for Study of Civil War
CSR	Corporate Social Responsibility
DAC	Development Assistance Committee
DEFINE	The Development, Environment & Finance Exchange
DFID	Department for International Development
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EFTA	European Free Trade Association
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EPO	European Patent Office
ERC	European Research Council
ESDP	European Security and Defense Policy
ETI	Ethical Trading Initiative
EU	Den europeiske union
EUA	European University Association
EUC	End User Certificate
EURODAD	European Network on Debt & Development
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet
FAO	United Nations Food and Agriculture Organization
FFD	Financing for Development
FDI	Foreign Direct Investment
FIVAS	Foreningen for internasjonale vannstudier
FN	De Forente Nasjoner
ForUM	Forum for utvikling og miljø
FoU	Forskning og Utvikling
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunization
GCIM	Global Commission on International Migration
GEEREF	Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund
GEF	Global Environmental Facility
GFATM	The global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria
GIEK	Garanti-instituttet for Eksportkreditt
GRI	Global Reporting Initiative

GRIP	Grønt i Praksis
GSP	General System of Preferences
GSTP	Global System of Trade Preferences
HDI	Human Development Index
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICFTU	International Confederation of Free Trade Unions
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development
IDA	International Development Association
IEA	International Energy Agency
IEH	Initiativ for etisk handel
IFC	International Finance Corporation
IFI	International Finance Institution
IGWG	International Working Group on Public Health, Innovation and Intellectual Property
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
IOM	International Organization for Migration
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IR	Industrial Property Rights
ISAF	International Security Assistance Force
ITPGRFA	International Treaty on Plant Genetic Resources
JI	Joint Implementation
JREC	Johannesburg Renewable Energy Coalition
KD	Kunnskapsdepartementet
kWh	Kilowatttime
LDC	Least Developed Country
LDCF	Least Developed Countries Fund
LNG	Liquefied Natural Gas
LO	Landsorganisasjonen
MAI	Multilateral Agreement on Investments
MCW	Major Conventional Weapons
MDG	Millennium Development Goals
MDTF	Multi-Donor Trust Fund
MIPEX	Migrant Integration Policy Index
MNC	Multi-National Corporation
MUL	Minst utviklede land
NAMA	Non-Agricultural Market Access
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
NifuStep	Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
NMI	Norwegian Microfinance Initiative
NOK	Norske kroner
NOMA	NORAD's Programme for Master Studies
NORA	Norwegian Open Research Archives
NORAD	Direktoratet for utviklingssamarbeid
NOU	Norsk offentlig utredning
NUFU	Nasjonalt program for utvikling, forskning og utdanning
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OfU	Olje for Utvikling
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
OSSE	Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid I Europa

OTRI	Overall Trade Restrictiveness Index
PCD	Policy Coherence for Development
PCT	Patent Cooperation Treaty
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PRIO	International Peace Research Institute, Oslo
PRS	Poverty Reduction Strategies
PRSP	Poverty Reduction Strategies Papers
REEEP	Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership
REN21	Renewable Energy Policy Network for the 21 st Century
SACU	Southern Africa Customs Union
SCCF	Special Climate Change Fund
SFF	Sentre for fremragende forskning
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SMK	Statsministerens kontor
SP	Spesialprodukter
SPARC	The Scholarly Publishing & Academic Resources Coalition
SSM	Spesiell sikkerhetsmekanisme
SSR	Sikkerhetssektor reform
TB	Tuberkulose
TFESSD	Trust Fund for Environmentally and Socially Sustainable Development
TOI	Tour Operators Initiative for Sustainable Development
TRIM	Trade-related Investment Measures
TRIPS	Trade-related aspects of Intellectual Property Rights
UD	Utenriksdepartementet
UH	Universitet og høyskole
UHR	Universitets og høyskolerådet
UIS	Universitetet i Stavanger
UK	United Kingdom
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Fund
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFCCC	United Nations Framework convention on Climate Change
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNWTO	United Nations World Tourism Organization
UPOV	International Union for the Protection of New Varieties of Plants
USD	US dollar
WB	World Bank
WDR	World Development Report
WHO	World Health Organization
WIID	World Income Inequality Database
WIPO	World Intellectual Property Organization
WSSD	World Summit for Sustainable Development
WTO	World Trade Organization
WWF	World Wildlife Fund

Innhold

1	Utviklingsutvalgets mandat og arbeid	13	4.10.3	En norsk handelspolitikk som prioriterer utviklingshensyn	50
1.1	Bakgrunn	13	4.10.4	Etisk og rettferdig handel	51
1.2	Utvalgets mandat	13	4.10.5	Turisme	51
1.3	Utvalgets sammensetning og arbeid	14	5	Næringslivsinvesteringer	53
2	Sammendrag	15	5.1	Næringslivsinvesteringer i utviklingsland og fattigdomsreduksjon	53
2.1	Hva utredningen inneholder	15	5.1.1	Marginaliseringen av MUL-landene	55
2.2	Utvalgets viktigste anbefalinger for en mer samstemt utviklingspolitikk	16	5.1.2	Norske investeringer i utviklingsland	56
3	En samstemt politikk for utvikling	19	5.2	Statens rolle som investor og internasjonal politisk aktør	58
3.1	Visjonen	19	5.2.1	Statens pensjonsfond – Utland	58
3.2	Fattigdom og ulikhet	21	5.2.2	Mer fattigdomsrettet forvaltning av oljeformuen	59
3.3	Betydningen av bistand	24	5.2.3	Eierskapsutøvelse i statlige selskap	59
3.4	Samstemt politikk for utvikling i et internasjonalt perspektiv	25	5.3	Statlig investerings-, garanti- og eksportstøtte til utviklingsland	61
3.5	Maktfordeling og innflytelse	27	5.3.1	Det norske næringslivet og norske myndigheters rolle	61
3.6	Måling av samstemt politikk for utvikling	28	5.3.2	Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK)	62
3.7	Konsekvenser for hvordan politikken utformes samt anbefalinger	30	5.3.3	Norfund	63
4	Handel	34	5.4	Bilaterale investeringsavtaler	65
4.1	Handelens betydning for fattigdomsreduksjon og utvikling	34	5.5	Bedriftenes samfunnsansvar i utviklingsland	67
4.2	Det internasjonale handelsregelverket	37	5.5.1	Internasjonale og nasjonale ordninger	68
4.3	Jordbruksforhandlingene	38	5.5.2	Åpenhet og ansvarlig forvaltning	70
4.4	Forhandlingene om industrivarer, fisk og naturressurser (NAMA)	41	5.6	Forslag til tiltak: Investeringer	72
4.5	Tjenesteforhandlingene (GATS-avtalen)	42	5.6.1	Statens pensjonsfond – Utland	72
4.6	Bilaterale og regionale handelsavtaler	44	5.6.2	Fond for investeringer i lavinntektsland med fokus på MUL og Afrika	72
4.7	Norsk handel med utviklingsland	44	5.6.3	GIEK	73
4.8	Etisk handel og rettferdig handel	46	5.6.4	Kompetansemessig støtte til næringslivet	73
4.9	Turisme og reiseliv	47	5.6.5	Bilaterale investeringsavtaler	73
4.10	Forslag til tiltak innen handelspolitikken	49	5.6.6	Skatteparadiser	74
4.10.1	Internasjonale handelsregler som styrker utviklingslandenes muligheter	49	5.6.7	Valutatransaksjoner	74
4.10.2	Bilaterale handelsavtaler som vektlegger utviklingshensyn	50	5.6.8	Internasjonale reguleringer for åpenhet i utvinningsindustrien	74
			5.6.9	Bedrifters samfunnsansvar og statlig eierskapsutøvelse	74

6	Finansiering for utvikling og de internasjonale finansinstitusjonene	76	8.3.1	Politikk for immaterialrett og kunnskapsdeling	117
6.1	FN-systemet. Internasjonal lov og ressursmobilisering	76	8.3.2	Norsk politikkutvikling innen IR-lovgivningen	121
6.2	Verdensbankgruppen	77	8.3.3	Norsk politikk i forhold til internasjonal regulering av IR	122
6.2.1	Styringsdebatten	79	8.4	Forslag til tiltak innen kunnskapspolitikken	125
6.3	Norges engasjement i det internasjonale valutafondet (IMF) .	80	8.4.1	Kunnskapsutvikling rettet mot fattiges behov	125
6.4	Illegitim gjeld og ansvarlig långivning	82	8.4.2	Oppbygging av kunnskapsbasen i utviklingsland	125
6.5	Forslag til tiltak for finansiering for utvikling	83	8.4.3	Kunnskaps- og teknologioverføring til fattige land	126
6.5.1	Finansiering for utvikling	83			
6.5.2	Ansvarlig långivning	83			
6.5.3	Verdensbanken og IMF	83			
7	Klima og energi	84	9	Migrasjonspolitik	127
7.1	Fattige rammes hardest av klimaendringene	84	9.1	Migrasjon og effekt på fattigdom ..	127
7.2	Fattige mangler energisikkerhet ..	86	9.2	Migrasjon i et globalt perspektiv ..	130
7.3	Norske klimaforpliktelser og utvikling	88	9.2.1	Migrasjon og anstendig arbeid	130
7.4	Kostnader ved globale utslippskutt. Finansiering og fordeling	91	9.2.2	Menneskehandel og illegal migrasjon	131
7.5	Virkemidler i klimapolitikken	93	9.2.3	Økt internasjonal konkurranse om arbeidskraft	131
7.6	En utviklingsvennlig klimapolitikk .	94	9.2.4	Internasjonale prosesser	132
7.7	Norsk energipolitikk og utvikling .	96	9.2.5	Tjenestehandel	133
7.7.1	Energiproduksjon i Norge	96	9.2.6	Kvinner i internasjonal migrasjon .	134
7.7.2	Oljeprisutviklingen og betydning for utviklingslandene	97	9.3	Innvandring til Norge	135
7.7.3	Norske aktører og «Olje for utvikling»	98	9.3.1	Arbeidsinnvandringsmeldingen ...	135
7.7.4	Norge og det internasjonale samarbeidet innen olje og energi ..	100	9.3.2	Migrasjonsstrømmer til Norge	135
7.7.5	Biodrivstoff	101	9.3.3	Arbeidsmarkedet i Norge	135
7.8	Miljø- og energiforskningen	104	9.3.4	Spesielt om behovet for helsepersonell	137
7.9	Norsk satsing på miljøteknologi ...	106	9.3.5	Arbeidsinnvandring til Norge	139
7.10	Forslag til tiltak for klima- og energipolitikken	106	9.3.6	Innvandring til Norge på grunn av utdanning	139
7.10.1	Klimapolitikk som sikrer rett til utvikling	106	9.3.7	Flyktningstrømmer til Norge	141
7.10.2	Energipolitikk og utvikling	107	9.3.8	Irregulær migrasjon	141
7.10.3	Miljø og energiforskning	107	9.3.9	Asylsøkernes situasjon	141
			9.3.10	Integreringspolitikk	142
			9.3.11	Pengeoverføringer fra Norge	142
			9.4	Forslag til tiltak innen migrasjonspolitikken	144
			9.4.1	Arbeidsinnvandring	144
			9.4.2	Tiltak for å begrense hjerneflukt ..	145
			9.4.3	Et forenklet regelverk for pengeoverføringer	145
			9.4.4	Irregulær migrasjon og flyktningepolitikk	145
8	Kunnskapspolitikk	109	10	Freds-, sikkerhets- og forsvarspolitik	146
8.1	Kunnskap og fattigdom	109	10.1	Konflikt, fred og fattigdom	146
8.2	Politikk for kunnskaps- og teknologiutvikling	111	10.2	En FN-ledet verdensordning	147
8.2.1	Forskning rettet mot fattiges behov	111	10.2.1	Sikkerhetspolitiske utviklingstrekk	147
8.2.2	Bidrag til å bygge kunnskapsmiljøer i utviklingsland	113	10.2.2	Norsk sikkerhetspolitikk	148
8.2.3	Kunnskap for en bedre utviklingspolitikk	116			
8.3	Kunnskapsdeling	117			

10.2.3	Menneskelig sikkerhet	149
10.3	Norsk freds- og forsoningsarbeid .	150
10.3.1	Norsk støtte til fredsprosesser	150
10.3.2	Sikkerhetssektorreform	151
10.4	Våpen og våpenhandel	152
10.5	Internasjonale operasjoner	153
10.5.1	Norsk deltakelse	153
10.5.2	Legalitet og legitimitet	154
10.5.3	Operasjonstyper og kompleksitet .	155
10.5.4	Koordinering og organisering	155
10.6	Organisering og ressurser	157
10.7	Utvalgets overordnede vurderinger	157
10.8	Forslag til tiltak innen freds-, sikkerhets- og forsvarspolitikken .	158
10.8.1	Fred og forsoning	158
10.8.2	Våpen og våpenhandel	158
10.8.3	En FN-ledet verdensorden	159
10.8.4	Integrerte multidimensjonale operasjoner og organisering	159

11	Økonomiske og administrative konsekvenser	161
-----------	--	------------

Vedlegg

1	Bidrag fra ressurspersoner fra sør	164
	Elizabeth Eilor: Coherence. Its Relevance and significance from the African women's perspective . .	165
	Sony Kapoor: Taking another view – Some recommendations for Coherence.	169
	Pamela K. Mbabazi: Contribution to the Coherence Policy Debate from a Ugandan Perspective.	178
	Yash Tandon: The Issue of Coherence: its Relevance and Significance from the Perspective of the South.	180

Kapittel 1

Utviklingsutvalgets mandat og arbeid

1.1 Bakgrunn

Utviklingsutvalget ble oppnevnt i Statsråd 8. desember 2006 etter forslag fra utviklingsministeren. Utvalgets oppgave har vært å utrede hvordan norsk politikk utenom ren bistandspolitikk virker inn på utviklingen i fattige land, og komme med forslag til hvordan norsk politikk kan justeres slik at den blir mer samstemt med målet om å fremme økonomisk vekst og sosial utvikling i disse landene. Utvalget har drøftet hvordan norsk politikk som primært er rettet inn mot å regulere innenlandske forhold, virker inn på utvikling og fattigdomsbekjempelse i utviklingsland, og sett på tilsvarende virkninger av norske initiativer og posisjoner i regionale og globale organisasjoner og fora.

I denne rapporten summerer utvalget opp sine diskusjoner og analyser om hvordan en mer samstemt politikk for utvikling kan realiseres. Rapporten beskriver de utfordringer dette reiser for norsk politikk på de mest relevante områdene og fremmer konkrete forslag til tiltak for å møte dem. Forslagene omfatter tiltak for å tilpasse norsk politikk slik at den blir mer samstemt med utviklingsmålene, og ikke minst tiltak for å få etablert organisatoriske løsningene så det løpende arbeidet med å fremme samstemt politikk for utvikling kan sikres en varig institusjonell forankring i norsk forvaltning. Utvalget drøfter også hvordan privat sektor påvirker de samme forholdene.

1.2 Utvalgets mandat

«Norsk økonomi er relativt liten, og norsk politikk har, som en nylig gjennomført pilotstudie viser, isolert sett beskjeden *direkte* effekt på fattige lands økonomi og utviklingsmuligheter. Effektene kan likevel bli betydelige i samspill med andre lands politikk og gjennom allianser og partnerskap for å fremme norske synspunkter. Den konkrete kunnskapen om slike virkninger på ulike felter er imidlertid begrenset. Ved å øke både viten og bevissthet omkring hvordan totaliteten i norsk politikk påvirker utviklingslandenes muligheter for økonomisk og sosial vekst, både bilateralt og i multilate-

rale sammenhenger, kan en få et bedre grunnlag for å balansere norske interesser mot utviklingslandenes interesser.

Regjeringen har på denne bakgrunn besluttet å få utarbeidet en offentlig utredning (NOU). Utredningen skal analysere kontaktflater, interessekonflikter og handlingsrom og gi økt faglig kunnskap om effekter av norsk politikk på fattige land, slik at en får et bedre beslutningsgrunnlag for å vurdere hvordan denne politikken også kan bidra til å redusere fattigdommen i de fattige landene.

Utvalget skal identifisere de sider ved norsk politikk som har størst praktisk og prinsipiell betydning for bekjempelse av fattigdom i utviklingsland. Praktisk i den forstand at norsk politikk har direkte virkninger på faktorer som påvirker fattigdommen i disse landene. Prinsipielt ved at norsk politikk som isolert utøves i liten skala, gir signaleffekter til andre OECD-land ved at gjennomføringen av den skjer i koalisjon med andre land og dermed skaleres opp, og ved at den påvirker virksomheten i internasjonale organisasjoner og fora. Utvalget skal ta utgangspunkt i følgende temaområder, men kan etter eget skjønn vurdere andre felter som det finner relevante:

- Handelspolitikk i bred forstand.
- Nærings-, konkurranse- og arbeidsmarkedspolitikk
- Finanspolitikk, inklusive gjennom globale finansinstitusjoner
- Migrasjonspolitikk, både innvandringspolitikk og overføring av inntekter til opprinnelsesland
- Miljø-, energi- og ressurspolitikk, inklusive matvaresikkerhet i bred forstand og forvaltning av globale fellesgoder som klima
- Forsvars-, freds- og sikkerhetspolitikk, herunder sivile og militære bidrag til internasjonale fredsoperasjoner og krisehåndteringsoperasjoner
- Forsknings- og utviklingspolitikk, for eksempel bidrag til teknologiske gjennombrudd med stor betydning for utviklingslandene. IKT-spørsmål bør i en slik sammenheng også drøftes
- Norsk næringslivs investeringer i utviklingsland, herunder arbeid med bedriftenes samfunnsansvar (CSR) og anti-korrupsjon.
- Hav-, fiskeri og akvakulturpolitikk

- Helsepolitikk, herunder innretning av helseforskningen og rekruttering av helsepersonell fra utviklingslandene samt bidrag til å møte globale utfordringer innen smittevern og miljørettet helsevern.

Utvalget skal, ut fra et mål om å minimere de negative og forsterke de positive virkningene av norsk politikk på bekjempelse av fattigdom i sør, beskrive de sentrale problemene med å oppnå dette på de ulike områdene, og komme med forslag om hvordan disse i prinsippet og med utgangspunkt i utvalgets faglige bakgrunn bør løses.

Utvalget skal i sitt arbeid ta hensyn til relevante problemstillinger fra FNs tusenårs mål, særlig mål nr. 8 og den norske rapporten om denne: «Global Partnerships for Development», fra St.meld. nr. 35 (2003–2004) og fra St.meld. nr. 19 (2002–2003). Likeså fra «The Commitment to Development Index» som årlig utgis av Center for Global Development samt andre relevante sentrale dokumenter etter utvalgets skjønn.

Gitt at det eksisterer et begrenset kunnskapsgrunnlag som basis for utvalgets arbeid, må det på ulike måter kunne skaffe seg slik viten. Utvalget vil i noen grad kunne få slik kunnskap gjennom kontakt med sentrale institusjoner som arbeider med denne type problemstillinger, for eksempel OECD/DACs Policy Coherence for Development (PCD)-prosjekt, Center for Global Development i Washington DC, «The Global Policy Project» i London, Svensk UD (jamfør Sveriges globaliseringsutredning), Nederlandsk UDs enhet for koherens, DFID i Storbritannia, Verdensbanken (blant annet OTRI-indeksen), FNs Economic Commission for Africa, sekretariatet til den Afrikanske Union med flere, både i OECD-området og i utviklingsland. UD vil bidra til at utvalget får den informasjon det trenger for å få belyst problemstillingene fra ulike departementer, fra forskerhold og sentrale offentlige instanser samt fra andre lands myndigheter, inkludert myndigheter i utviklingsland. Utvalget har vært bredt sammensatt. Medlemmene ble oppnevnt på personlig basis, men dekker et bredt spekter av politiske avskygninger og representerer så vel det sivile samfunn som næringslivet og forskningsmiljøer.»

1.3 Utvalgets sammensetning og arbeid

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Gunstein Instefjord, avdelingssjef, Kirkens Nødhjelp, (leder)

- Julie Christiansen, tidligere stortingsrepresentant, Høyre
- Hildegunn Gjengedal, direktør, Landbrukets Brusselkontor
- Anne K. Grimsrud, rådgiver
- Lars Haltbrekken, leder, Norges naturvernforbund
- Linn Herning, styremedlem i Attac.
- Audun Lysbakken, nestleder, Sosialistisk Venstreparti
- Kristian Norheim, internasjonal sekretær, Fremskrittspartiet
- Kristin Røymo, enhetsleder, UNN
- Nina Røe Schefte, miljø- og samfunnsansvarlig, IKEA
- Åsne Seierstad, forfatter
- Camilla Stang, manager, Ernst & Young
- Malin Stensønes, direktør, Rederiforbundets Brusselkontor
- Arne Strand, seniorforsker, CMI/PRIO Cyprus Centre
- Camilla Bakken Øvald, samfunnsøkonom
- Håvard Aagesen, spesialrådgiver, Dinamo

Utvalgets medlemmer representerer et tverrsnitt av offentlig forvaltning, forskning, næringsliv, frivillige organisasjoner og kulturlivet, og gjenspeiler bred internasjonal kompetanse. Det har holdt 29 plenums møter for å drøfte sitt arbeid og har i tillegg arbeidet i fokusgrupper med ansvar for de viktigste fagområdene. For å skaffe til veie relevant informasjon og få innspill og tilbakemelding på arbeid og synspunkter har utvalget holdt åpne høringer om handel, investeringer, næringsliv, klima, energi og sikkerhet. Utvalget og deler av utvalget har besøkt blant annet Kenya og andre utviklingsland for å få førstehåndsintrykk av forholdene i land der effekter av norsk og internasjonal politikk på utvikling kan spores. Det har også besøkt forskningsinstitusjoner og andre institusjoner i og utenfor Norge som arbeider med de problemstillingene utvalget har utredet, og hatt høringer med internasjonale eksperter.

Utvalget har organisert arbeidet i fokusgrupper der Linn Herning har ledet fokusgruppen for handels- og investeringspolitikk, Julie Christiansen fokusgruppen for klima- og energipolitikk, Malin Stensønes fokusgruppen for freds-, sikkerhets- og forsvarspolitikk og Kristian Norheim fokusgruppen for migrasjon- og arbeidsmarkedspolitikk.

Utenriksdepartementet har utarbeidet utvalgets mandat og har stilt budsjettmidler til rådighet for arbeidet. Statistisk sentralbyrå har fungert som sekretariat for utvalget, med støtte fra Utenriksdepartementet og flere forskningsinstitusjoner.

Kapittel 2 Sammendrag

2.1 Hva utredningen inneholder

Utvalget har hatt som oppdrag å se på mulighetene for å innrette en helhetlig norsk politikk slik at den bidrar til å fremme utvikling i fattige land. Utvalget har drøftet politikken på sju områder som det anser som særlig relevante når det gjelder å skape en samstemt politikk for utvikling. For alle temaene har utvalget gitt sine vurderinger og foreslått forbedringer. De viktigste forslagene er summert opp på slutten av dette sammendraget. I mange tilfeller vil en se at det er uenighet i utvalget rundt både vurderinger og forslag, noe som reflekterer den store politiske spennvidden i utvalget. Noen emner som utvalget fikk i oppdrag å utrede, omtales som del-problemstillinger under andre overskrifter.

Utvalget drøfter innledningsvis i *kapittel 3* sin visjon for, perspektiv på og globale rammebetingelser for arbeidet, og drøfter deretter sentrale problemstillinger på følgende politikkområder:

Handel (kapittel 4). Utvalget drøfter en rekke problemstillinger rundt handel og handelspolitikk. Verdens handelsorganisasjon (WTO) er det globale fora for internasjonale handelsregler og derfor sentral i utredningen. Mer spesifikt drøftes tema som markedsadgang og politisk handlingsrom for fattige land, preferanseordninger, norske forhandlingsposisjoner og ulik tilnærming fra norsk side når det gjelder forhandlinger om jordbruk og forhandlingene om industrivarer og fisk. Videre behandles stridsspørsmålene rundt handel med tjenester og ikke-materielle rettigheter, spørsmålet om likebehandlende regelverk versus politisk handlingsrom, forhandlingsprosedyrer som ikke alltid gagnar utviklingsland og tvisteløsningsordningen. I tillegg drøfter kapitlet bilaterale handelsavtaler, turisme, forbrukerpolitikk og etisk/rettferdig handel.

Investeringspolitikken (kapittel 5) som rike land fører, vil være mer eller mindre effektiv og fordelaktig for et utviklingsland avhengig av sikkerhets-situasjonen, etableringskostnader, rettssikkerhet, hvor mye korrupsjon det er i landet og så videre. Utviklingseffekten av utenlandske investeringer vil også variere i henhold til faktorer som skatte-

inntekter, arbeidsplasser og lokale leveranser. Investeringer i utviklingsland representerer en ekstra usikkerhet for investorer, og utvalget drøfter i denne sammenheng blant annet Garantiinstituttet for eksportkredits (GIEK) politikk og innretningen av deres garantiordninger, som er sentral i forbindelse med avlastning av denne usikkerheten. Utfordringene rundt bilaterale investeringsavtaler er en sentral problemstilling som drøftes.

En annen svært viktig problemstilling er investeringspolitikken til Statens Pensjonsfond – Utland og den svake innretningen av dette mot utviklingsland og Afrika. Den norske statens samfunnsansvar som eier og investor, og mangelen på retningslinjer for utøvelsen av dette ansvaret, drøftes også i tillegg til investorers samfunnsansvar generelt. Videre drøftes problemstillinger rundt statens rolle som eier og investor, bedrifters samfunnsansvar, globale avtaler, frivillige ordninger og bruk av nasjonalt regelverk.

De internasjonale finansinstitusjonene og FN (kapittel 6) spiller en stor rolle i utviklingslands kamp mot fattigdom gjennom sin gavebistand, långivning og sine mer eller mindre påtvungne råd om politikktutforming. Utvalget påpeker den skjeve maktbalansen i Verdensbanken og det Internasjonale valutafondet (IMF) som medfører at utviklingslandene har liten innflytelse på forhold av stor betydning for egen utvikling. Utvalget anbefaler at Norge går inn for økt representasjon og stemmevekt for utviklingslandene i Bretton Woods-institusjonenes styrende organer, at IMF og Verdensbankens ledelse for fremtiden velges på mer demokratisk vis.

Klimaendringene (kapittel 7) vil antakelig ramme de fattigste landene og befolkningsgruppene hardere enn rike land, selv om de første i liten grad har bidratt til problemene. Det skyldes både geografisk beliggenhet, topografi og manglende ressurser i mange land til å tilpasse seg. Utvalget påpeker at klimaendringene i verste fall kan føre til at utviklingen mot redusert fattigdom reverseres, og at det er lite trolig at dagens takt i utvikling og utbredelse av billig renseteknologi og begrensninger i rike lands energiforbruk vil kunne kompensere de CO₂-utslippene som for eksempel full reali-

sering av tusenårsmaal nr. 1 i alle land ville medføre. En samstemt politikk for utvikling av den fattige del av verden vil etter utvalgets syn kreve at rike land setter i verk særlige tiltak både innen energiøkonomisering, reduksjon i bruken av fossilt brennstoff og med hensyn til utvikling og bruk av ren fornybar energi. Dersom ikke det lykkes, kan klima-problemet bidra til å sementere ulikheter i velferd og inntekt.

Kunnskapsoverføring (kapittel 8). Målrettet oppbygging av kunnskap er en forutsetning for at utviklingsland skal kunne fortsette en positiv utviklingsbane etter at de kommer seg ut av fattigdommen. En godt utbygd grunnutdanning og yrkesopplæring er en forutsetning for et godt rekrutteringsgrunnlag til høgre utdanning og forskning av høy kvalitet. Utvalget påpeker at Norge bidrar relativt sett lite til å utvikle den globale kunnskapsbasen. Norges investeringer i forskning ligger på bare 1,5 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP), langt under OECD-gjennomsnittet og langt under land vi vanligvis sammenligner oss med.

Immaterielle rettigheter som patenter og copyright skal stimulere til forskning og innovasjon, men de hindrer samtidig allmenn tilgang til ny kunnskap og teknologi. En politisk utvikling mot stadig strengere vern av immaterielle rettigheter i Norge og andre vestlige land vil bidra til å redusere overføring av kunnskap og teknologi til fattige i utviklingsland. Utviklingsutvalget drøfter dette og kommer med forslag til hvordan Norge skal kunne bidra til denne kunnskapsoppbyggingen.

Migrasjon og pengeoverføringer (kapittel 9). Internasjonal migrasjon kan bidra til økt velferd ikke bare for migranter og deres familier, men også for de land som sender og mottar migranter. Norsk innvandrings- og integreringspolitikk kan dermed også bidra til å redusere fattigdom i utviklingsland. Undersøkelser viser at utviklingsland får særlig stor økonomisk gevinst ved utvandring av ufaglærte, mens de fleste innvandringsland foretrekker høyt utdannede migranter. De med høyere utdanning og ferdigheter er også en gruppe utviklingslandene har stort behov for, samtidig som de vanskelig kan konkurrere på lønn med land i nord. Norge har iverksatt tiltak for å begrense aktiv hjerneflukt fra utviklingsland, og utvalget har forslag til tiltak ut over dette.

Migrasjon genererer også store pengestrømmer tilbake til utviklingslandene. Utvalget drøfter om disse overføringene kan lettes og gjøres rimeligere slik at utviklingseffekten av midlene kan økes.

Fred og sikkerhet (kapittel 10) er grunnleggende for menneskers og staters utvikling, og der-

for en viktig forutsetning for utvikling og fattigdomsreduksjon. To tredjedeler av Afrikas fattige befinner seg i land som er eller nylig har vært i konflikt, og sivilbefolkningen bærer de største byrdene både under og etter konfliktene. Land med svakt styresett og verdifulle naturressurser er mer utsatt for konflikter enn andre. Å hindre konflikt, redusere konfliktnivået med militære virkemidler, hindre bruk av våpen som i stor grad rammer sivilbefolkningen, eller bidra til en forhandlet fredsløsning, er alle viktige fattigdomsreducerende virkemidler. Deltakelse i tiltak for å stabilisere situasjonen i slike land, beskytte befolkningen mot overgrep og få partene til å slutte fred er i mange tilfeller helt nødvendig for at støtte til andre utviklingstiltak skal ha noen effekt. Norge deltar aktivt i hele spekteret av sivile og militære fredsinitiativ. Utviklingsutvalget drøfter hvordan dette arbeidet kan bli mer samstemt i Norge og internasjonalt for å bidra til utvikling i sør.

Bidrag fra utviklingsekspertene (se vedlegg). Utvalget har bedt fire eksperter på utvikling som selv har base i eller bakgrunn fra utviklingsland, om å kommentere utvalgets mandat og arbeid. Deres interessante bidrag har gitt inspirasjon til arbeidet og er gjengitt som vedlegg til utredningen.

2.2 Utvalgets viktigste anbefalinger for en mer samstemt utviklingspolitikk

Handel

1. Utvalget anbefaler at det legges større vekt på utviklingshensyn i utforming av norske forhandlingsposisjoner i Verdens handelsorganisasjon. Norge må i forhandlingene vektlegge både markedsadgang og politisk handlingsrom for utviklingsland. Norge bør i WTO arbeide for størst mulig reduksjon av både direkte og indirekte eksportsubsidier, og foreta en kritisk gjennomgang av alle norske subsidieordninger i lys av dette. Utvalgets flertall anbefaler også at det arbeides for en klargjøring og utvidelse av definisjonen av offentlige tjenester som sikrer muligheten for å skjerme vann, helse og utdanning fra forhandlingene. Norge må redusere sine krav til markedsadgang i utviklingsland innen forhandlingene om fisk og industrivarer ettersom norsk eksport av fiskeri- og sjømatprodukter ikke må tvinges fram på bekostning av utviklingslands mulighet til tollbeskyttelse av industri- og havnæringssektorer.

2. Utvalgets flertall anbefaler at Norge vektlegger asymmetri i bilaterale og regionale handelsavtaler slik at utviklingsland gis både fordelaktig markedsadgang og beskyttelsesrett.
3. Utvalgets flertall anbefaler momsfristak for sertifiserte produkter fra utviklingsland der det garanteres at produktet er bærekraftig produsert, at arbeidsrettighetene respekteres, og at prisen arbeiderne mottar, står i forhold til produksjons- og levekostnader.

Investeringer

4. Utvalget anbefaler at Statens Pensjonsfond – Utland retter en betydelig andel av investeringene mot positiv filtrering på fornybar energi og relevant klimateknologi. På denne måten kan fondet bidra til en raskere teknologiutvikling innen bærekraftig energi og klimavennlig teknologi. Dette er et område der norske investeringer kan ha global betydning.
5. Utvalget anbefaler at man i løpet av en femårsperiode bygger opp et fond tilsvarende 10 milliarder kroner for investeringer i lavinntektsland med spesielt fokus på Afrika og MUL. Midlene kanaliseres gjennom Norfund, som gis rom til å øke forvaltningskapasiteten da investeringer i fattige land er ressurskrevende. Fondet bør administreres adskilt fra den bistandsfinansierte investeringsporteføljen og eies av Finansdepartementet. Utvalgets flertall stiller strenge betingelser til utviklingseffekten av et slikt fond og at kompetansemiljøer i sør skal bidra med å legge premisser for fondets virkemiddelapparat og styringsform.

De internasjonale finansinstitusjonene

6. Utvalgets flertall anbefaler en demokratisering av de internasjonale finansinstitusjonene ved at utviklingsland gis økt stemmevekt, og ved at ordningen der USA og EU utpeker institusjonenes ledere bør avvikles. Økonomiske betingelser som innebærer krav om privatisering og liberalisering, bør ikke forekomme verken i IMF eller Verdensbanken.

Klima og energi

7. Utvalgets flertall anbefaler at Norge må arbeide for en klimaavtale som omfatter alle land, som begrenser den globale oppvarmingen til maksimum 2 °C, og som bidrar til å utjevne ulikheter i velferd og inntekt. Det innebærer at fattige land må gis rom til å øke sine utslipp, og at rike

land må finansiere utslippsreduksjoner i utviklingsland. Utslippsforpliktelse og finansiering av klimatiltak må baseres på lands historiske ansvar og økonomiske evne og sikre retten til utvikling for fattige land. Norge bør arbeide for avtaler og løsninger som sikrer finansiering og gjennomføring av utslippsreduksjoner, teknologiutvikling, teknologioverføringer og tilpasninger i utviklingsland.

8. Utvalgets flertall foreslår at Norge, inntil en klimaavtale som setter tak på utslippene i alle land er på plass, setter av 1,5–3 prosent av sitt årlige BNI, tilsvarende omlag 30–60 milliarder norske kroner årlig til tiltak for å redusere klimagassutslippene både nasjonalt og internasjonalt. Samtidig må Norge arbeide for at de 10–20 andre rikeste landene setter av en tilsvarende andel av sitt BNP til klimatiltak. Utvalget mener Norge i 2050 må være et lavutslippssamfunn med utslipp som minst er 90 prosent lavere enn dagens utslipp. Dette vil gi oss et utslipp per person som er på linje med det verdensgjennomsnittet må basere seg på, dersom vi skal oppnå målet om å bergrense den globale temperaturøkningen til 2 °C.

Kunnskapspolitik

9. Utvalget anbefaler at Norge prioriterer globale kunnskapsbehov og utviklingslandenes kunnskapsbehov i opptrapping av den offentlige forskningsinnsatsen. Minst 10 prosent av forskningsinnsatsen bør målrettes mot dette. Globale kunnskapsbehov og utviklingslandenes kunnskapsbehov bør inkluderes i alle departementenes sektoransvar for forskning, og i mandatet til offentlige forskningsinstitusjoner som universiteter og høyskoler. Norske myndigheter anbefales også å pålegge offentlige forskningsinstitusjoner og mottakere av offentlige forskningsmidler å gjøre forskningsresultat offentlig tilgjengelig. Norge bør arbeide internasjonalt for å forhindre at utviklingsland mot sin vilje presses til å innføre strengere immaterielt rettsvern.

Migrasjon

10. Utvalgets flertall anbefaler at det åpnes for innvandring av ufaglært arbeidskraft fra utenfor EØS-området, og at Norge i større grad forsøker å imøtekomme utviklingslands forslag om liberalisering av bevegelse av arbeidskraft i WTO-forhandlingene. Norge bør også ta initiativ til å utrede hvordan arbeidsmigranter kan

behandles mer likt uavhengig av opphavsland. Utvalget ser det som viktig at Norge i påvente av internasjonale retningslinjer utarbeider nasjonale retningslinjer for ansvarlig rekruttering av faglært kompetanse der tiltak som å begrense rekruttering av utdannet personell, utdanne ufaglærte i Norge og utvikling av kompensasjonsordninger vektlegges.

Freds-, sikkerhets- og forsvarspolitik

11. Utvalgets flertall anbefaler at Norge skal prioritere militære bidrag til FN-ledede operasjoner, men bør også bidra med styrker til NATO- og EU- ledede operasjoner når disse har nødvendig legalitet fra FNs sikkerhetsråd. Utvalget anbefaler videre at regjeringen foretar en gjennomgang av dagens organisering og rutiner knyttet til forberedelse, iverksettelse, gjennomføring og evaluering av internasjonale operasjoner for å se på forbedringer med sikte på større grad av samstemt politikk og flerfaglighet i alle nivå i beslutningsprosessene. Det bør opprettes et nasjonalt råd for håndteringen av hele spekteret av Norges engasjement innen internasjonal krise- og konflikthåndtering og fredsarbeid.
12. Utvalget anbefaler at Norge innfører sporingsmekanismer på våpen og ammunisjon. Våpen og ammunisjon som produseres i Norge, må merkes med produsent, førstekjøper og produksjonsparti, og Norge må jobbe for en tilsvarende internasjonal merkingspraksis. Utvalgets flertall anbefaler også at Norge innfører sluttbrukererklæring på våpeneksport også ved salg til NATO-land, og stiller betingelser for eventuelt videresalg. Det anbefales videre at Norge bruker sine eierandeler i norsk våpenindustri til å sørge for at salg av våpen og ammu-

nisjon skjer etter like gode regler som de norske, også når det selges fra konsernets fabrikker i andre land.

Administrative anbefalinger

13. Utvalget anbefaler at regjeringen vurderer institusjonelle reformer som kan styrke den politiske og administrative kapasiteten til å utvikle en mer samstemt politikk for utvikling. Utvalget anbefaler at regjeringen styrker embetsverkets kapasitet til en samlet forberedelse av politiske beslutninger på tvers av de tradisjonelle grensene mellom fagdepartementene. Norge bør i likhet med Sverige og Nederland etablere en enhet i Utenriksdepartementet som gis i oppdrag å overvåke relevante politikkområder og koordinere arbeidet. Det bør nedsettes et råd eller kontaktutvalg bestående av representanter for blant annet næringslivet, fagbevegelsen og det sivile samfunn, samt gis oppdrag til ulike forskningsmiljøer for å sikres regelmessig og uavhengig evaluering av en helhetlig norsk politikk for utvikling.
14. Utvalget anbefaler at Norge følger eksempelet fra Storbritannia og andre europeiske land, og innfører en regelmessig rapportering til Stortinget om de samlede effekter og resultater av norsk politikk i forhold til de utviklingspolitiske målene. Denne rapporteringen bør som et minimum skje en gang per stortingsperiode. Utvalget anbefaler også at regjeringen legger til rette for økt kunnskap på dette feltet gjennom en mer systematisk evaluering og analyse av den samlede norske tilstedeværelsen i utviklingsland. Det bør sikres en regelmessig og uavhengig evaluering av samstemtheten i utviklingspolitikken.

Kapittel 3

En samstemt politikk for utvikling

3.1 Visjonen

Utviklingsutvalget mener at den rike del av verden har et spesielt ansvar for å være bevisst konsekvensene for utviklingslandene av det som i utgangspunktet framstår som nasjonale politiske veivalg. Utviklingslandene er spesielt sårbare for beslutninger fattet utenfor egne landegrenser. Norge har i tillegg også, blant annet gjennom FNs tusenårserklæring, erkjent et særskilt ansvar for å bidra til verdiskaping og fattigdomsreduksjon i disse landene. Dette betyr ikke at utvalget mener at alle utviklingsland til enhver tid har sammenfallende interesser, eller at disse landene skal fratras mulighetene til ansvar for egne politiske veivalg, men det betyr blant annet at vi hjemme og internasjonalt bør bidra til å fjerne hindringer som vi og andre er ansvarlige for, og som hindrer dem i å delta i det internasjonale samfunnet på minst de samme vilkår som oss.

Behovet for økt samstemt politikk for utvikling springer ut av den fundamentale gjensidige avhengigheten som i økende grad preger alle politikkområder, både nasjonalt og internasjonalt. Rammebetingelsene for nasjonal politikk, også i vårt eget land, endres på nær sagt alle områder som en følge av internasjonale trender, maktstrukturer og utviklingstrekk. Tilsvarende påvirker i stadig sterkere grad flere sider ved norsk politikk rammebetingelser og utviklingsmuligheter for politiske myndigheter i andre land. Utvalget legger til grunn følgende definisjon av samstemt politikk for utvikling (OECDs definisjon):

«En politikk som sikrer at målene for utviklingspolitikken ikke undergraves av annen politikk myndighetene fører og som også påvirker utviklingslandene, og at disse andre politikkområdene så langt det er mulig støtter opp under utviklingsmålene.»

Bekjempelse av fattigdom, gjennom bistand og på andre måter, framstår som et etisk imperativ for mange. Men det er flere grunner til at fattigdommen bør bekjempes. I en globalisert verden er færre fattige en klok investering i en felles framtid. Færre fattige betyr at flere blir i stand til å delta i global økonomisk og kulturell samhandling, færre

motiveres til å delta i konflikter, og flere kan bidra til tiltak mot klimaforverring. Det å avhjelpe fattigdom har derfor både en verdi i seg selv og er viktig for å skape en bedre felles framtid.

Redusert fattigdom er nært knyttet til økonomisk vekst og fordeling. Økonomisk vekst kan også ha negative effekter på globale fellesgoder, for eksempel i form av klimaforverring. Et globalt fellesgode er et gode som i prinsippet alle kan nyte godt av, og som er slik at verdien og betydningen av det for hvert enkelt individ ikke reduseres selv om også alle andre forbruker det¹. Det finnes knapt noen «rene» globale fellesgoder etter denne definisjonen, men fred og sikkerhet, forebygging av og forhindring av spredning av epidemier, finansiell stabilitet og grunnleggende menneskerettigheter, stabilt klima, tilgang til kunnskap, muligheter til å reise fritt og globale kjørerregler for handel og investeringer har alle karakter av å være slike goder. Tilstanden til disse fellesgodene er avgjørende for utvikling i alle land og for innbyggerne der. Det er dermed opplagt en felles oppgave for både rike og fattige land å styrke produksjonen av de globale fellesgodene og sikre at flest mulig kan nyte godt av dem.

Fattige land har ofte ikke de samme forutsetninger som de rike til å nyttiggjøre seg globale fellesgoder. Makt er systematisk ulikt fordelt land imellom, og gjør noen land avhengig av rammebetingelser gitt av andre. Utviklingslands handlingsrom er derfor ofte sterkt begrenset. Disse begrensningene kan ha historiske årsaker og skyldes strukturer og arbeidsdeling etablert i verden under kolonitiden. De kan også skyldes fattige lands gjeldsbyrde, og avhengighet av donorer i rike land eller multilaterale finansinstitusjoner, og at markeder hvor land i nord fritt kan selge sine varer, er lukket for de fattige i sør. Konflikt, enten intern konflikt eller militær dominans utenfra, er også en avgjørende årsak til manglende utvikling mange steder i verden. Klimaendringene rammer

1. *GLOBAL PUBLIC GOODS: International Cooperation in the 21st Century*, edited by Inge Kaul, Isabelle Grunberg, and Marc A. Stern. Copyright© 1999 by Oxford University Press.

Boks 3.1 Globale Fellesgoder

«Global public goods which will benefit developing countries (and Norway) are heavily underfinanced. At the same time, there are sources of significant (global public) finance in the form of excess and underutilized capital at International financial institutions such as the International Monetary Fund (IMF) and World Bank (WB) amounting to as much as USD 100 billion. Norway should spearhead the international effort to allocate this money towards the provision of scarce global public goods and such an effort will produce significant positive outcomes for developing countries without any additional cost to Norway.»

Sony Kapoor, leder,
International Finance, Environment & Development Consultant (India, UK, Norway)

fattige land hardt, til tross for at det historiske ansvar for utslippene av klimagasser i hovedsak ligger hos de rike landene. Mange fattige land kan ikke nyte godt av vitenskapelige framskritt på helsefronten fordi befolkningen ikke kan betale nok, fordi preparater er patentert, eller fordi for mye helsepersonell er utvandret. Investorer kommer ikke, og lokal kapital investeres utenlands på grunn av svake rettsapparater og forvaltningssystemer, kriminalitet og korrupsjon. Mangel på muligheter og vekst i fattige land kan derfor både skyldes eksterne betingelser, deres posisjon i den globale fordelingen av makt og arbeid, og interne problemer knyttet til styresett.

Vellykket bistand kan hjelpe fattige land til å rette på problemer som skyldes ulike former for svak kapasitet av en eller annen art. Bistand har spilt en viktig rolle i å styrke kapasiteten i helse- og utdanningssektorene i mange utviklingsland. Bistand kan også forbedre produksjonskapasitet eller produktkvalitet slik at land kan nyte godt av nye handelsmuligheter, og brukes til å styrke infrastruktur, forvaltning og rettssystemet slik at både den enkeltes levekår, rettspleien og respekten for menneskerettighetene og rammebetingelsene for investeringer i næringslivet blir bedre. Bistand kan dessuten bidra til å øke utviklingslandenes egen produksjon av globale fellesgoder, for eksempel ved at bistandsfinansiert renseteknologi reduserer CO₂-utslipp. Myndigheter med vilje til å skape utvikling kan på denne måten utnytte bistand til å

bedre både tilgangen på og produksjonen av globale fellesgoder. Om bistand lykkes, er også avhengig av måten den gis på og betingelsene som knyttes til den.

Myndighetene i fattige land står imidlertid maktesløse når det er rike lands interesser eller politikk som hindrer de fattiges tilgang til fellesgodene. Siden Norge og andre rike land er del av et globalt system hvor makt og muligheter er systematisk skjevt fordelt, kreves mer enn bistand og gode intensjoner for å bidra positivt til utvikling. Det krever erkjennelse av at det finnes interessekonflikter mellom rike og fattige land, vilje til å ta andre hensyn enn norske interesser og til å si fra seg privilegier som rike land i dag har på en rekke områder. Slike endringer kan være smertefulle å gjennomføre på politikkområder som gjelder nasjonale interesser som ansees som vitale, og er derfor ofte vanskelig å få til. Det er likevel ingen unnskyldning for ikke å endre politikk som motvirker utvikling i fattige land.

Et forsøk på å etablere en samstemt norsk politikk overfor land i sør må både innen bistand og på andre områder søke å differensiere mellom ulike typer land slik at en unngår å føre en politikk hvor generelle løsninger begrenser landenes handlingsrom til å prøve ut og utvikle politikk for økonomisk vekst som er tilpasset nasjonale forhold.

Utviklingsutvalget mener generelt at rike land må engasjere seg sterkere i å skape mest mulig likeverdige vilkår for utviklingsland gjennom å sikre at deres politikk på alle relevante områder er samstemt for å fremme økonomisk vekst og utvikling². Som et minimum må de påse at deres politikk ikke skader utviklingslandenes kamp mot fattigdommen. Det er dette som utvalget har vurdert for Norges vedkommende, og som er tema for denne utredningen.

Utvalget legger til grunn at analysen for en slik samstemt utviklingsfremmende politikk skal ha et langsiktig perspektiv og fokusere på de politiske og økonomiske rammebetingelsene land i sør har til å føre en utviklingsfremmende politikk som kan legge grunnlag for fattigdomsreduksjon. Siktepunktet her er ikke fattigdomsbekjempelse gjennom økte bistandsgaver eller -lån til fattige mennesker eller land, men rammebetingelser som kan

2. Samstemt politikk kan i prinsippet ta utgangspunkt i en hvilken som helst politikk. De fleste regjeringer har et organ som sikrer størst mulig grad av samstemthet generelt. Noen få regjeringer har også sett at svake fattige lands interesser sett i relasjon til sterke rike lands interesser, krever at samstemthet i politikken på utviklings- og fattigdomsreduksjonens premisser vies særlig oppmerksomhet gjennom regelverk, institusjoner eller på andre måter.

gjøre det lettere for disse landene selv å skape varig økonomisk vekst og redusere fattigdommen. Dette er et viktig skille fordi fokuset i utviklingspolitikken oftest er på bistand. Bistand kan være en viktig og nødvendig katalysator for å bidra til utvikling, men det er langt fra tilstrekkelig som virkemiddel til å gjøre denne bærekraftig.

3.2 Fattigdom og ulikhet

Fattigdom beskrives ofte med statistikk, slik det også er gjort i denne utredningen. Men tall forteller bare halve historien. Mange av oss har sett tallene før, møtt fattigdommen i massemedia, og et fåtall har til og med opplevd den på nært hold. For å virkelig forstå hva fattigdom innebærer må en imidlertid ha vært fattig selv, noe de fleste av oss aldri har vært og aldri vil bli. Slik de fattige selv beskriver fattigdom, er det «å alltid være sulten, alltid være trett, å få sine soleklare rettigheter tilside-satt, ikke bli hørt, at ingen taler deres sak, å bli oversett, se sine barn dø av sult og sykdom fordi de ikke har råd til nok mat eller helsetjenester, ikke ha råd til å gi barna skolegang og å være prisgitt vær og vekstforhold³.» Dette beskriver et liv som de fleste ikke vil betegne som verdig for mennesker.

I 2004 levde rundt 1 milliard mennesker i lav- og mellominntektsland i ekstrem fattigdom. Det tilsvarer nesten hver femte innbygger i disse landene⁴. De ekstremt fattige er de som har under USD 1 per dag⁵ til å skaffe seg mat, bolig, vann, energi, helse, utdanning og andre varer og tjenes-

3. Voices of the Poor, Verdensbanken 2000.

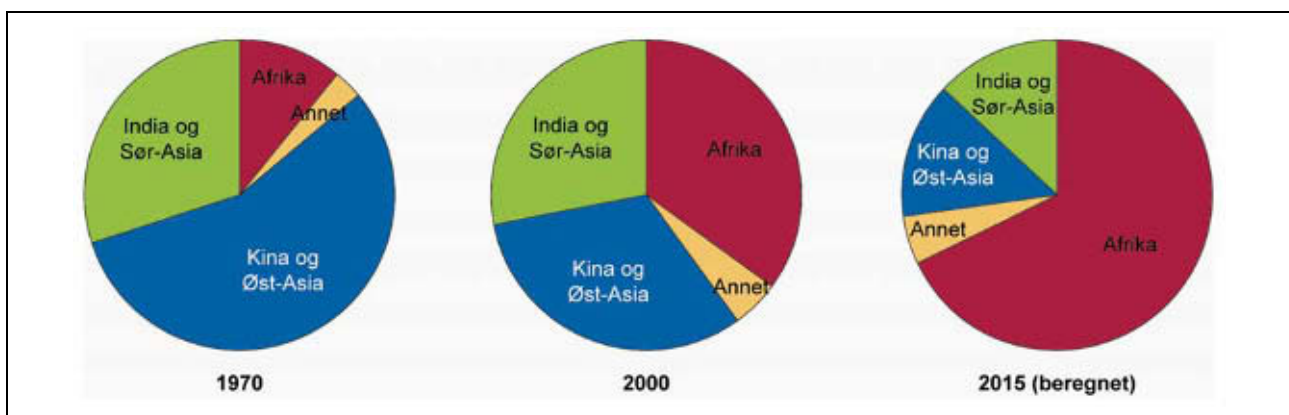
4. Verdensbanken: World Development Indicators 2007. The World Bank og Oxford University Press <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/WDI07section1-intro.pdf>.

5. Kjøpekraftjustert.



Figur 3.1 Arbeid er en viktig vei ut av fattigdom

ter. Antallet som lever på under USD 2 om dagen, er det dobbelte. Flertallet av verdens ekstremt fattige bor ikke i verdens fattigste land. En rekke mellominntektsland med en voksende middelklasse har også store grupper fattige. Anslagsvis 75 prosent av de ekstremt fattige bor på landsbygda, og der vil ifølge beregninger majoriteten av dem også være å finne i lang tid framover, på tross av økende urbanisering av fattigdommen.



Figur 3.2 Geografisk fordeling av ekstrem fattigdom

Kilde: GapMinder <http://www.gapminder.org/fullscreen.php?file=GapminderMedia/GapTools/HDT05L/application.swf>.

Fattigdomsmålene med 1 og 2 kjøpekraftskorrigerte dollar om dagen er et forsøk på å beskrive inntektsfattigdom, og danner grunnlag for det første målet under tusenårsmålene. Fattigdom har imidlertid mange dimensjoner som ikke blir fanget opp gjennom inntekt, og andre indikatorer kan supplere bildet gitt av en-dollar-om-dagen-målet. UNDPs Human Development Index og Human Poverty Index, og delindeksene disse er sammensatt av, er eksempler på slike utfyllende fattigdomsindikatorer. Videre er også ginikoeffisienten, et mål på inntektsfordelingen, nødvendig for å se hvordan fattigdommen er fordelt og utvikler seg over tid. Disse indikatorene opererer imidlertid på landnivå, og kan ikke gi konkrete anslag på hvor mange mennesker som er fattige.

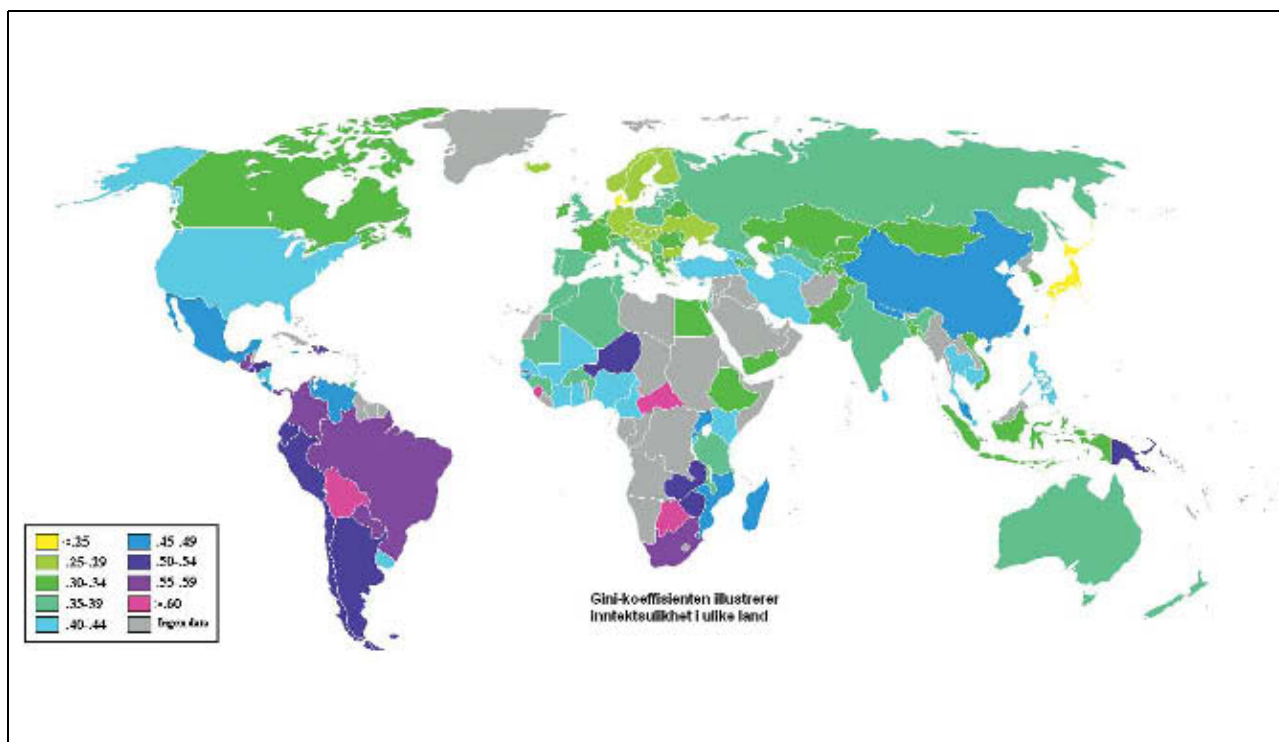
Beregningene av fattigdomsutviklingen i ulike land med 1- og 2-dollar-målene er omstridt. Det største problemet er at de ofte baserer seg på gamle eller mangelfulle data. Utrekningen av tallene baserer seg på sammenligninger av kjøpekraft i ulike land. Et omfattende internasjonalt samarbeidsprogram (International Comparison of Prices) har nylig avsluttet en oppdatering av disse prissammenligningene, der hovedmålet er å sammenligne størrelse på bruttonasjonalprodukt verden over. Kina og India deltok i dette arbeidet for første gang på lenge. Et resultat av dette var at anslaget på størrelsen på Kinas bruttonasjonalpro-

dukt sank med 40 prosent. Indias økonomi var også mindre enn før antatt. Dette får også konsekvenser for beregningene av antallet fattige. Verdensbanken har i skrivende stund ikke ferdigstilt sine siste analyser, men anslår likevel antallet fattige i Kina til å være om lag 3–7 prosentpoeng høyere enn tidligere antatt, noe som tilsvarer om lag 35–85 millioner flere fattige. Disse nye beregningene gjør altså at anslaget på nivået på fattigdom kan endre seg. Trenden i fattigdomsreduksjonene i disse landene holdes imidlertid ved lag.

I følge Verdensbanken har antall ekstremt fattige i verden sunket med 260 millioner mennesker (10 prosentpoeng) mellom 1990 og 2004⁶. Det er stor usikkerhet knyttet til anslagene på antall fattige, men beregninger fra banken indikerer at nedgangen skyldes den positive økonomiske utviklingen i mange asiatiske land, spesielt Kina⁷. I Øst-Asia falt den ekstreme fattigdommen fra 30 prosent til under 10 prosent fra 1990 til 2004. Nesten to av tre ekstremt fattige lever i Asia. Bare 30 prosent av

6. Verdensbanken, World Development Indicators 2007. The World Bank og Oxford University Press <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/WDI07section1-intro.pdf>.

7. Beregninger fra International Comparison Program i 2007 viser at kjøpekraften i den kinesiske økonomien har vært overvurdert. Oppjusterte levekostnader vil legges til grunn for nye fattigdomsmålinger, noe som antakelig vil heve anslagene for antall fattige i Kina.



Figur 3.3 Kart over inntektsulikhet i verden 2007–2008.

Gini-koeffisienten er et mål på inntektsulikhet i et land. Lav verdi = lav ulikhet.

Boks 3.2 Å leve på 1 eller 2 dollar om dagen i Malawi

Husholdsundersøkelsen fra Malawi for 2004–2005 viser at i 57 prosent av husholdningene måtte individene klare seg på under 1 dollar om dagen hver. I 88 prosent av husholdningene hadde hver enkelt under 2 dollar om dagen å leve for.

En husholdning som brukte 1 dollar om dagen per medlem, brukte omtrent 68 cent av hver dollar til mat, ingenting til alkohol eller tobakk, 6 cent til klær og sko, 16 cent til bolig, 6 cent til helse og 4 cent til annet.

En husholdning som brukte 2 dollar om dagen per medlem, brukte omtrent 1,29 cent til mat, 5 cent til alkohol og tobakk, 4 cent til klær og sko, 47 cent til bolig, 5 cent til helse og 10 cent til annet.

En person i Malawi trenger, etter beregninger Verdensbanken har gjort, 58 cent for å få dekket sitt minimum kaloribehov på 2 100 kalorier. Dette svarer imidlertid kun til minimumsbehovet i situasjoner der det er tale om å redde liv. Et sunt og balansert kosthold som kan sikre at barn når sitt fysiske og mentale vekstpotensiale, krever betydelig mer. Særlig gjelder dette gravide mødre, og barn fram til toårsalderen. Da

er tilgang på ernæringsrik mat avgjørende for både mor og barn for å unngå skader på grunn av mangelfull ernæring som vil være umulig å rette opp i etterkant.

1 dollar om dagen-husholdningene har altså råd til litt mer enn det minimale kaloribehovet, men neppe råd til å sikre sine barn mot feilernæring. Situasjonen er desto mer alvorlig fordi mer enn halvparten av Malawis hushold konsumerer mindre enn gjennomsnittshusholdningen i eksempelet.

2 dollar-husholdningene og de som tjener mer har råd til nok ernæringsrik mat til alle husholdsmedlemmene. Men dette utgjør altså bare noe over 12 prosent av husholdningene. I en landsbygdsøkonomi som den i Malawi skal det samtidig bare en dårlig avling til for at inntektene også for en stor del av disse faller under minimum.

Det er mange og sammensatte årsaker til at om lag en milliard mennesker lever under fattigdomsgrensen. Men det de har til felles, er en daglig kamp for å skaffe mat, husly, medisiner og utdanning til sine barn.

dem bor i Afrika. Sør for Sahara er imidlertid andelen ekstremt fattige om lag 40 prosent og i enkelte av landene så høy som 60 prosent. I Afrika ligger dessuten de fattiges levestandard gjennomgående betydelig lengre under fattigdomsgrensen enn i andre deler av verden, noe som innebærer at det er betydelig vanskeligere å løfte dem opp på en anstendig inntekt.

Figur 3.2 viser hvordan den sterke økonomiske veksten i Asia har påvirket den globale fordelingen av ekstrem fattigdom. Hvis denne utviklingen fortsetter som nå, vil to av tre av de aller fattigste bo i Afrika i 2015. Isolert sett har andelen fattige i Afrika lenge stått på stedet hvil på rundt 45 prosent, men har sunket til 41 prosent fra 2002 til 2004. Utviklingen i Asia viser at det kanskje er håp om at også Afrika etter hvert kan snu trenden og komme seg ut av fattigdommen.

Fordeling er en avgjørende faktor for at økonomisk vekst skal bidra til redusert fattigdom. Det er stadig mer bevis for at vekstens bidrag til fattigdomsreduksjon er betydelig lavere ved voksende ulikhet, enn når forskjellene i et samfunn er på vei nedover⁸. Utviklingen i ulikhet sier derfor også

mye om forutsetningene for å bekjempe fattigdom. Ifølge UNDP vil vekststrategier som også legger vekt på å redusere ulikhet, føre til mindre fattigdom, både i absolutt og relativ forstand.

En analyse av informasjonen i World Income Inequality Database (WIID) viser at ulikhet innen land ble redusert i 1950–60 og 1970-årene i de fleste i- og u-land. Siden 1980-årene har imidlertid denne utviklingen stagnert eller snudd. De to siste tiårene viser dataene for mange land en betydelig økning i ulikhet. På begynnelsen av 1980-årene hadde 29 av de 73 landene med tilstrekkelig tallmateriale i databasen en ginikoeffisient på mer enn 0,35–0,40. Ved slutten av 1990-tallet hadde antallet land med et slikt høyt ulikhetsnivå økt til 48. Denne tendensen er tydelig i så vel rike som fattige land.

Forskere ved Universitetet i Oslo har beregnet hvor mye omfordeling som kreves for å heve

8. UNDP (2005): Energizing the Millennium Development Goals: A Guide to Energy's Role in Reducing Poverty. UNDP/BDP Energy and Environment Group <http://www.energyandenvironment.undp.org/undp/indexAction.cfm?module=Library&action=GetFile&DocumentAttachmentID=1405>.

befolkningen i et utviklingsland over en fattigdomsgrense på 2 dollar dagen (Lind og Moene 2007). Jo lavere en slik potensiell skattesats er, desto mer gjerrig framstår landet. Forskerne finner en dramatisk økning i gjerrighet globalt de siste 30 årene. Sør-Afrika framstår som verdens gjerrigste land, idet en inntektsskatt på 1,07 prosent av de ikke-fattiges inntekter hadde vært tilstrekkelig til å løfte alle landets innbyggere over fattigdomsgrensen. Blant andre gjerrige land finner vi Namibia og flere land i Sør-Amerika. Felles for disse er at de har relativt store ressurser til selv å gjøre mye i kampen mot fattigdom, men at lite gjøres. For eksempel satses det lite på utdanning og helse. I den andre enden av skalaen finner vi land som Malawi, Tanzania og Mosambik med så lavt inntektsnivå og høy fattigdom at selv ikke helt jevn inntektsfordeling vil utrydde fattigdommen. Fattigdomsreduksjon i slike land krever vedvarende høy økonomisk vekst. Forskerne finner ingen sammenheng mellom et lands gjerrighet og økonomiske vekst.

3.3 Betydningen av bistand

Som katalysator for å få i gang viktige samfunnsfunksjoner kan bistand bidra til redusert fattigdom på kort og lang sikt, men bistand vil aldri alene kunne løse verdens fattigdomsproblemer. Forskning viser at den er mest effektiv når den rettes mot de fattigste landene med myndigheter som

fører en aktiv og effektiv politikk for bekjempelse av fattigdom⁹. En kan imidlertid ikke dermed konkludere med at bistand hovedsakelig bør gå til land med effektivt styresett. Ut fra en rettighetstilnærming må en også finne kanaler til å bistå de fattige i land med svakt styresett og mangel på demokrati.

Selv om Norge er en betydelig bistandsaktør internasjonalt, gikk ikke mer enn 37 prosent av norsk bi- og multilateral bistand til de minst utviklede landene i 2005¹⁰. Tabell 3.1 viser at fem av de ti største mottakerne av bilateral norsk bistand i 2007 ikke er klassifisert i gruppen med lav menneskelig utvikling av FN. Tabellen viser også hvordan Norges ønske om å spille en rolle i forbindelse med fredsprosesser og konfliktløsning preger prioriteringene i bistanden (Sudan, de palestinske områdene og Afghanistan). Videre er tre av de fire største bistandsmottakerne land med ekstremt svakt styresett. Svakt styresett med korrupsjon, politisk ustabilitet og intern uro utgjør en barriere mot fattigdomsreduksjon.

Bistandens betydning for økonomiene i utviklingslandene varierer etter utviklingsgraden og størrelsen på økonomiene i landene. Figur 3.4 viser hvordan utenlandsinvesteringene og migranternes overføringer fra utlandet er større enn bistand til alle utviklingsland. Bistand er imidlertid fortsatt

9. Norads årsrapport 2007: Evaluering av norsk utviklings-samarbeid,
http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=12331.

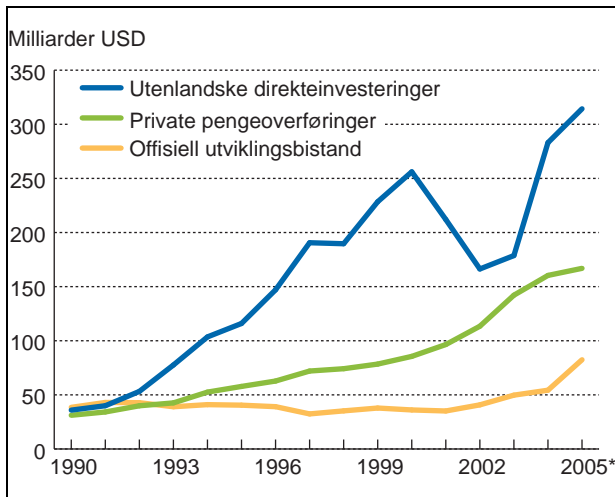
10. FN, Human Development Report 2007/2008 statistics
<http://hdr.undp.org/en/statistics/data/>.

Tabell 3.1 Indikatorer for de 10 største mottakerne av norsk bilateral bistand i 2007

	Norsk bistand (millioner kr)	Menneskelig utvikling (1=høyest, 177=lavest)	Ekstrem inntektsfattigdom (% under 1 \$ dagen)	Inntektsfattigdom (% under 2 \$ dagen)	Styresett (1=best styresett 212=svakest)
Sudan	701	147 (middels)	.. ¹	.. ¹	193
Tanzania	670	159 (lav)	57,8	89,9	123
Palestina	622	106 (middels)	.. ¹	.. ¹	176
Afghanistan	553	.. ¹ (lav)	.. ¹	.. ¹	201
Peru	553	87 (middels)	10,5	30,6	.. ¹
Mosambik	412	172 (lav)	36,2	74,1	120
Filippinene	463	90 (middels)	14,8	43,0	.. ¹
Zambia	436	165 (lav)	63,8	87,2	138
Uganda	409	154 (middels)	.. ¹	.. ¹	143
Malawi	321	164 (lav)	20,8	62,9	139

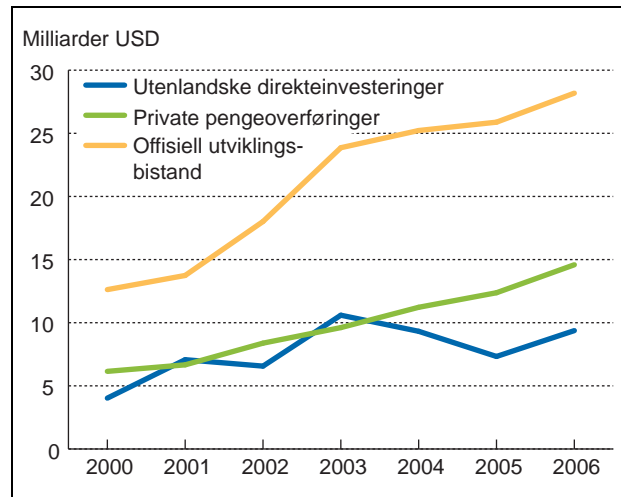
¹ Data ikke tilgjengelig.

Kilder: Norsk bistand: Norad; Menneskelig utvikling: Human Development Index fra Human Development Report (HDR) 2007/08; Inntektsfattigdom HDR 2007/08; Svakt styresett: World Governance Indicators 2007 (Verdensbanken). Tallet i tabellen refererer til landets gjennomsnittlige rangering på 6 indikatorer.



Figur 3.4 Ulike pengestrømmer til alle utviklingsland. 1990–2006. Milliarder USD

Kilde: Verdensbanken, UNCTAD og OECD.



Figur 3.5 Finansstrømmer til MUL-land, 2000–2006. Milliarder USD

Kilde: Verdensbanken, UNCTAD og OECD.

en viktig finansieringskilde for de minst utviklede landene. Figur 3.5 viser at overføringer fra migranter og utenlandske direkteinvesteringer til sammen utgjør litt mindre enn offisiell utviklingsbistand til MUL-land.

Relativt mye av Norges bilaterale bistand er rettet mot Afrika – nesten 5 milliarder i 2006. Dette utgjør hele 40 prosent av den norske bilaterale bistanden. Utover bistanden har Afrika liten betydning i norsk økonomi: Importen fra Afrika utgjør om lag en prosent av samlet import til Norge. Omfanget av import fra Afrika er noe større enn bistanden, med henholdsvis 6,6 og 5,3 milliarder kroner. Tilsvarende går bare en brøkdel av norske direkteinvesteringer i virksomheter i andre land til Afrika, men beløpet er likevel langt større enn bistanden. De norske investeringene i Afrika er nesten utelukkende innen oljeutvinning, og domineres av StatoilHydro. Dette illustrerer hvor marginalt omfanget av bistanden er i forhold til andre ressursstrømmer til utviklingsland. Verdens bistand utgjør en femtedel av en prosent av verdens BNP.

Bistand er ikke et hovedemne i denne utredningen. En rekke prosesser er i dag fokusert på hvordan bistanden bidrar til utvikling og fattigdomsbekjempelse. Den fremste av disse er overvåkingen og evalueringen av iverksettelsen av Paris-erklæringen om effektiv bistand som blant annet tar for seg hvordan givne samordner sine programmer seg imellom, og hvordan de tilpasser programmene til mottakerlandenes behov og planer. Andre prosesser ser på hvordan en kan bevirke at bistanden motvirker korrupsjon og ikke fører til mer av

det. Atter andre prosesser søker å få givne til å øke sin bistand i tråd med løfter gitt av G8 og på ulike toppmøter. Bistand omtales imidlertid der hvor det er relevant.

3.4 Samstemt politikk for utvikling i et internasjonalt perspektiv

Erkjennelsen av at en rekke andre politikkområder har større betydning for fattigdomsreduksjon i utviklingsland enn bistandspolitikken, ligger til grunn for at FNs medlemsland ved tusenårsskiftet sluttet seg til tusenårsmål nr. 7 og 8 om nasjonalt ansvar for global bærekraftig utvikling og globale partnerskap for utvikling. I mål 8 vektlegges utvikling av åpne, regelbaserte, forutsigbare og ikke-diskriminerende internasjonale handels- og finanssystemer, gjeldslette og økt bistand til land som fører en forpliktende politikk for fattigdomsreduksjon. Det å sikre utviklingslandene tilgang til relevant teknologi, spesielt innen medisin og informasjon- og kommunikasjonsteknologi nevnes også. Tusenårsmål nr. 7 vektlegger reduserte utslipp av klimagasser. At samtlige medlemsland i FN sluttet opp om disse målene bekrefter at det er stor enighet om at rike land har et spesielt ansvar for å endre egen politikk så vel som politikken til internasjonale organisasjoner for å bekjempe fattigdom. Det er imidlertid store ulikheter med hensyn til hvordan land og organisasjoner følger opp disse målene og idealet om samstemt politikk for utvikling.

Samstemt politikk for utvikling har vært et kjerneområde for OECDs utviklingskomitee *OECD/DAC* i flere tiår. OECD har også følgende definisjon av Policy Coherence for Development, PCD (samstemt politikk for utvikling): «... *politikk som sikrer at målene for utviklingspolitikken ikke undergraves av annen politikk myndighetene fører og som også påvirker utviklingslandene, og at disse andre politikkområdene så langt det er mulig støtter opp under utviklingsmålene.*» Definisjonen impliserer at nasjonale myndigheter også bør identifisere og utnytte eventuelle synergier mellom utviklingspolitikken og andre politikkområder. OECD har identifisert jordbruk, handel, investeringer, kunnskap og teknologioverføring inkludert helseforskning, migrasjon, miljø, sikkerhet og våpenhandel som de områdene der OECD-landenes politikk potensielt kan ha størst betydning for fattigdoms-

reduksjon i utviklingslandene¹¹. Utviklingsutvalget støtter seg i denne utredningen til OECDs definisjon og behandler også de fleste av de temaene som OECD identifiserer som nøkkelområder.

Sverige var i 2003 det første landet i verden til å vedta i lovs form en politikk for hvordan man innen alle politikkområder skal arbeide for et felles mål om global utvikling, det vil si at fokus er både på globale fellesgoder generelt og på samstemt politikk for utvikling. Det skal rapporteres årlig til den svenske riksdagen om dette¹². Med global utvikling mener en i Sverige foruten fattigdomsreduksjon også styrking av menneskerettigheter og demokrati samt miljømessig bærekraft og likestilling. I Sverige legges det spesielt vekt på å utvikle en samstemt miljø-, handel-, jordbruks-, innvandrings- og sikkerhetspolitikk. Sverige har utmerket seg som pådriver for å få redusert sukkerproduksjonen i EU slik at utviklingsland kan få en sterkere markedsposisjon¹³.

Også myndighetene i *Nederland, Finland og Storbritannia* arbeider systematisk for å utvikle en mer samstemt politikk for utvikling. Nederland prioriterer politikkområdene jordbruk, handel, immateriell rett og folkehelse, produktstandarder, fiskeri, klima og energi, migrasjon samt fred og sikkerhet. Nederland har blant annet arbeidet for å redusere EUs subsidiering av bomullsproduksjonen fordi denne bidrar til lave verdensmarkedspriser for et viktig eksportprodukt fra utviklingsland¹⁴. Myndighetene i Storbritannia har vektlagt handel, migrasjon, forskning/teknologi, de internasjonale finansinstitusjonene, britiske utenlandsinvesteringer samt miljø og sikkerhetspolitikk¹⁵. Det britiske parlamentet vedtok i 2006 en

Boks 3.3 Samstemt politikk for utvikling sett fra sør

«The policy coherence argument tries to advocate for taking into consideration the interests of developing countries in policy making. However, as many critiques have noted, Coherence has always been and will continue to be a function of competing and conflicting interests and values. Unless Donor countries become more ethical and realise that they cannot continue building their progress on the retrogression of other countries, policy coherence will take long to become a reality.»

Pamela K Mbabazi
Dean, Faculty of Development Studies,
Mbarara University

«I would say that there are really *two sources of incoherence* in the developed industrialized countries' attempts to address issues of development and poverty in the countries of the South.

1. Incoherence arising out of *conceptual* (mis)understanding of development; and
2. Incoherence arising out of *practice at variance with* stated «development» policy objectives and means to development set out by OECD countries.»

Yash Tandon
Executive Director, The South Centre

11. OECD: The DAC Guidelines. Poverty Reduction. <http://www.oecd.org/dataoecd/47/14/2672735.pdf> og OECD, Policy coherence: Vital for global development. Policy brief, July 2003. <http://www.oecd.org/dataoecd/1/50/8879954.pdf>.
12. Sveriges regering: Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global Utveckling. Regeringens proposition 2002/03:122 <http://www.regeringen.se/content/1/c4/07/73/874fe3e0.pdf> Mer informasjon om svensk koherenspolitikk ligger på http://www.regeringen.se/sb/d/2355;jsessionid=a0tAimr_6Bma.
13. Sveriges regering: Sveriges politik för global utveckling. Regeringens skrivelse 2005/06:204 <http://www.regeringen.se/content/1/c6/06/44/04/420a32ec.pdf>.
14. Nederlands utenriksdepartement (2006): Policy coherence for development . Progress Report. Ministry of Foreign Affairs, The Hague June 2006. Se også http://www.minbuza.nl/en/developmentcooperation/Themes/poverty,coherence/policy_coherence_for_development.html.
15. DFID Annual Report 2007: Development on the Record. Department for International Development. <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/departmental-report/2007/>.

lov som krever at statsråden for internasjonal utvikling hvert år rapporterer til dem hvordan andre departementers politikk hindrer eller fremmer fattigdomsreduksjon og utvikling.

EUs medlemsland forpliktet seg i 2005 til å sørge for at EUs politikk i sin helhet bidrar til å nå utviklingspolitiske mål. EU har i tillegg til bistand identifisert elleve politikkområder med særlig betydning for utviklingslandene: handel, miljø, sikkerhet, jordbruk, fiskeri, arbeidsforhold, migrasjon, forskning og innovasjon, informasjonssamfunn, transport og energi¹⁶. En studie har imidlertid vist at EU har en betydelig utfordring idet deres prosesser for saksforberedelse gjør at ulike politikkområder dels behandles isolert fra hverandre. Det er dermed en ekstra utfordring for EUs organer å etablere ordninger som gjør det enklere å etterleve forpliktelsene til å få til en samstemt politikk for utvikling¹⁷.

I Norge lanserte Bondevik II-regjeringen en rekke tiltak for å øke samstemtheten for utvikling i politikken i St.meld. nr. 35 (2003–2004) Felles kamp mot fattigdom. Meldingen har et eget kapittel om partnerskap for utvikling som framhever følgende politikkområder: handel, investeringer, gjeldslette, migrasjon, miljø, kunnskaps- og teknologioverføring, bekjempelse av korrupsjon og hvitvasking, medbestemmelse i internasjonale fora og finansiering av bistand og globale fellesgoder. Norge har gjort framskritt på noen av disse områdene, men henger som denne utredningen vil vise, noe etter på andre. Norge har markert seg innen global helse og har lansert en kampanje for å redde regnskog.

3.5 Maktfordeling og innflytelse

Norsk politikk for utvikling i fattige land og mulighet for at den kan bli mer samstemt er påvirket av internasjonal maktfordeling og staters, organisasjoners og enkeltpersoners vilje og evne til å påvirke og endre denne i favør av de fattige.

Konkurransen om naturressurser, alliansedanning, militær innflytelse, økonomisk utvikling og dragkamp mellom politiske og religiøse ideer er alle element som påvirker kamp mot fattigdom. USA er fremdeles den dominerende stormakten, men Europa er blitt mer samordnet gjennom den Europeiske Union. Voksende økonomier, som Kina, Russland, Brasil og India, markerer samtidig sine ønsker om større internasjonal innflytelse. I dette bildet har de minst utviklede landene og den fattigste befolkningen svært begrenset makt og innflytelse, inkludert i FN og andre internasjonale organisasjoner.

En del land i Asia som har oppnådd høy økonomisk vekst og er kommet langt i fattigdomsreduksjonen, har også store utfordringer knyttet til menneskerettigheter eller klimaforverring. Dimensjonen på utslippene fra energiproduksjonen og industrisektoren i disse landene gjør det til en hovedutfordring å få i gang en forpliktende dialog med dem om utslippsreduksjoner. Den begrensede klimainnsatsen i mange vestlige land samt de asiatiske landenes ønske om å vokse videre raskt, som medfører stort ressursbehov, er imidlertid en barriere.

Hvordan dette etter hvert vil nedfelle seg i den globale maktpolitikken er uklart. Dynamikken i utviklingen i Asia har alt vist seg i økt konkurranse om ressursene – for eksempel i Afrika der ikke minst Kina er aktiv. Alle de såkalte BRICS-landene (Brasil, Russland, India, Kina og Sør-Afrika) har hatt en betydelig økonomisk vekst de siste årene. Over tid vil denne økonomiske makten kunne omsettes til politisk makt med et tilhørende maktskifte fra vest til øst/sør. Det at Kina tilbyr utviklingsland i Afrika økonomisk samhandel som ikke bindes opp mot politiske betingelser, er en viktig premisse for den videre utviklingen av det globale økonomiske system som utviklingsland må operere i. Skal det internasjonale samfunnet lykkes i å skape en felles utviklingsstrategi, må også disse nye tunge aktørene med i dialogen om rammebetingelser for bistands- og utviklingspolitikk.

BRICS-landene har alt spilt en sentral rolle i den pågående Doha runden i WTO gjennom ledelse ved å fronte utviklingslandenes krav om politisk handlingsrom og økt markedsadgang. Begrepet politisk handlingsrom (policy space) er blitt definert av UNCTAD som «mulighetsrommet for innenrikspolitik, særlig på feltene handel, investeringer og næringsutvikling innen internasjonale regler, forpliktelser og globale markeds-hensyn». Dette bærer bud om at BRICS-landene vil spille en mer framtrødende rolle i viktige politiske fora i framtiden. Det er interessant å merke seg at

16. EU-kommisjonen: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee of 12 April 2005 - Policy Coherence for Development – Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals (COM(2005) 134)

<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12534.htm>.

17. van Schaik, Louise, Michael Kaeding, Alan Hudson, Jorge Núñez Ferrer, Christian Egenhofer (2006): Policy Coherence for Development in the EU Council: Strategies for the Way Forward. Centre For European Policy Studies Brussels shop.ceps.be/downfree.php?item_id=1356.

en rekke toneangivende land, for eksempel Storbritannia, tar til orde for at BRICS landene bør få en viktigere rolle i sentrale internasjonale organisasjoner som FN, WTO, IMF og Verdensbanken. IMFs nye sjef har også uttalt at en omfordeling av rettigheter og plikter som reflekterer dagens økonomiske størrelser, er nødvendig for å ivareta IMFs legitimitet. Ulike kryssende interesser utviklingsland imellom gjør det imidlertid viktig å påse at endringene i de globale økonomiske og politiske maktforholdene også bidrar til mer samstemt politikk med de fattigste landenes utviklingsmål.

Men stater har ikke monopol på makt og innflytelse; ikke-statlige aktører har etter hvert fått mer makt i internasjonal politikk. Ofte bidrar disse med penger, kompetanse og mobiliseringsevne som er helt avgjørende for etablering av globale styringsorganer. Menneskerettighetsorganisasjoner, fagbevegelsen og miljøorganisasjoner er eksempler på slike viktige nettverk i internasjonal politikk. Til dette bildet hører også store stiftelser som finansierer ulike formål i utviklingsland, som for eksempel Gates Foundation. Arbeidstakerorganisasjoner og kombinerte analyse- og pressgrupper, som for eksempel International Crisis Group, er også viktige aktører.

Også multinasjonale selskaper spiller en stadig viktigere rolle. Disse påvirker ofte sterkt de nasjonale økonomiene de opererer i og har i kraft av sin størrelse og rekkevidde også betydelig innflytelse globalt. De tre største selskapene i verden, Wal-Mart, Exxon Mobil og Royal Dutch Shell har en samlet omsetning (1 017 milliarder USD i 2006) som overgår bruttonasjonalproduktet for hele Afrika sør for Sahara (713 milliarder USD). Det største selskapet målt i omsetning, Wal-Mart, har en omsetning (351 milliarder USD) som er nesten like stor som alle MUL-land til sammen (367 milliarder USD). Menneskerettigheter og klimahensyn må ivaretas gjennom selskapenes egne regler for samfunnsansvar og gjennom de nasjonale og internasjonale rammebetingelsene for næringslivet i de landene de opererer i. Det siste har også stor betydning for fordeling av den veksten selskapene bidrar til å skape.

Dette økte mangfoldet og endringene i makt og innflytelse utfordrer det eksisterende globale styringssystemet. Det har også medført dannelse av fora som for eksempel World Economic Forum i Davos, hvor nye aktører og representanter for nasjonalstater og globale organisasjoner møtes for å drøfte sentrale globale spørsmål for siden å trekke på dem i FN, OECD og styrediskusjoner i de internasjonale finansinstitusjonene. Prosessen har også demonstrert for spesialiserte organer

som OECD/DAC at de må finne nye arbeidsmåter for å ta hensyn til aktører med stor innflytelse på deres arbeid.

3.6 Måling av samstemt politikk for utvikling

Målinger av hvor samstemt den totale politikken i et land er med hensyn til å fremme utvikling, er svært vanskelige å gjennomføre. I praksis vil slike vurderinger måtte baseres på kjente årsakssammenhenger. På noen områder vil dette være relativt ukontroversielt, særlig der det er høy grad av enighet innen forskningen om hva slags politikk som faktisk bidrar til å redusere fattigdom. På områder der forskningen spriker, er det tilsvarende vanskelig å gi en vurdering av samstemtheten for utvikling i politikken. På mange områder vil det derfor være vanskelig å trekke bastante konklusjoner i vurderingen av samstemtheten i norsk politikk.

I noen land har nasjonale myndigheter lov hjemlet rapportering av samstemthet. Innen EU skal rapporteringen på Tusenårsmålene inneholde en vurdering av samstemthet. EU-kommisjonen publiserte i 2007 en egenvurdering av samstemtheten i unionens og medlemslandenes politikk¹⁸. I Sverige og Storbritannia rapporterer utviklingsmyndighetene årlig til nasjonalforsamlingen om samstemtheten innen hele bredden av regjeringens politikk. Også i Nederland skjer det slik rapportering. I Norge er Utenriksdepartementets rapportering på Tusenårsmål nr. 8 fra 2004¹⁹ foreløpig en engangsforeteelse.

Det er vanskelig å se at nasjonale myndigheters egenrapportering kan gi en kritisk og eksplisitt vurdering av politikken. Det er mer nærliggende å vente at den vil bli preget av tiltak som kan ha positiv betydning for utviklingslandene, mens negative utviklingstrekk ved egen politikk underkommuniseres.

Eksterne vurderinger er desto viktigere. En slik er prosjektet EU-coherence, finansiert av regjeringen og enkelte frivillige organisasjoner i Nederland. De gjennomfører regelmessig analyser

18. EU-kommisjonen: EU Report on Policy Coherence for Development. European Commission, DE 139, November 2007 (Commission Working Paper COM(2007) 545 final og Commission Staff Working Paper SEC(2007) 1202). http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Publication_Coherence_DEF_en.pdf.

19. Global Partnerships for Development. Millennium Development Goal No 8. Progress Report by Norway 2004, <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/rap/2004/0217/ddd/pdfv/225797-mdg8-rapport.pdf>.

av samstemtheten mellom utvalgte områder av EUs politikk, som jordbruk (sukker og bomull), fiskeri (EU-flåtenes fangst i utviklingslands farvann), helse (patenter på medisiner og handel) og våpenhandel²⁰, og er en viktig premissleverandør både i den nasjonale debatten og på EU-nivå.

Det mest kjente forsøket på å lage et samlemål på hvordan rike lands politikk påvirker fattige i utviklingsland, er samstemthetsmålet Commitment to Development Index (CDI). Indeksen er sammensatt av mål på politikken innen seks områder med antatt stor betydning for fattigdomsreduksjon: bistand, handel, investeringer, migrasjon, miljø, sikkerhet og teknologi²¹. Norge ble i 2007 rangert som nummer tre av 21 rike land, etter Nederland og Danmark. Norge skårer høyest av samtlige land på både sikkerhetspolitikk og miljø. Norge får gode poeng for sitt store bidrag med personell og penger til internasjonalt fredsbevarende og humanitære intervensjoner og for lave utslipp av drivhusgasser per innbygger (utslipp fra petroleumsutvinningen på norsk sokkel er ikke med) samt reduksjonene vi oppnådde fra 1995 til 2005. Norge får en fjerdeplass med hensyn til bistand på grunn av store bevilgninger i forhold til landets inntekt og blir nummer seks med hensyn til investeringspolitikk på grunn av tiltak for å støtte norske investeringer i utviklingsland. Norge skårer noe over middels på teknologi, og middels på migrasjon. Norge skårer nest lavest på handel av de 21 landene grunnet høye handelshindringer (toll og subsidier) på landbruksprodukter.

CDIs metodikk for å vurdere om politikken er samstemt er omdiskutert. Både data, kriterier og målemetodene er diskutabile, for eksempel er det ikke tatt hensyn til at rundt 25 prosent av importen til Norge skjer tollfritt. Det er også politisk uenighet om noen av de vurderingene som ligger bak indeksen, for eksempel rangeringen med hensyn til bidrag til global sikkerhet. Indeksen og dens seks delindekser gir imidlertid et interessant bilde av endringer i OECD-landenes politikk fra år til år.

I Norge har Framtiden i våre hender utviklet et slags mål på samstemthet gjennom beregning av indikatoren «i-hjelpen» der en prøver å tallfeste fordelene Norge har av den økonomiske ubalansen mellom rike og fattige land. Dette settes så opp mot bistanden Norge yter til fattige land. Ifølge Framtiden i våre hender mottok Norge 28 milliarder norske kroner fra utviklingsland i 2005, hvilket er 62 prosent mer enn det som ble gitt i bistand til

utviklingsland samme år. Dette baseres på industrialiserte lands fortrinn i vare-, kapital- og arbeidskraftmarkedet, kombinert med kostnadene utviklingsland påføres for miljøbelastninger forårsaket av industrialiserte land²². I-hjelpen beregner imidlertid kun Norges gevinst, og ikke tilsvarende tap for utviklingslandene, noe som kunne være vesentlig i et fattigdomsperspektiv.

OECDs sjekkliste for samstemthet fra år 2000 er et verktøy for politikktutvikling i medlemslandene. Den nevner politikkområder som bør vurderes i forhold til samstemthet²³. OECD har også gjennomført en vurdering av samstemtheten i medlemslandenes politikk²⁴. For Norges del baserer studien seg på deres evaluering (Peer Review) av norsk utviklingspolitikk fra 1999. OECD mente den gangen at det var en relativt sterk bevissthet i Norge om behovet for å utvikle en samstemt politikk overfor utviklingslandene. Spesielt ble det bemerket at Norge hadde en GSP-ordning (preferanseordning for utviklingsland) som ga gunstig markedsadgang for enkelte utviklingsland, at Norge aktivt fremmet interessene til sine hovedsamarbeidsland i internasjonale diskusjoner om handel, utvikling og globale fellesgoder, og at norsk bistand i liten grad var bundet til kjøp av norske varer og tjenester. OECD anbefalte imidlertid bedre innsyn og åpenhet omkring politikk som potensielt ikke er samstemt, spesielt innen landbrukssektoren, for å kunne vurdere motsetninger og omstillingskostnader bedre. OECD hadde også forslag til organiseringen internt i Utenriksdepartementet og mellom departementene for å sikre en mer samstemt politikk for utvikling. OECDs Peer Review av norsk utviklingspolitikk fra 2004 vektla positivt at samstemthet var blitt et eksplisitt mål for denne politikken, men etterlyste en sterkere forankring av samstemthet i hele regjeringsapparatet.

En ekstern evaluering av norsk politikk for bærekraftig utvikling hadde forholdet handel og bistand som ett av evalueringsområdene²⁵. Evalueringen konkluderte med at den norske politikken

22. Framtiden i våre hender: I-hjelpen 2006. Om de fattiges bistand til de rike. Rapport 4/2006. Framtiden i våre hender http://www.framtiden.no/filer/R200604_I-hjelpen_2006.pdf.

23. OECD (2001): The DAC Guidelines. Poverty Reduction. OECD <http://www.oecd.org/dataoecd/47/14/2672735.pdf>.

24. OECD (2004): Extracts From The Development Co-Operation Review Series Concerning Policy Coherence <http://www.oecd.org/dataoecd/23/16/25497010.pdf>.

25. Danielson, Anders, Conny Hägg, Helene Lindahl, Lars Lundberg, Joakim Sonnégård Og Joseph Enyimu (2007): En peer-review av Norges politik for hållbar utveckling. http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/Barekraftig_utvikling/Sammendrag-fra-peer-review-av-barekrafti.html?id=458363.

20. www.eucoherence.org.

21. Center for Global Development 2007.

http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/.

er lite samstemt gjennom på den ene siden å være sjenerøs med bistand, og på den andre siden restriktiv i handelspolitikken. Ifølge evalueringen kan dette særlig ramme fattige land, unntatt de minst utviklede land (MUL) som har toll- og kvotefrihet for eksport til Norge. Evalueringspanelet anbefalte å tydeliggjøre konsekvensene for norske distrikter og norske konsumenter av å innføre en mer liberal handelspolitikk på jordbruks- og tekstilområdet samt å forbedre offisielle indikatorer for både handel og bistand.

En innvending mot de eksisterende vurderingene av politikk i et samstemthetperspektiv er at de i liten grad dokumenterer hvilken virkning den vurderte politikken har i utviklingsland. De tar heller ikke hensyn til at utviklingsland er forskjellige og har ulike interesser, og at effekten av politikken derfor vil variere mellom land. Det er derfor behov for mer kunnskap om hvordan Norges og andre rike lands politikk påvirker utviklingsland.

3.7 Konsekvenser for hvordan politikken utformes samt anbefalinger

Norske myndigheter har en plikt til å bidra i kampen mot fattigdom i utviklingsland. Selv om Norge er et lite land, har norsk politikk effekt på utviklingslandene både gjennom nasjonal politikk og deltakelse i internasjonale prosesser og organisasjoner. At den politiske viljen eller evnen i en del utviklingsland hindrer fattigdomsreduksjon, kan ikke brukes som et generelt argument mot å bistå disse landene med ressurser eller med å fjerne hindringer for fattigdomsreduksjon som utviklingslandene støter på.

Utviklingsutvalgets mandat bygger på et mål om å minimere de negative effektene av norsk politikk på utviklingsland, og forsterke de positive effektene. Mandatet legger således sterk vekt på å identifisere og sette i verk tiltak innen de områdene der norsk politikk bidrar til å undergrave kampen mot fattigdom. Å minimere de negative effektene – i motsetning til å redusere dem – innebærer at en skal ta så mye hensyn til utviklingslandenes interesser som en kan, uten å skade vitale norske interesser når disse står i direkte motsetning til hverandre. For å innfri et slikt ønske vil det være nødvendig å legge om norsk politikk innen noen områder. Å forsterke de positive effektene tolkes som at der norske interesser er sammenfallende med interessene til fattige utviklingsland, skal slike synergier utnyttes. I disse tilfellene vil det være snakk om å styrke enkelte elementer i



Figur 3.6 Produksjon av blomster for salg i Europa er blitt en viktig inntektskilde for mange land i Afrika.

eksisterende politikk. I noen tilfeller kan dette innebære en vann-vinn situasjon, men økt satsing kan også gå ut over andre tiltak på grunn av begrensede ressurser.

Denne utredningen inneholder en rekke forslag til tiltak for å øke effekten på fattigdomsreduksjon og handlingsrom for økonomisk og sosial utvikling av norsk politikk på områder som vi ser som viktige, for å bedre rammevilkårene for utvikling.

Fattige i utviklingsland har liten påvirkningsmulighet. Når politiske beslutninger tas i Norge stiller i praksis norske interessegrupper først i køen. Det er et politisk valg om og når fattiges interesser skal prioriteres foran norske interesser. Det er imidlertid vanskelig å legitimere at Norges befolkning og myndigheter ikke har eller skaffer seg kunnskap om konsekvensen av de beslutningene som tas for fattige i utviklingsland. For å ansvarliggjøre myndighetene er det nødvendig at de regelmessig dokumenterer og offentliggjør hvilke konsekvenser vedtak fattet i Norge har for fattige i utviklingsland. Myndighetene må også ta stilling til denne kunnskapen når beslutningene skal tas. Å utvikle en mer samstemt politikk for utvikling er ikke en engangsforeteelse som et offentlig utvalg kan besørge. Det krever et kontinuerlig og systematisk arbeid fra myndighetenes side, og arbeidet må institusjonaliseres. Denne utredningen inneholder forslag til hvordan dette kan gjøres.

Utvalget mener at norsk politikk i dag utformes gjennom beslutningsstrukturer som i for liten grad er tilpasset en situasjon hvor den gjensidige avhengigheten over landegrensene berører nær sagt alle politikkområder. Dette er problematisk i de tilfeller

hvor norske politiske beslutninger er til skade eller hinder for utviklingslandenes muligheter til å bekjempe fattigdom. Men det er også etter utvalgets mening et problem dersom fraværet av effektive institusjonelle mekanismer for mer samstemt politikk for utvikling fratrukker oss mulighetene til å skape positive synergier mellom den nasjonale politikkkutformingen og Norges utenriks- og utviklingspolitiske målsettinger.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har for eksempel ansvaret for innvandrings- og integreringspolitikken. Et sentralt virkemiddel for en samstemt politikk for utvikling, som migrasjon og pengeoverføringer til utlandet, ligger altså utenfor ansvarsområdet til Utenriksdepartementet og peker fram mot et behov for omfattende koordinering på tvers av fagdepartementene. Landbruksdepartementet har fagansvar for landbrukspolitikken og Fiskeridepartementet for fiskeripolitikken, mens Utenriksdepartementet sitter med ansvaret for selve forhandlingsprosessen i WTO. Finansdepartementet har ansvaret for norsk politikk overfor IMF, et ansvar som er delegert til Norges Bank. IMF's sentrale rolle som økonomisk rådgiver og bistandsyter overfor fattige land byr på utfordringer for regjeringen når den skal forsøke å etablere en overordnet politikk som skal evne å ta hensyn til hvert fagdepartements – også Finansdepartementets – særegne perspektiver og interesser. Finansdepartementet er for øvrig ansvarlig for Statens Pensjonsfond – Utland hvor politisk-økonomiske retningslinjer med relevans for investeringer i utviklingsland blir utarbeidet og forvaltet. Fondet har aksjer til en verdi av 4,8 milliarder norske kroner i selskaper som Regnskogfondet hevder ødelegger regnskogen i en rekke fattige land²⁶, samtidig som Regjeringen har etablert et fond som skal kunne bruke inntil 3 milliarder per år i fem år på å redde regnskog. Spenningene mellom norske investeringer i utlandet og effekten av disse på miljøet og livsgrunnlaget til fattige land er bare ett eksempel på at koordineringsutfordringen mellom departementer både er en byråkratisk og en politisk utfordring.

Disse eksemplene på hvordan ulike fagdepartementer er involvert i saker med relevans for en samstemt utviklingspolitikk, indikerer at det er behov for nye institusjonelle og politiske mekanismer for å sikre samstemthet. Det er for eksempel ikke til å komme bort fra at det er ulike interesser og innslag av revirkamp mellom departementer som delvis kan stamme fra politiske spenninger, men som også kan ha byråkratiske kilder. Dette kommer til uttrykk på ulike måter, men kjernen er

at det ligger enorm makt i embetsverkets kontroll av informasjon, kontaktflater med viktige partnere i utlandet og ikke minst budsjetter. Ikke minst ligger det makt i embetsverkets kunnskap og kompetanse innen ulike saksfelt. Utvalget vil bemerke at kunnskap fra sør og andre kompetansemiljøer enn Verdensbanken bør trekkes inn for å skape et bredere kunnskapsgrunnlag. Her står Utenriksdepartementet i en noe særegen stilling, med antatt spisskompetanse på diplomatiske prosesser og det overordnede forholdet til andre land. I takt med at alle saksfelt blir globalisert, og at «nasjonale» politiske saksfelt får en sterkere internasjonal dimensjon, blir imidlertid også fagdepartementene mer sentrale aktører i internasjonale fora, ofte i kraft av dyp fagkompetanse som Utenriksdepartementet med sitt bredere ansvarsområde ikke kan forventes å besitte. I tillegg har Statsministerens kontor (SMK) i kraft av en egen internasjonal avdeling fått en mer framtrædende rolle i norsk utenrikspolitikk. Dette forandrer Utenriksdepartementets historiske rolle som «dørvakt» overfor og kontaktflate med omverden.

Det faktum at det stilles større krav til koordinering mellom departementer som et resultat av en internasjonalisering av saksfelt, kommer i tillegg til eventuelle politiske spenninger mellom slike politikkkfelt når det gjelder deres effekt på utviklingsland. Globale endringer skaper slik sett press for å utvikle mer effektive koordinerings- og samkjøringsmekanismer på tvers av departementer, ikke bare på embetsverkets side, men også rent politisk. I USA har man hatt tradisjon for å plassere ansvaret for samkjøring av ulike deler av sikkerhetspolitikken i stillingen som nasjonal sikkerhetsrådgiver. I Nederland er det en egen enhet i Utenriksdepartementet som overvåker politikkområder av stor betydning for samstemt utviklingspolitikk både nasjonalt og i EU. Saker som representerer utfordringer på dette feltet, utredes og presenteres for regjeringen av direktøren for denne avdelingen som del av beslutningsgrunnlaget. I Sverige er Utviklingspolitisk avdeling i Utenriksdepartementet organisert etter hovedlinjene i den svenske politikken for global utvikling og har en egen enhet for samstemt politikk for utvikling og policy-utvikling.

Det er imidlertid ikke nok å koordinere politikken på tvers av fagdepartementene. Politiske myndigheter må samtidig forholde seg til og jobbe med et relativt stort antall ikke-statlige aktører. Inngangsverdien til et saksfelt i dag er at en må identifisere og forholde seg til *samtlig* impliserte aktører, deriblant stater, for dernest å innlede institusjonalisert samarbeid med så mange aktører som

26. <http://www.regnskog.no/html/562.htm>.

mulig. Økt samstemthet, og forvaltningsmessige grep som er ment å styrke samstemtheten overfor utviklingsland, kan med fordel hente inspirasjon fra allerede etablerte samarbeidsformer mellom staten og ikke-statlige aktører. Det som ofte omtales som den norske modellen, med tette – noen sier for tette – bånd mellom staten og representanter for det sivile samfunn og næringsliv, kan danne grunnlaget for å etablere bedre samordningsmekanismer både mellom ulike fagdepartementer og mellom staten og andre aktører. Tillit og åpenhet er her viktige begreper. Som et lite land med stabilt politisk system, et effektivt byråkrati og relativt høy oppslutning om målet om fattigdomsbekjempelse har Norge bedre forutsetninger enn mange andre land for å etablere politiske så vel som organisatoriske mekanismer for en mer samstemt politikk for utvikling. Dette skal ikke forstås dit hen at det ikke er konflikter og motsetninger. Men forvaltningsmessig og også politisk har Norge gode forutsetninger for å kunne utvikle nye mekanismer for å skape debatt, sikre oversikt og ettersyn og koordinere en mer samstemt norsk politikk overfor land i sør.

Utvalgsmedlem Kristian Norheim mener det er problematisk at bistand ikke har blitt inkludert som et hovedemne i utvalgets arbeid og utredning og i forhold til samstemthetsproblematikken. Et fokus på samstemthet i norsk utviklingspolitikk blir naturligvis mangelfullt analysert når man har valgt å utelukke en vurdering av hvilken rolle den norske bistandsinnsatsen spiller, og ikke minst en kritisk vurdering av hvorvidt bistandspolitikken faktisk bygger opp under målsettingene om en global fattigdomsreduksjon og bedre rammevilkår for økonomisk vekst og utvikling i de fattigste landene. Bistand er et av mange virkemidler i utviklingspolitikken, og i Norge et av de aller viktigste. Det er Norheims klare oppfatning at utredningen fra Utviklingsutvalget er dømt til å forbli mangelfull så lenge man ikke har inkludert bistand i bred forståelse i utvalgets arbeid. Dersom det er slik at bistand ikke bare kan gi gode resultater, men også føre til dårlige resultater, og enda verre til en forverring av vilkårene for vekst og utvikling i de fattigste landene, da burde en analyse av disse forholdene være inkludert som en naturlig del av en norsk samstemthetspolitikk overfor de fattige landene. Gode intensjoner kan gi dårlige resultater, og dersom visse deler av den tradisjonelle bistandspolitikken er med på å undergrave innsatsen i utviklingslandene i forhold til korrupsjonsbekjempelse og nødvendige økonomiske og politiske reformer, må dette sees i sammenheng for å kunne gjøre norsk utviklingspolitikk mer samstemt.

Anbefalinger: Utvalget vil anbefale at regjeringen vurderer institusjonelle reformer som kan styrke den politiske og administrative kapasiteten til å utvikle en mer samstemt politikk for utvikling.

1. Utvalget anbefaler at regjeringen styrker rapporteringen til Stortinget, både når det gjelder resultater og ambisjoner for en mer samstemt politikk for utvikling.
 - a) Ambisjonene for en mer samstemt politikk for utvikling bør komme til uttrykk gjennom regjeringens langtidspolitiikk, gjerne ved at et eget kapittel settes av til å presentere Regjeringens viktigste prioriteringer på dette området for den kommende stortingsperioden.
 - b) Tilsvarende bør Norge følge eksempelet fra Storbritannia og andre europeiske land, og innføre en regelmessig rapportering til Stortinget om de samlede effekter og resultater av norsk politikk i forhold til de utviklingspolitiske målene. Også denne rapporteringen bør som et minimum skje en gang per stortingsperiode.
2. I økende grad involverer tyngre politiske beslutningsprosesser flere departementer. På politisk nivå håndteres dette gjennom regjeringsskollegiet, mens det på embetsnivå er sakenes innhold som fra gang til gang avgjør hvor det administrative ansvaret plasseres. Utvalget ser fordelene med at det fagdepartement som sitter nærmest den enkelte sak, også har et hovedansvar for å forberede sakene for politisk behandling. Likevel mener utvalget at det er behov for å bygge opp en samlet administrativ kompetanse med ressurser og mandat til å ivareta behovene for en mer samstemt utenriks- og utviklingspolitikk med basis i politikken i alle relevante departementer. En slik ressurs bør bygges opp og gis et mandat for å sikre styrket koordinering av politiske beslutninger med spesiell betydning for å få til en mer samstemt politikk for utvikling.
 - a) Utvalget anbefaler at regjeringen styrker embetsverkets kapasitet til en samlet forberedelse av politiske beslutninger på tvers av de tradisjonelle grensene mellom fagdepartementene. Norge bør i likhet med Sverige og Nederland etablere en enhet i Utenriksdepartementet som gis i oppdrag å overvåke relevante politikkområder og koordinere arbeidet for en samstemt utviklingspolitikk.
3. Utvalget anbefaler at regjeringen legger til rette for økt kunnskap på dette feltet gjennom en mer systematisk evaluering og analyse av

den samlede norske tilstedeværelsen i utviklingsland. Utviklingsutvalget ser det som viktig at en både bidrar til å bygge opp og trekker veksler på ulike forskningsmiljøer i utviklingsland.

- a) På overordnet nivå bør det sikres en regelmessig og uavhengig evaluering av samstemt politikk for utvikling. Dette bør gis i oppdrag til ulike forskningsmiljøer, også i utviklingsland.
- b) Utvalget mener det er behov for økt kunnskap om hvordan den samlede norske tilstedeværelsen påvirker utviklingslands evner

og vilje til fattigdomsreduksjon og utvikling. Utvalget anbefaler derfor at det gjennomføres konkrete case-studier i utvalgte land av effekten av alle sider ved norsk politikk. Det vil etter utvalgets mening være en fordel om sterke kompetansemiljøer i sør bidrar til å utvikle slike studier.

- c) Det bør nedsettes et råd eller kontaktutvalg bestående av representanter for blant annet næringslivet, fagbevegelsen, forskning og det sivile samfunn for å sikre et bredt grunnlag for en debatt rundt en samstemt politikk for utvikling.

Kapittel 4

Handel

4.1 Handelens betydning for fattigdomsreduksjon og utvikling

Handel er grunnleggende og avgjørende for å forbedre menneskers levekår. En forutsetning for å nyttiggjøre seg av handel er å ha noe å selge. Hva man handler med, og på hvilken måte handelen foregår, er derfor viktig. Mange fattige utviklingsland har i dag hovedsakelig råvarer å tilby, noe som setter dem i et ufordelaktig bytteforhold. Prisene på råvarer i verdensmarkedene har vært relativt lave, mens ferdigvarene de har måttet importere, har vært forholdsvis mye dyrere. En langsiktig utviklingsstrategi er derfor avhengig av at utviklingslandenes produksjon av ferdigvarer og tjenester blir styrket, slik at bytteforholdene og dermed handelsbalansen med utlandet bedres.

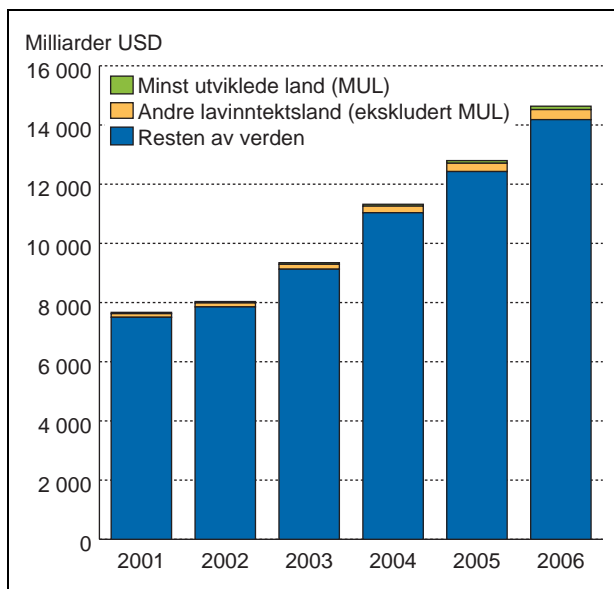
De siste tiårene har vært preget av økt handel med varer og tjenester og en mer integrert global økonomi. I mange land – som Sør Korea, India, Kina, Indonesia og Malaysia – har dette bidratt til økonomisk oppsving og nye arbeidsplasser. Kina har hatt den mest imponerende utviklingen og har

løftet over 400 millioner mennesker ut av ekstrem fattigdom de siste 20 årene. Kina er blant de landene som har innført sine reformer gradvis, har faset dem i forhold til nasjonale prioriteringer, og som på grunn av lave produksjonskostnader har oppnådd en formidabel økning i eksporten hvor inntektene har vært pløyd tilbake i økonomien for å skape ytterligere vekst. Kina har lyktes med å høste gevinster fra økt markedsadgang og økt eksport ved å kombinere dette med reguleringer av egen økonomi og en nasjonal industripolitikk. Kina har et stort nasjonalt marked, og den økte kjøpekraften blant kineserne har utviklet dette markedet. Voksende ulikhet er imidlertid også en viktig del av utviklingen i Kina de siste to tiårene.

Noen av verdens aller fattigste land, spesielt i Afrika, har fram til i dag stått utenfor veksten i internasjonal økonomi og handel. I dag opplever mange afrikanske land en betydelig økonomisk vekst. Afrika sør for Sahara har de siste årene hatt en gjennomsnittlig vekst på om lag 6 prosent. Samtidig er de nasjonale markedene i mange afrikanske land små og preget av lave husholdsinntekter og betydelig fattigdom. The Growth and Development Commission, som nylig la fram sin rapport¹, anbefaler derfor aktiv bruk av handelspreferanser for å bidra til at denne veksten resulterer i langsiktig verdiskapning og utvikling.

Utvalgets vurderinger

Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, påpeker at deltakelse i internasjonal handel er en indikasjon på et land med kapasitet til verdiskapning, sysselsetting og til å finansiere velferd for egen befolkning. Det norske samfunnet utviklet seg ved å kombinere handel og markedsmekanismer med en sterk velferdsstat og offentlige reguleringer av deler av økonomien, og der en blant annet gjennom skattepolitikken styrer overskuddet som produseres, mot nye investeringer og fordeling av velferdsgoder. På handelssiden har den norske modellen også vært preget av beskyttelse av land-



Figur 4.1 Verdens og fattige lands eksport av varer og tjenester 2001–2006

Kilde: World Development Indicators 2007.

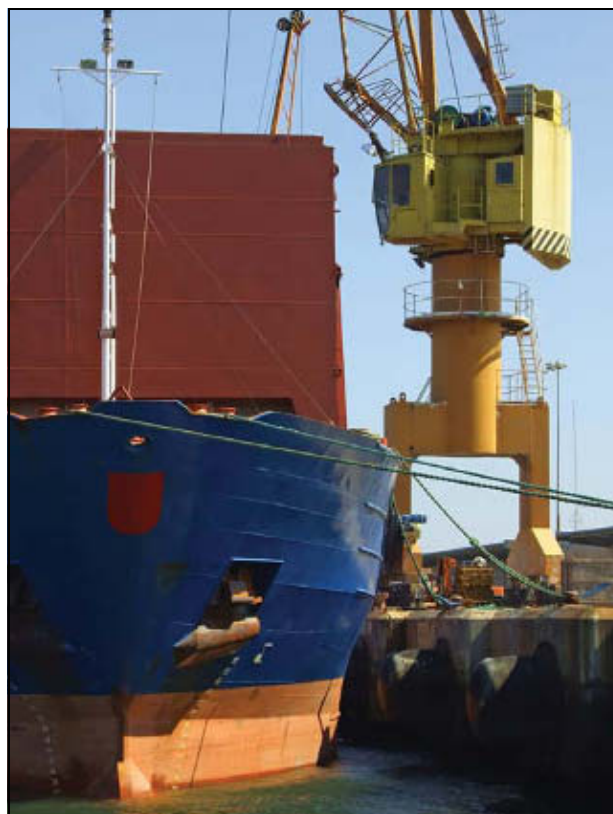
1. www.growthcommission.org/storage/cgdev/documents/Report/GrowthReportfull.pdf.

bruket – gjennom kvoter og høy toll på import av mange landbruksvarer – i tillegg til ulike former for subsidier knyttet til drift og salg av næringens produkter. Denne kombinasjonen av kontrollert markedsøkonomi og selektiv beskyttelse har vært viktige elementer i utvikling for dagens industriland.

Julie Christiansen og Kristian Norheim deler ikke utvalgets syn på den norske modellen som mal for andre land. Den felles nordiske erfaringen viser at fri handel og frie markeder har gitt god økonomisk vekst, og at det er svært krevende å bruke offentlige reguleringer, herunder skattepolitikken, til å styre samfunnets ressurser for å fremme vekst og fordeling. En særlig erfaring er at en aktiv bruk av skattepolitikken lett kan virke mot sin hensikt, at skattepolitikken ikke er særlig egnet til aktiv styring av investeringer og produksjon, men best kan sikre inntekter til fellesskapet gjennom lave skattesatser og en bred skattebase. På handelssiden har den norske varianten av den nordiske modellen vært preget av beskyttelse av en rekke næringer. Etter hvert som flere næringer er blitt fritatt fra beskyttelse, ser det ut til at beskyttelsen har vært til hinder for utviklingen snarere enn til hjelp. En konsekvens av den norske politikken har vært at næringer som burde omstilles, ofte bruker uforholdsmessig store ressurser på å oppnå politisk beskyttelse. Christiansen og Norheim mener at den selektive beskyttelsen ikke har vært et godt element i utviklingen av dagens industriland.

Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, mener at kontroversene i internasjonal handelspolitikk handler både om at verdens stater forfølger ulike nasjonale interesser, det faktum at det eksisterer en grunnleggende ubalanse i makt og økonomisk styrke mellom rike og fattige land, og om svakheter ved det internasjonale avtaleverket for internasjonal handel. Et samlet utvalg mener det er behov for en bedre balanse i det internasjonale handelsregelverket mellom nasjonale interesser og de målene det internasjonale samfunnet i fellesskap har satt for utviklingspolitikken.

Utviklingslands krav om økt markedsadgang og politisk handlingsrom til beskyttelse av landbruk og framvoksende industri- og tjenestesektorer er sentrale i den internasjonale handelsdebatten. Rike lands beskyttelse av sine landbruksmarkeder ved hjelp av subsidier, kvoter, toll og strenge helserelevante fytosanitære bestemmelser hindrer i dag utviklingslandene i å få solgt sine produkter i fullt omfang. Bruddet i WTO-forhandlingene sommeren 2008 skyldes en konflikt mellom i hovedsak USA og India om utviklingslandenes beskyttelse av markedene for landbruksvarer. Dette viser viktig-



Figur 4.2 Verdenshandelen er i stadig vekst. Skipsfart er viktig for transport av varer.

heten av anerkjennelse av utviklingslands behov for både markedsadgang og politisk handlingsrom i form av beskyttelsesmekanismer. Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, er samlet i vurderingen av at det er behov for slik fordelaktig behandling² for utviklingslandene. Blant annet anbefaler et samlet utvalg at Norge fortsatt legger en asymmetri til grunn ved inngåelse av bilaterale og regionale handelsavtaler. Derimot er utvalget delt i synet på hvor omfattende og permanent slike avtaler om positiv særbehandling skal være.

Fattige utviklingsland i dag har sine komparative fortrinn i råvaresektoren, og kan bli hengende igjen i en råvareprodusent-felle. Økonomisk historie viser at en posisjon som ensidig råvareeksportør i det internasjonale varebyttet holder land fast i fattigdom, mens industrialisering og eksport av foredlede varer skaper avgjørende positive ringvirkninger³. Utvalget, med unntak av Kristian Nor-

2. Begrepet «fordelaktig behandling» er en oversettelse av den engelske termen «special and differentiated treatment» og betegner spesielle tiltak og unntak for utviklingsland eller minst utviklede land som ikke har sitt motsvar i tilsvarende tiltak eller unntak i industriland. Slike består enten av tidsbegrensede unntak fra regler, målrettet markedsadgang, politisk handlingsrom for utviklingspolitikk med mer.

3. Erik S. Reinert (2005): Global økonomi, Spartacus.

heim, mener derfor at en samstemt norsk utviklingspolitikk må prioritere bidrag som gir utviklingsland økt kapasitet til å videreutvikle eget næringsliv.

Handel med matvarer står i en særstilling, selv om kun 10 prosent av verdens matproduksjon krysser en landegrense før den konsumeres. World Development Report (WDR) 2008 viser at når BNP i utviklingsland øker gjennom vekst i landbrukssektoren, reduseres fattigdommen minst dobbelt så effektivt som når BNP øker på grunn av vekst i andre sektorer. Landbrukssektoren har imidlertid ikke bare et spesielt potensial for å redusere fattigdom, men også for å dra i gang økonomisk vekst i andre sektorer gjennom det overskudd og den etterspørsel etter andre produkter som skapes. Samtidig er ensidig eksport av landbruksråvarer ikke en god strategi for å fremme langsiktig økt vekst og utvikling. Ettersom matvarer har stor betydning for liv og helse, er spørsmålet om handel med mat omdiskutert.

Dagens høye press i matmarkedet skaper store utfordringer for verdens matproduksjon. Prisene har fortsatt å øke i 2008, og de fleste analyser indikerer høye matvarepriser minst fram til 2015. Det er imidlertid viktig å ta med i betraktningen at matprisene før den siste prisveksten har ligget på et unaturlig lavt nivå. Mye av prisøkningen skyldes også økte priser på innsatsfaktorer som energi og kunstgjødsel. Selv om økte priser vil være gunstig for mange fattige som livnærer seg av jordbruk (gitt at det er disse gruppene som nyter godt av de økte prisene), viser beregninger fra Verdensbanken at så mange som 100 millioner mennesker som har disse produktene som sine viktigste næringsmidler, av samme grunn står i fare for å oppleve økt fattigdom.

Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, mener at i et langsiktig utviklingsperspektiv vil økt produksjonskapasitet generelt, et mer produktivt jordbruk med høyere bearbeidingsgrad, industrialisering og styrket tjenesteproduksjon være avgjørende for utviklingslandenes mulighet for å nyttegjøre seg handel som et utviklingspolitisk virkemiddel. Derfor må internasjonale, regionale og bilaterale handelsregler sikre markedsadgang og politisk handlingsrom for utviklingslandene til å utvikle produksjonskapasitet og gjennom en aktiv nærings- og sysselsetningspolitikk gjennomføre slike omstillingsprosesser. Internasjonale handelsregler må også motvirke tendensen til marginalisering av de fattigste og svakeste landene i verden gjennom å gi disse positiv særbehandling.

Utvalgsmedlemmene Anne K. Grimsrud, Audun Lysbakken, Hildegunn Gjengedal, Lars

Haltbrekken og Linn Herning mener at for å møte den økte etterspørselen etter mat, er det behov for en betydelig økning og bedre fordeling av produksjonen. Alle land må ta sitt ansvar og utnytte sine potensialer. Klimaendringer kan gjøre tidligere landbruksjord uegnet til matproduksjon, og økt etterspørsel etter bioenergi på verdensmarkedet kan konkurrere med de fattiges behov for mat. I tillegg vil hensyn til klimautfordringer og transportbehov gjøre det globale markedet mindre egnet som arena for en forsvarlig fordeling av matvarer. Kravet om bærekraftig ressursbruk og forvaltning av matjord og ferskvann tilsier at industrialisering og tradisjonell intensivering av matproduksjonen også har sine begrensninger. Disse medlemmene mener derfor det må satses langt mer offensivt både bilateralt og multilateralt på støtte til lokale matprodusenter og investeringer for å øke matproduksjonen i fattige land.

Utvalgsmedlemmene, Hildegunn Gjengedal, Lars Haltbrekken og Anne Grimsrud, viser også til at bruddet i WTO-forhandlingene sommeren 2008 illustrerer hvor viktig det er for utviklingslandene å beskytte landbrukssektoren. Indias handelsminister sa etter bruddet at han ikke kan selge ut levebrødet til fattige bønder mot kommersielle interesser i industriland.

Utvalgets medlemmer Kristian Norheim og Julie Christiansen mener at liberaliseringen innen internasjonal handel og de mer forutsigbare rammebetingelsene som WTO bidrar til, har økt produktiviteten og teknologioverføringer mellom land. Økt konkurranse har gitt reduserte priser og større utvalg av varer og tjenester samt økt kjøpekraft som kommer forbrukerne til gode. Verdens etterspørsel – også etter varene utviklingslandene produserer – vil øke og føre til en vekst som alle land vil nyte godt av.

Utvalgsmedlem Kristian Norheim mener landbrukspolitiske reformer fra rike lands side, men også fra utviklingslandenes side, vil være avgjørende for å få til et globalt løft for verdens fattige. I et utviklingspolitisk perspektiv bør Norge gå i spissen for et oppgjør med den proteksjonistiske handelspolitikken som eksisterer i forhold til landbruksprodukter fra utviklingsland. I fora som WTO bør Norge være en pådriver for en liberalisering av handel med landbruksprodukter gjennom å arbeide for fjerning av tollbarrierer og fjerning av direkte og indirekte subsidier av landbruksprodukter. Liberalisering av handelen med matvarer vil komme norske forbrukere til gode, men ikke minst vil det komme de fattige selv til gode, ikke minst de aller fattigste. I rapporten «Trade for development» (2006), utarbeidet av Task Force for

Trade for FNs tusenårsprosjekt, går det klart frem viktigheten av at utviklingslandene selv også liberaliserer landbrukssektoren sin og åpner opp sin økonomi og sine markeder for konkurranse og investeringer utenfra. I følge rapporten vil OECD-landenes liberalisering og nedbygging av tollmurer bidra positivt for de fattige landene, men den største gevinsten for de fattige vil faktisk oppnås gjennom liberalisering av landbrukssektoren i de fattige landene selv. En proteksjonistisk landbrukspolitikk i de fattige landene tjener ikke det brede lag av befolkningen i disse landene. Norge bør ikke gå i bresjen for posisjoner i WTO som tar sikte på å støtte opp under enkelte utviklingslands motstand mot å åpne sine egne markeder og intern landbruksreform i forhold til subsidieregime og tollregime. Proteksjonisme kombinert med byråkrati og manglende infrastruktur preger mange utviklingsland i dag. Nasjonal landbruksproteksjonisme er ikke løsningen, men selve problemet i for eksempel Afrika. Over 70 % av verdens tollbarrierer er innført av utviklingslandene selv for å ramme handelen med andre utviklingsland. Joachim Braun ved Det internasjonale matvareinstituttet kaller dette en «sult din nabo»-politikk. En slik politikk kan ikke Norge støtte, selv om det går under dekke av å høre inn under utviklingslandenes «politiske handlingsrom».

4.2 Det internasjonale handelsregelverket

Etableringen av WTO bidro til å styrke det multilaterale avtaleregimet for handel. WTO-avtalen hviler på tre pilarer: avtaleverket, tvisteløsningene og forhandlingsinstituttet. Avtaleverket omfatter tre fundamentale forpliktelser: prinsippet om bestevilkår (sikrer likebehandling av alle medlemsland), prinsippet om nasjonal likebehandling (sikrer likebehandling mellom importerte varer/tjenester og nasjonalt produserte varer/tjenester) og prinsippet om bindende forpliktelser (sikrer at inngåtte forpliktelser ikke kan endres annet enn ved nye forhandlinger).

I 2001, ett år etter at verdens statsledere hadde gitt sin tilslutning til FNs tusenårs mål og etter flere tidligere forsøk, startet den første forhandlingsrunden siden etableringen av WTO. Doha-runden kalles også for «utviklingsrunden» og bygger på en erkjennelse av at mange av de fattigste utviklingslandene i dag ikke tar del i den velferds- og velstandssøkningen som handel kan bidra til.

De tre mest framtrædende forhandlingstemaene er landbruk, industrivarer (herunder fisk og

andre naturressurser) og tjenester. Norge har klare handelspolitiske interesser i WTO-forhandlingene. På den ene siden har Norge defensive interesser i det «... en ny avtale skal sikre oss et handlingsrom for å føre en nasjonal landbrukspolitikk som gjør det mulig å opprettholde et aktivt landbruk i hele landet»⁴. På den andre siden har Norge offensive næringsinteresser innen tjenesteforhandlingene og forhandlingene om industrivarer, herunder fisk.

Ministererklæringen fra Doha i 2001⁵ definerer tre kriterier for utvikling i WTO-forhandlingene.

1. *Økt markedsadgang* av interesse for utviklingslandene
2. Balanserte regler som gir utviklingslandene *politisk handlingsrom* til å gjennomføre utviklingspolitiske vedtak tilpasset deres behov og utviklingsstadier
3. Programmer for teknisk bistand og assistanse

Det internasjonale handelsregelverket har fra starten av anerkjent fordelaktig behandling av utviklingsland. Krav om ytterligere fordelaktig behandling har vært framsatt siden starten på WTO-forhandlingene. Da politiske ledere fra 132 land i sør samlet seg til den andre South Summit i juni 2005 i Doha, formulerte de klare krav om et styrket politisk handlingsrom:

«Vi understreker nødvendigheten av internasjonale regler som gir politisk handlingsrom og fleksibilitet til utviklingsland, siden de har en direkte virkning på utviklingsstrategiene til nasjonale myndigheter. Vi understreker videre nødvendigheten av politisk handlingsrom for å utvikle utviklingsstrategier som tar hensyn til nasjonale interesser og de ulike kravene til land som ikke alltid blir tatt hensyn til i internasjonal handelspolitikk i prosessen med å integrere verdensøkonomien.»

WTOs regelverk gir også rom for ulike preferanseordninger, slik som den norske GSP-ordningen. Utviklingslandene har i UNCTAD-sammenheng videreutviklet et preferansesystem seg imellom, GSTP, som har som mål å utvikle seg til en internasjonal handelsavtale mellom utviklingsland.

Det stadig mer omfangsrike handelsregelverket gir også særlige utfordringer for de fattigste utviklingslandene i forhold til forhandlingskapasitet, implementeringstakt og ressurser til å nyttgjøre seg av tvisteløsningsmekanismene.

4. Støre 12.02.2008 ref http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/Utenriksminister_Jonas_Gahr_Store/taler_artikler/2008/Ukorrekt-gjengitt-i-Nationen.html?id=500656.

5. Doha Ministerial Declaration, Adopted by the Doha Ministerial Conference on 14. November 2001, www.wto.org.

Utvalgets vurderinger

Et forpliktende, regelbasert multilateralt handelssystem beskytter mot vilkårlighet, ulovlige beskyttelsestiltak, dumping og den sterkeste rett, og er derfor viktig for så vel små stater som fattige land. Et robust og balansert internasjonalt handelsregelverk vil kunne bidra positivt til vekst, utvikling og fattigdomsreduksjon. Dagens handelsregelverk innebærer imidlertid fortsatt utfordringer for utviklingslands muligheter til å bruke handel og handelspolitikk som ledd i en utviklingsstrategi.

Utvalget mener at et forpliktende regelverk betyr at alle parter avstår deler av eget handlingsrom i bytte mot at andre land gjør det samme. På den måten får medlemmene i fellesskap et resultat som man ellers ikke ville kunne oppnå dersom alle handlet isolert fra hverandre. Internasjonalt samarbeid også på handelsområdet dreier seg nettopp om å skape kollektive goder.

Utvalget, med unntak av Kristian Norheim og Julie Christiansen, mener at utviklingsland må sikres fordelaktig behandling. Dersom toll- og kvotebeskyttelse bygges ned gjennom WTO med tilnærmet like forpliktelser for rike og fattige land, berøves utviklingslandene muligheten til å bruke den samme formen for beskyttelsespolitikk som dagens rike land benyttet i utviklingen av sin næringsstruktur og økonomi. Hovedutfordringene er å finne den riktige balansen for det enkelte land mellom beskyttelse og åpenhet – ut ifra landets egne forutsetninger. De land som er mest marginalisert i internasjonal handel, har i stor grad defensive interesser. For disse landene vil fordelaktig behandling være spesielt viktig.

Skal man også se på marginaliseringen av de fattigste landene, bør en se spesielt på forslagene som disse landene har fremmet i forhandlingene, da spesielt de minst utviklede landene (MUL), afrikanske land og gruppen av afrikanske stater, kariabiske stater og stillehavsstater (ACP-landene). Utviklingslandene, alene og gjennom ulike allianser, har uttalt misnøye med at det har vært svært liten framgang på utviklingstemaene som blant annet inkluderer ulike former for fordelaktig behandling, markedsadgang, beskyttelse av egne markeder og handelsrettet bistand (Aid for Trade). Gitt marginaliseringen av disse forslagene bør man i forståelsen av Doharunden som utviklingsrunde legge til et krav om forhandlingsprosess, åpenhet og deltakelse ettersom dette også har vært et gjentatt krav fra de svakeste i forhandlingene.

Den største utfordringen i WTO-forhandlingene er etter utvalgets flertalls mening at det kun er gjennom uttalt og aktiv støtte til utviklingslande-

nes posisjoner at Norge kan bidra til å endre forhandlingsresultatet i utviklingslands favør. Kristian Norheim reserverer seg mot dette.

Fra utviklingslandenes side har det vært reist kritikk mot uforutsigbarheten i preferanseordningene. Landene som gir preferanser, står fritt til å endre eller avslutte ordningene. Utviklingslandene er også redde for å miste preferansene når det generelle tollnivået senkes. Dels fordi de inneholder sikkerhetsmekanismer som setter ordningene ut av spill når de truer markedsstabiliteten i det landet som har gitt preferansene. Derfor har utviklingslandene som et sentralt krav at preferanseordningene må bindes i WTO. Dette kravet støttes av Utviklingsutvalget. Utvalget mener at de norske preferanseordningene også må gjennomgås med sikte på forbedringer, blant annet ved at null tollordningen bindes til WTO. Utvalget mener også at Norge bør vurdere målrettede tiltak for å støtte økt sør-sør-handel.

4.3 Jordbruksforhandlingene

Under ministerkonferansen i Doha i 2001 ble man enig om forpliktende og klargjørende retningslinjer for landbruksforhandlingene, blant annet ved å presisere målet om betydelig forbedring i markedsadgang, betydelige reduksjoner i handelsvridende støtte og reduksjoner for å fase ut eksportsubsidier. Man ble også enige om å ta hensyn til ikke-handelsmessige forhold.

Landbrukssubsidier i rike land har vært en sentral del av WTO-forhandlingene. Det er mye debatt om hvor handelsvridende de ulike støtteordningene er, og om hva som er reelle eksportsubsidier. Det hevdes, blant annet fra UNCTAD, at rike land i stadig større grad driver med «boksbyting», det vil si at subsidiene opprettholdes, men endrer form, og at de dermed faller inn under andre definisjoner i WTO-systemet enn eksportsubsidier. EU og USAs jordbruksreformer baserer seg i økende grad på produksjonsuavhengige subsidier, samtidig som landbrukspolitikken legger opp til en betydelig eksportorientering.

I Doha-forhandlingene har industrilandene akseptert fordelaktig behandling for utviklingslandene gjennom ordningene Spesiell sikkerhetsmekanisme (SSM) og Spesialprodukter (SP). Det vil i praksis si at utviklingsland basert på SSM kan innføre høyere toll under gitte forhold, og gjennom SP få rett til mindre tollreduksjoner på utvalgte landbruksvarer enn det de ellers blir forpliktet til. Størrelsen på og fleksibiliteten av disse beskyttelsesmekanismene er under diskusjon.

På WTOs siste ministermøte i Hong Kong i 2005 ble det oppnådd enighet om avvikling av

Boks 4.1 Kvinner og handel

«Women constitute the majority of the poor globally. There are many reasons for this –but what is clear is that no discussion of poverty eradication can be conducted without recognizing that gender equality is a pre-requisite for poverty eradication. At the Beijing Conference, the human rights of women were recognized for the first time. This constituted recognition that some human rights remain hidden from dominant discourse of the day and need to be highlighted and acted upon. For example, violence against women in the domestic sphere was given new visibility. In similar ways, decent work serves also to give new voice to the excluded –to the recognition of their rights. But it also helps in the practical business of getting people out of poverty. It is not surprising that those key areas which we focus on in the Declaration are most likely to affect poor people –and are areas we have to address in tackling poverty.

Export expansion may have potential benefits in terms of higher growth, increased employment and improved women's welfare. But this calls for an understanding of existing structural inequities, which may undermine rather than enable sustainable human development. Unregulated import liberalization, for instance, has threatened the livelihood of women working in formerly protected areas of the domestic economy.

Increased food imports and dumping, coupled with increasing prices for farm inputs have left many female food producers worse off than they were in the early 1980s before structural adjustment. Although some rural women farmers who were integrated in village markets have managed to increase their incomes, others have not, particular those who could not afford to buy modern inputs such as fertilizer. Thus, even when new markets create opportunities, women are slow to take advantage of them, as they often lack access to credit.»

Elizabeth Eilor
Executive Director
African Women's Economic Policy Network

eksportsubsidier før utgangen av 2013 under visse forutsetninger. Det ble også enighet om at industriland og de utviklingsland som ser seg i stand til det, skal gi toll- og kvotefri markedsadgang for 97 prosent av varene fra de minst utviklede landene (MUL). De gunstige handelsvilkårene vil etter alt å dømme få full effekt først etter hvert som MUL-landene får bedret sin kapasitet til å produsere og eksportere. MUL-landene får i første omgang heller ikke fullt ut utnyttet markedsadgangen ettersom importørlandene har mulighet til å unnta 3 prosent av tollinjene. De fleste MUL-land har svært begrenset antall eksportvarer, og kan fullstendig utestenges fra viktige markeder gjennom 3 prosent-unntaket. MUL-landene ønsker derfor full toll- og kvotefrihet, samt at industrilandene skal binde sine toll- og kvotefrihetsordninger. Norge innførte i 2002 full «nulltoll» og kvotefrihet for alle varer fra MUL-landene. Denne ordningen ble i 2008 utvidet til å gjelde alle lavinntektsland med befolkning under 75 millioner. Null toll-ordningen har en sikkerhetsmekanisme som skal slå ut ved større markedsforstyrrelser i Norge som følge av importen.

Fra norsk side har en siden starten på forhandlingene lagt vekt på behovet for nasjonal produksjon for å sikre ikke-handelsmessige hensyn som distriktshensyn, matvaresikkerhet og vern av kulturlandskap. Det har også vært framhevet at en ønsker å trygge bærekraftig produksjon gjennom fortsatt handlingsrom i nasjonal politikktutforming. Det har vært lagt særlig vekt på behov for importvern.

Utvalgets vurderinger

For mange utviklingsland, særlig de fattigste, vil landbruket være spesielt viktig på kort og mellomlang sikt. Landbrukssektoren har stort potensial for fattigdomsreduksjon, og mange utviklingsland i dag har gode forutsetninger for å konkurrere på det internasjonale markedet. Økningen i de internasjonale matvareprisene gir større insentiv til å investere i og utvikle produksjonskapasiteten i landbruket.

Ettersom utviklingsland som gruppe er netto landbruksvareimportører, bør produksjonen økes radikalt gjennom satsing på matproduksjon. Eksportsatsing bør etter utvalgets syn, med unntak av Kristian Norheim, i hovedsak videreutvikles gjennom foredlede jordbruksprodukter for å øke ringvirkningene og vekstpotensialet i landbruks-eksporten. Norge bør arbeide internasjonalt for at utviklingsland skal kunne styrke sitt landbruk både for nasjonale formål og for eksport.



Figur 4.3 Handel med jordbruksprodukter er et viktig og omstridt tema.

Så godt som alle utviklingsland er opptatt av reduksjoner i handelsforstyrrende intern støtte. Både direkte og indirekte subsidiert eksport er kilde til stor urimelighet med hensyn til hvordan internasjonal handel med landbruksvarer er regulert. Subsidiert eksport er først og fremst et virkemiddel for rike land og presser landbruket i utviklingsland ut av så vel internasjonal handel som eget hjemlig marked.

Utvalgsmedlemmene Hildegunn Gjengedal, Lars Haltbrekken og Anne K. Grimsrud mener at alle land må ha rett til å beskytte og støtte produksjon av mat til egen befolkning. Av dette følger at utviklingslandene i WTO-forhandlingene må få lov til å beskytte og bygge opp eget landbruk, først og fremst for egne markeder. Det er den nasjonale matproduksjonen som er sentral, både i sør og nord. Det er viktig at regelverket i WTO, som er ment å regulere de rundt 10 prosent av matproduksjonen som havner på verdensmarkedet, ikke slår beina under produksjon for lokale markeder. En stor satsing på landbruksvareeksport fra de fattigste landene kan gå utover både matvaresikkerhet og miljø, og i større grad tilgodese store og mer ressurssterke bønder, land og selskaper enn de fattigste bøndene og landene. Særlig er det fare for at

kvinner som bønder og matprodusenter i Afrika kan bli ytterligere marginalisert.

Disse medlemmene vil også understreke at en norsk handelspolitikk som prioriterer internasjonal fattigdomsreduksjon og større rettferdighet mellom rike og fattige land, har fått nye utfordringer gjennom økt erkjennelse av globale klimatrussler og matmangel. Globalisering av markedene eller en friest mulig handel med mat og biodrivstoff er ikke løsningen verken på disse utfordringene eller for å bringe verden nærmere en bærekraftig og mer rettferdig verdensorden. Matproduksjonen i verden har økt i takt med befolkningsøkningen. Det er derfor ikke først og fremst en produksjonskrise, men en fordelingskrise vi i dag opplever som matmangel. Så lenge vi aksepterer maktsentralisering og maktkonsentrasjon til et globalt marked, vil vi ikke ha et system som kan fordele, uansett hvor mye produksjonen øker. For i markedet er det kjøpekraften som fordele, og penger er hva fattige ikke har. 80 prosent av verdens befolkning lever i dag i land der forskjellene øker. Lokale og nasjonale markeder, og rammer under demokratisk kontroll, kan lettere redusere betydningen av ulikheter i kjøpekraft. Retten til mat er en av de viktigste menneskerettighetene. Matvaresikkerhet er like viktig som energisikkerhet. For fat-

tigdomsreduksjon er det viktig å sikre nasjonalt og lokalt eierskap og kontroll over jorda, foredlingskjeden og distribusjonen av mat, og hindre at dette kommer i hendene på multinasjonale selskaper og globale økonomiske spekulanter. Landbrukspolitikken i et land har derfor mer med fordeling og sikkerhetspolitikk å gjøre enn med nærings- og handelspolitikken. Norge bør i internasjonale fora, som WTO og Verdensbanken/IMF, støtte fattige lands rett til selv å bygge seg opp mot matsikkerhet for egen befolkning. Dessverre har nettopp disse institusjonene en forhistorie i å forlede fattige land til å tro at det beste for dem var å produsere varer som verdensmarkedet hadde behov for, for deretter å importere mat til egen befolkning, i tråd med frihandelsteorien. Men virkeligheten svarer med økt sårbarhet, matmangel og sosial og politisk uro. Mange av de fattigste landene i dag er blitt nettoimportører av mat. Det er tid for å tilpasse teorien til virkeligheten. Med liten kjøpekraft blant verdens fattige er det også mer lønnsomt å bruke matjord og selge jordbruksprodukter til selskaper som vil produsere biodrivstoff. Bilkjøpere i rike land er villige til å betale mer for varen enn sultne folk uten penger. Både mat og biodrivstoff vil best kunne produseres og fordeles gjennom mindre markeder, primært nasjonalt og regionalt. Demokratisk kontroll over knappe ressurser og grunnleggende behov hos befolkningen kan dermed lettere ivaretas. Tilgang på nok ferskvann kan bli et større problem enn mat, dersom klimaendringene blir store. Det kan for eksempel bli mer rettferdig eller bærekraftig å produsere matvarer som krever mye vann i Norge, framfor å importere dem fra land som mangler vann. Fattigdomsreduksjon vil alltid være forbundet med muligheten for å få dekket sine grunnleggende behov. Om frihandelsfilosofien skal styre fordelingen av grunnleggende behov, vil kjøpekraften vinne og fattige tape. Globale handelsregler vil være viktige for de varer og tjenester det er overskudd på, og som det er naturlig å handle med for å oppnå god ressursutnyttelse. Et framtidsrettet regelverk i WTO legger ikke kun til rette for maksimert avkastning gjennom retten til å erobre stadig større markeder hos andre. For å bli mer utviklingsorientert må WTO sikre rammer og gi tilbud om coaching for fattige land som ønsker å utvikle sin økonomi gjennom egen produksjon og sysselsetting, for å komme opp i «matchvekt» slik at de kan konkurrere på mer likeverdig grunnlag med andre i samme «vektklasse». Boksekamper mellom «fjærvekt» og «tungvekt» kan aldri bli rettferdige. Handel er et middel, ikke et mål i seg selv, og regelverket i WTO må derfor tilpasses overordnede hensyn i verdenssamfunnet,

som blant annet klima, rettferdig fordeling og fattigdomsbekjempelse.

Utvalgsmedlemmene Kristian Norheim og Julie Christiansen viser til at de minst utviklede landene står for kun 1 prosent av verdenshandelen med jordbruksprodukter, en andel som har sunket over tid. Jordbruket er imidlertid et unikt instrument for utvikling og fattigdomsbekjempelse i en rekke utviklingsland. Arbeidet for å redusere hindringene for utviklingslandenes eksport av jordbruksprodukter er derfor av stor betydning i kampen mot fattigdom. Norge bør arbeide for at WTO-forhandlingene blir tatt opp igjen så raskt som mulig og arbeide for å redusere handelsbarrierer og legge til rette velfungerende markeder. Det er et særlig viktig mål å senke tollsatser og redusere subsidier på landbruksområdet. På sikt er det et mål å fjerne tollsatser på jordbruksprodukter. Med en slik politikk vil bønder i utviklingslandene få nye muligheter til å selge sine produkter på verdensmarkedet, og deres arbeid med å øke egen produksjon og produktivitet vil styrkes. Handelen med jordbruksprodukter og matvarer mellom utviklingsland har økt betydelig. Norge bør i WTO bidra til å styrke denne utviklingen. Alle former for eksportstøtte må elimineres innen rammene for Doha-runden. Eksportstøtte i EU og andre land medfører en risiko for at produkter slås ut på innenlandske markeder, noe som særlig rammer utviklingslandene.

4.4 Forhandlingene om industrivarer, fisk og naturressurser (NAMA)

NAMA-forhandlingene har fire hovedpilarer: kutt i tollsatser, binding av tollsatser, fjerning av ikke-tollmessige handelshindre samt spesielle beskyttelsestiltak og fordelaktig behandling basert på utviklingsnivå. Videre er det foreslått at noen sektorer skal ha full tollfrihet på globalt nivå.

Norge har offensive interesser i NAMA-forhandlingene, først og fremst i forhold til markedsadgang for fisk- og fiskeprodukter. EØS-avtalen gir Norge nulltoll til EU på alle industriprodukter unntatt fisk. En del fiskeslag har tollettelser gjennom EØS, men det er unntak for noen viktige fiskeslag slik at generelle tollreduksjoner gjennom WTO-forhandlingene vil kunne bety mye for norsk fiskeeksport. De norske interessene overfor utviklingsland i disse forhandlingene dreier seg om de store markedene for industrivarer i Latin-Amerika, ASEAN, Kina, Korea, Taiwan, India og Pakistan. Norge har blitt kritisert av NAMA-11 gruppen⁶ for å gå langt i å avkreve drastiske tollreduksjoner i

disse og flere land. Dette skyldes i stor grad at de norske forhandlingsposisjonene på fiskeri også får vidtrekkende konsekvenser for tollvernet i andre industrisektorer. Det er hittil i forhandlingene laget flere unntaksordninger for ulike u-landsgrupper, og MUL-gruppen er helt unntatt forpliktelser, men det er stor uenighet om ordningene er tilstrekkelige for å gi positiv særbehandling.

Mange mener en må sikre at fiskeriene – i en situasjon der utviklingslandenes andel av verdens fiskeeksport har steget betydelig – ikke sees utelukkende som en industrinæring. I Norge så man tidligere fiskeriene som en flerfunksjonell sektor på linje med landbruket, og lokale fiskere hadde lovfestede preferanser som bidro til å sikre bosettingen langs kysten. NAMA-11-gruppen, hvor blant annet Namibia er med, mener at denne funksjonen for fiskeriene i utviklingsland bør anerkjennes slik at utviklingslandene får muligheter til å bruke fiskeriene sine på samme måte som blant annet Norge har gjort.

Utvalgets vurderinger

Norge har en uttalt politikk på å støtte utviklingslandenes krav og bidra til å bevare deres politiske handlingsrom. Dette setter Norge i et dilemma i NAMA-forhandlingene. Ettersom forhandlingene i utgangspunktet krever like store tollkutt i alle sektorer, vil en gjennomføring av norske krav om økt markedsadgang for fisk føre til betraktelig mindre handlingsrom for utviklingsland til å regulere tollsatser innen alle sektorer. Når Norge kritiseres for fortsatt å være aggressiv ovenfor utviklingsland, på tross av ulike unntaksordninger, mener utvalget at man bør se på mulighetene til å imøtekomme denne kritikken framfor å avvise den som feilaktig. En sentral del av en slik diskusjon må være hvilke land som defineres som «sårbare» og dermed bør tilgodeses en fordelaktig behandling.

Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, mener at Norge bør også følge Stortingets oppfordring om å fokusere på regelforhandlingene om anti-dumping og ikke-tollmessige handelshindre framfor generelle tollkutt som innskrenker handlingsrom. Mens generelle tollkutt er i industrilandenes interesse, er ikke-handelsmessige barrierer ofte sentralt for utviklingslandenes markedsadgang i OECD-landene. Markedsadgang for norske

fiskeprodukter rammes også av ikke-tollmessige hindre og antidumping.

MUL-landene er unntatt tollkutt i denne forhandlingsrunden, men oppfordres til å binde flest mulig av sine tollinjer. De risikerer dermed å rammes av tollkutt i naboland som de har nært tollsamarbeid med. Gjennom dette tollsamarbeidet kan de, på tross av unntakene de har, oppleve økt import av industrivarer som kan true arbeidsplasser, ytterligere svekke en allerede negativ handelsbalanse og dermed øke utenlandsgjelden. Derfor er unntak med sikte på regional utvikling og handel en viktig utviklingsfaktor i forhandlingene.

Det er mange debatter knyttet til utviklingshensyn i disse forhandlingene. I tillegg til balansen mellom bundne tollkutt og politisk handlingsrom, er preferanseerosjon (u-land taper i konkurransen ved generell liberalisering), tap av tollinntekter og fordelaktige unntak for ulike grupperinger av utviklingsland blant disse.

Utvalgsmedlemmene Anne K. Grimsrud, Audun Lysbakken, Linn Herning, Lars Haltbrekken og Hildegunn Gjengedal mener at hensynet til langsiktig, forsvarlig beskatning av de globale fiskebestandene og god forvaltning av en fornybar matressurs må være overordnet når det forhandles om handelsregler for fisk. Norge bør heller tilby samarbeid om god forvaltning, både for vill fisk og oppdrett, framfor å stille krav til utviklingsland i NAMA-forhandlingene som kan undergrave deres egen produksjon.

4.5 Tjenesteforhandlingene (GATS-avtalen)

Internasjonal handel med tjenester har økt betydelig. Det arbeides derfor med å få på plass en utvidet avtale om handel med tjenester basert på de samme grunnprinsippene som for handel på varer. Tjenestesektorenes andel av BNP anslås til om lag 1/3 i lavinntektsland, om lag 50 prosent i mellominntektsland og om lag 2/3 i høyinntektsland. I Norge arbeider over 70 prosent av de sysselsatte i tjenesteytende næringer⁷.

Tjenesteyting forhandles forskjellig fra de andre temaene. GATS-avtalen omfatter både generelle bestemmelser for alle tjenestesektorer og spesifikke forpliktelser for enkeltsektorer nedfelt i nasjonale bindingslister. Forhandlingene går hovedsakelig ut på å øke hvert lands spesifikke for-

6. Dette er en gruppe av utviklingsland som har vært svært aktive som forslagsstillere i NAMA-forhandlingene. Den består av Argentina, Venezuela, Brasil, Egypt, India, Indonesia, Namibia, Filippinene, Sør-Afrika og Tunisia.

7. http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Handelspolitikk/wto/WTO-Doha-runden/krav_tjenester/8.html?id=275685.

pliktelser, det vil si at landene binder flere av sine tjenestesektorer til GATS-avtalen, eller at man øker liberaliseringsnivået innen en allerede bundet sektor. Land har adgang til å unnta hele sektorer eller deler av sektorer fra forpliktelser. GATS-avtalen opererer ikke med fordelaktig behandling eller sikkerhetsmekanismer for utviklingsland, slik som de andre avtalene. Det arbeides med et MUL-unntak som skal åpne for en positiv diskriminering av krav fra MUL-land. Det ligger ikke inne unntaksordninger som skjermer MUL-land fra krav eller forpliktelser.

Norske myndigheter ønsker et resultat i tjenesteforhandlingene som styrker det multilaterale regelverket, og som fremmer/ivaretar norske næringsinteresser i den internasjonale konkurransen. De viktigste områdene for Norge er skipsfart, telekommunikasjonstjenester, energitjenester og finansielle tjenester. En ønsker generelt å sikre norsk næringsliv minst like god adgang til eksportmarkedene som utenlandske selskaper har til det norske markedet.

Norge har fremmet omfattende bilaterale⁸ og kollektive krav⁹ i disse forhandlingene. Eksempelvis har Norge sammen med andre land fremmet krav angående energitjenester overfor land som Nigeria, Indonesia, Egypt, Ecuador, Brasil og Mexico. Kravene har blant annet vært å liberalisere investeringslovverket og å åpne for investeringer. Norge har i tillegg krav til liberalisering av tjenester innen sektorer som telekommunikasjon, energi, finans, miljø og maritim sektor.

Regjeringen ønsker også å få ivaretatt utviklingshensyn i forhandlingene og besluttet i 2005 å ikke stille krav ovenfor MUL-land. For høyere utdanning, vann- og strømforsyning skal Norge heller ikke stille krav overfor andre utviklingsland.

Utvalgets vurderinger

Utvalget, med unntak av Julie Christiansen og Kristian Norheim, er bekymret over GATS-avtalens uavklarte forhold til «offentlig sektor». Det står i avtalen at den ikke dekker «tjenester som innebærer å utøve offentlig myndighet» (Art. I.3b). Dette unntaket er imidlertid avgrenset på en måte som åpner for ulike tolkninger av hva som kan regnes som offentlig sektor. Dette gir usikkerhet i forhold til framtidige tolkninger av regelverket. Det kan

innebære at tjenester som en i dag ser det mest hensiktsmessig at leveres av myndighetene, i framtiden må legges ut på anbud også for private.

Flertallet mener at det er særlig tre aspekter ved avtalen som bør settes under debatt:

- GATS-avtalens inngripen i områder som tidligere ble regnet som nasjonal politikk
- Muligheten til å endre politikk og innføre nye reguleringer
- Muligheten til å skjerme offentlig sektor

Disse elementene i GATS-avtalen, kombinert med avtalens potensielle altomfattende omfang, gir særlige utfordringer for utviklingslands muligheter til å tilpasse reguleringen av tjenestesektorene i tråd med endringer i økonomien og nasjonale utviklingsstrategier.

Mange utviklingsland er skeptiske til å åpne for utenlandske leveranser av basistjenester som forsyning av vann, utdanning, helse og strøm. En del land har åpnet for privatisering og salg av slike tjenester for i neste omgang å oppleve at kun de betalingsdyktige kunder prioriteres. Disse erfaringene viser behovet for å bevare handlingsrom til å endre politikk som får uønskede konsekvenser for utvikling og fattigdomsreduksjon. Derfor har utviklingslandene reist forbehold mot å binde slik tjenesteliberalisering med fornyet legitimitet.

Norge stiller fremdeles krav til tjenesteliberalisering knyttet til sektorer som telekommunikasjon, energi, miljø (herunder avfall og farlig avfall) og den maritime sektor. Kravene innebærer blant annet at utviklingslandene ikke skal kunne stille krav om bruk av lokale varer og tjenester, begrense andel av utenlandsk eierskap i nasjonale selskaper eller legge begrensninger på utførsel av kapital fra landet.

Utvalget mener videre at GATS-avtalen griper inn i det som tradisjonelt har vært regnet som nasjonal politikk. Potensielt kan GATS-avtalen, slik den står i dag, gå inn på samtlige områder innen nasjonal tjenesteyting. Det er også klart at det i overveiende stor grad er rike land, i tillegg til velutviklede tjenestesektorer i noen av de økonomisk sterkeste utviklingslandene, som har interesse av og mulighet til å utnytte internasjonal handel med tjenester. I Doha-runden er det satt spørsmålsteget ved frivilligheten i forhandlingsmetoden ettersom store tjenesteytere som USA og EU har satt høye krav til liberalisering av tjenester som en forutsetning for en avtale.

Utvalgets flertall, med unntak av Håvard Aagensen, Kristian Norheim, Julie Christiansen, Gunstein Instefjord, Malin Stensønes, Camilla Stang og Nina Røe Scheftje, mener at liberalisering

8. http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Handelspolitikk/wto/WTO-Doha-runden/krav_tjenester/2.html?id=275679.

9. http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Handelspolitikk/wto/WTO-Doha-runden/krav_tjenester/5.html?id=275682.

av investeringslovverket for energitjenester søker å begrense mulighetene for land til å stille krav til internasjonale selskaper om lokalt innhold, nasjonale eierskapsandeler og teknologioverføring. Skulle Norge og de andre forslagsstillerne få gjennomslag for dette, vil det for eksempel umuliggjøre en olje- og energipolitikk på linje med den Norge selv førte ved utbyggingen av norsk sokkel.

Utvalgsmedlemmene Julie Christiansen og Kristian Norheim mener at utviklingsland kan være tjent med at utenlandske tjenestetilbydere får lik tilgang til nasjonale markeder i utviklingsland. Tjenester – ikke minst infrastrukturtenester – spiller en avgjørende rolle for at industrien og andre næringer skal kunne fungere godt, og konkurranse fra tjenestetilbydere fra industriland kan bidra til bedre og flere tjenester både for produsenter og forbrukere, også fra lokale tilbydere. Kravene kan tilføre disse landene kapital og kunnskaper de trenger for å utnytte sine ressurser bedre og få en raskere økonomisk utvikling. Dersom disse landene legger opp til et forvaltningsregime på energisektoren i tråd med det Norge benyttet i oppbyggingen av virksomheten på norsk sokkel, burde en også kunne unngå at en slik åpning begrenser landenes mulighet til å prioritere lokalt innhold, nasjonale eierskapsandeler og oppbygging av nasjonal kompetanse og arbeidsplasser.

4.6 Bilaterale og regionale handelsavtaler

Stillstanden i WTO-forhandlingene har gjort at land med sterke interesser og stor forhandlingskapasitet søker å finne løsninger gjennom bilaterale forhandlinger, og det har derfor vært en stadig økning i bilaterale og regionale handelsavtaler. Mer enn 380 slike avtaler er registrert hos WTO.

Disse avtalene blir kritisert for å være svært ufordelaktige for den svake part dersom de inngås mellom svært ulike parter. Ser man på avtaler som er blitt inngått mellom rike land og utviklingsland, har disse en sterk tendens til å inkludere avtaleområder som tidligere har blitt avvist av utviklingsland innen rammen av WTO, eller gå lengre enn WTO-avtaleverket. Problemstillingene knyttet til bilaterale avtaler som går utover WTO-regelverket, er omtalt i kunnskapkapitlet og investeringskapitlet, da i forhold til henholdsvis patentlovverk og investeringsavtaler.

Norge forhandler primært bilaterale og regionale avtaler gjennom EFTA, som per mai 2008 har 16 frihandelsavtaler, fem samarbeidserklæringer, pågående forhandlinger med seks land og tre for-

studier under arbeid. En ny regional handelsavtale mellom Norge (EFTA) og Tollunionen for det sørlige Afrika (SACU), bestående av Sør-Afrika, Botswana, Namibia, Swaziland og Lesotho, trådte i kraft 1. mai 2008. Norge vil gjennom denne avtalen oppnå tilnærmet de samme betingelser som EU har, og avtalen sikrer at norsk eksport av varer ikke vil bli diskriminert i forhold til EU i Sør-Afrika. Samtidig er dette en såkalt asymmetrisk avtale som gir SACU bedre markedsadgang til det norske markedet enn Norge får til SACUs marked.

Utvalgets vurderinger

Utvalget advarer mot en utvikling der rike land bruker sin forhandlingsmakt for å inngå bilaterale avtaler som inkluderer avtaleområder som tidligere er avvist av utviklingsland i WTO-sammenheng. Dette omtales ytterligere i kunnskapkapitlet og investeringskapitlet.

En slik utvikling kan bidra til å undergrave det multilaterale systemet, og det kan forsterke marginalisering av fattige land i verdenshandelen, etter som rike land i hovedsak søker slike avtaler med de største og rikeste av utviklingslandene og OECD-land imellom.

I spenningen mellom de bilaterale avtalene og de grunnleggende WTO-prinsippene pågår det en debatt om muligheten for å inngå asymmetriske avtaler mellom utviklingsland og rike land der den svake part favoriseres. Norge og EFTA har valgt å tolke regelverket dit hen at muligheten for asymmetriske avtaler finnes, jamfør EFTA-SACU-avtalen, mens EU har brukt samme paragraf som argument for å reforhandle sine avtaler med tidligere koloniland uten asymmetri. Utvalget mener det er viktig at Norge holder fast ved en fortolkning av regelverket som gir grunnlag for inngåelse av asymmetriske avtaler.

Utvalgsmedlem Kristian Norheim reserverer seg mot vurderingen i de foregående tre avsnitt.

4.7 Norsk handel med utviklingsland

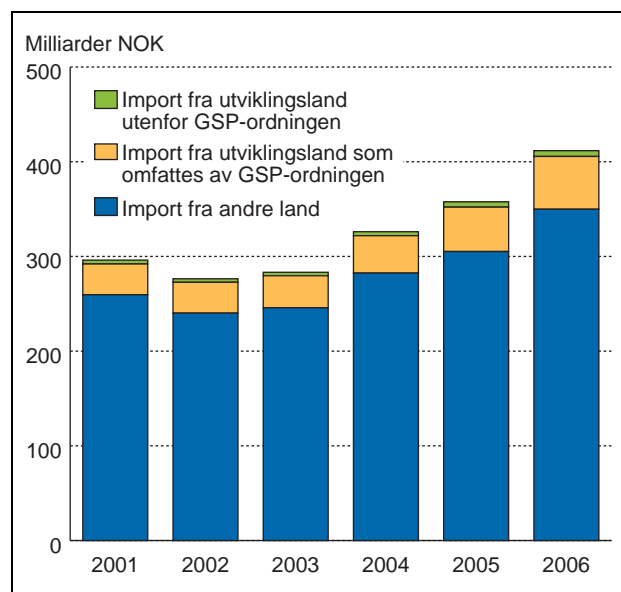
Norges andel av verdenshandelen er marginal, og handelen med u-land er intet unntak. Eksporten til Afrika og Sør-Amerika utgjør til sammen bare 2,3 prosent av norsk eksport. Importen er i hovedsak konsentrert om industrivarer, og da spesielt tekstilprodukter og ferdige klær (om lag USD 250 millioner hver) og matvarer (om lag USD 50 millioner). Av de rundt 7 000 produktene som importeres til Norge, er om lag 5 900 tollfrie. Produkter som fortsatt pålegges toll, er hovedsakelig land-

bruksprodukter, noe prosesserte matvarer og noen kjemikalier og tekstiler/klær.

Norge importerer lite fra de fattigste landene. Importen fra MUL i 2005 utgjorde om lag 893 millioner kroner, 0,2 prosent av Norges samlede import på 357,8 milliarder kroner¹⁰. Importen fra fire av de 50 MUL-landene – Bangladesh, Kambodsja, Ekvatorial-Guinea og Mauritania – utgjorde mer enn 80 prosent av dette, om lag 725 millioner kroner. Importen fra de gjenværende 46 MUL-landene, inkludert alle Norges samarbeidsland i Afrika, beløp seg følgelig til under 170 millioner kroner, kun 0,04 prosent av Norges samlede import. For disse 46 landene har utviklingen i norsk import vært negativ de siste årene, ikke bare som andel av total norsk import, men også målt i nominell verdi i kroner.

I 2005 sto mellominntektsland i Øst-Europa og Øst-Asia for mellom 10–15 prosent av eksporten av industrivarer til Norge, og disse regionene har økt sine markedsandeler sterkt siden slutten av 1980-tallet. Markedsandelen til Sør-Amerika, Midt-Østen/Nord-Afrika og det sørlige Afrika ligger derimot under 1 prosent, mens Sør-Asia ligger under 2 prosent.

I 2004 sto Sentral- og Sør-Amerika og Afrika for mindre enn 1 prosent av den totale eksporten av



Figur 4.4 Total import og import fra fattige land til Norge 2001–2006

Kilde: Statistisk sentralbyrå, 2008:

<http://www.ssb.no/emner/09/05/uhaar/tab-35.html>

<http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>.

10. «Utviklingslandenes markedsadgang til Norge – En gjennomgang av den norske GSP-ordningen med forslag til forbedringer», Utenriksdepartementet, 03/2007, s.11.

tjenester til Norge, hovedsakelig arbeidsintensive tjenester innen sjøfartsnæringen. Europa og Nord-Amerika sto for mer enn 90 prosent. Igjen ser en at til tross for lave tollrestriksjoner på tjenester har lavinntektsland ikke fått stort økonomisk utbytte av eksport til det norske markedet.

Det er fortsatt innen landbrukssektoren at MUL har størst produksjon og muligheter for eksport på kort sikt. I likhet med andre OECD-land har Norge en høyst variert markedsadgang for landbruksvarer, i hovedsak med strengt regulert markedsadgang for varer de produserer selv, og åpen adgang for landbruksvarer de ikke produserer. Regnet på kaloribasis importerer Norge rundt 50 prosent av landsbruksvarene inkludert sukker, men det aller meste av dette kommer fra andre utviklede land.

Norsk import fra MUL-land har økt på to områder¹¹. Import av klær fra Bangladesh har steget fra tilnærmet null midt på 1980-tallet til nesten 413 millioner norske kroner i 2005, og utgjorde om lag halvparten av Norges samlede import fra MUL i 2005¹². Den direkte importen fra Tanzania utgjorde 45 millioner norske kroner i 2005, som er en liten økning fra tallet for 2000.

Den norske GSP-ordningen ble sist endret i 2008 da man vedtok at de land som OECD/DAC klassifiserer som bistandsmottakere (den såkalte «DAC-listen»), skal omfattes av null-for-MUL-ordningen. Dermed ble ytterligere 14 land innlemmet i ordningen¹³. I tillegg ble GSP-systemets ordning med 10 prosent tollreduksjon innen WTOs minsteadgangskvoter for visse landbruksvarer økt til 30 prosent tollreduksjon, noe som blant annet førte til at Brasils eksportkvote på storfekjøtt ble tredoblet. Utvidelsen omfatter imidlertid ikke lavinntektsland med en befolkning på over 75 millioner, noe som ekskluderer India, Pakistan, Nigeria og Vietnam.

Utvalgets vurderinger

Utviklingslandenes eksport til Norge og andre rike land begrenses ikke bare av norske tollbarrierer

11. «Utviklingslandenes markedsadgang til Norge – En gjennomgang av den norske GSP-ordningen med forslag til forbedringer», Utenriksdepartementet, 03/2007, s.11. <http://www.regjeringen.no/Upload/UD/Vedlegg/Handelspolitikk/gspfinal.pdf>.

12. Ser man bort fra den enkeltstående olje-importen fra Ekvatorial-Guinea i 2005 er Bangladesh' andel av MUL-importen enda høyere).

13. «Endringer i det norske GSP-systemet med virkning fra 1. januar 2008», rundskriv fra Tollvesenet, 11. januar 2008. http://www.toll.no/templates_TAD/CircularLetter.aspx?id=132415&epslanguage=NO.

og ikke-tariffmessige hindringer, men også av landenes manglende kapasitet til å konkurrere på internasjonale markeder. Liberalisering av tollrestriksjoner på importen fra utviklingsland er derfor ofte ikke nok til å garantere verken en økning i handel med eller økte eksportinntekter for utviklingsland. Det er også nødvendig å styrke produksjonskapasiteten i utviklingsland.

Det er en utfordring at Norges import fra de fattigste og mest sårbare landene er så beskjedent. Selv om Norge har hatt en preferanse i form av null toll for import fra de minst utviklede landene siden 2002, har denne ikke hatt en ønsket effekt på importen av varer fra utviklingsland til Norge. Importen fra disse landene er nokså ubetydelig. Utvalgets vurdering er at hovedutfordringen med de norske ordningene er at det er gitt gode preferanser til land som ikke er i stand til å nyttiggjøre seg disse, mens fattige land med større potensial for å nyttiggjøre seg preferanser ikke har hatt denne muligheten da de faller utenfor MUL-kategorien. Den endring som ble vedtatt av Stortinget i 2007 om å utvide toll- og kvotefrihet til også lavinntektsland, representerer et viktig skritt i riktig retning.

Utvalget mener at langsiktighet og forutsigbarhet vil være viktig for at det utvikles en konkurransedyktig produksjon i disse landene og handelsforbindelser mot det norske markedet. Det vil derfor være viktig at det skapes trygghet rundt håndhevingen av sikkerhets- og overvåkningsmekanismen knyttet til toll- og kvotefri import fra lavinntektsland, og at det etableres ordninger for at preferanser kan bindes i WTO-regelverket. Norge bør i større grad tilpasse sitt landbruk til en økt importandel av landbruksvarer fra utviklingsland. Samtidig mener utvalget at det grunnet økt fare for global matmangel er en del av Norges og alle lands globale ansvar å produsere mat.

Utvalgsmedlemmene Hildegunn Gjengedal, Lars Haltbrekken og Anne K. Grimsrud mener lavinntektslandenes lave importandel først og fremst skyldes manglende produksjon av ønskede produkter og svak konkurransekraft i de fattigste landene, og preferanser gitt til andre industriland, som EU. Norge importerer i dag rundt 50 prosent av maten vi trenger på kaloribasis, og det er stort rom for å øke utviklingslandenes andel av denne importen, uten at det går ut over norsk produksjon. Ved utvidelse av dagens preferanseordninger til flere land er det en overhengende fare for at de minst utviklede landene vil bli ytterligere marginalisert. Det er heller ikke et mål i seg selv å øke eksporten av landbruksvarer fra utviklingsland med mindre dette fører til fattigdomsreduksjon.

En økt eksportsatsing kan føre til dårligere matvaresikkerhet, miljøproblemer og en ytterligere marginalisering av de fattigste.

4.8 Etisk handel og rettferdig handel

Rettferdig handel viser til garantier som skal sikre at produsentene får rimelig betaling for sine produkter. I Norge er nesten alle såkalte rettferdige varer merket Fairtrade/Max Havelaar. I 2007 ble det i Norge omsatt slike varer for 38 millioner norske kroner. Dette er en økning på 12 prosent fra året før. Selv om økningen er betydelig, er volumet fortsatt lavt. I 2006 brukte hver av oss litt over 15 kroner på å kjøpe rettferdige varer merket Fairtrade/Max Havelaar. Britene bruker ifølge tall fra Fairtrade Foundation nesten fire ganger så mye på slike produkter.

Etisk handel er en samlebetegnelse på samfunnsansvarlig næringsvirksomhet som er prosessorientert, og som søker å ivareta menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, utvikling og miljø i hele verdikjeden. Det norske Initiativ for etisk handel (IEH) ble etablert i 2000 av Kirkens Nødhjelp, LO, HSH og Coop Norge. I løpet av IEHs eksistens er etisk handel blitt et stadig mer aktuelt tema. Norsk varehandel baserer seg i stadig sterkere grad på varer produsert i andre land, ofte uten tilfredsstillende overvåkning av arbeidsliv og vern av arbeidstakers rettigheter. En undersøkelse utført av Opinion på oppdrag fra Norad i 2006 viser også at forbrukere har et tydelig ønske om å framstå som ansvarlige, og at etikk og ansvarlighet er klare motivasjonsfaktorer ved innkjøp. Nesten tre av fire (72 prosent) sier at det er viktig for dem at matvarene er produsert på en etisk og ansvarlig måte. Fire av fem er også enige i at Norge bør handle mer med utviklingsland. Direkte eller indirekte berører derfor etisk handel de fleste norske bedrifter.

Etisk handel har i noen grad bidratt til bedring av helse og sikkerhet på bedrifter i sør¹⁴. Det har imidlertid hatt lite å si på områder som organisasjonsfrihet og diskriminering. Arbeidstakere i ordinære arbeidsforhold opplever oftere forbedringer enn de som har midlertidige ansettelse, men det er også klart fra undersøkelsene at det er vanskelig å tilskrive bedre arbeidsforhold den etiske handelen alene. Det har likevel vist seg at det er en positiv effekt av at en kritisk masse av selskaper følger aksepterte standarder for arbeidslivet, særlig når de ulike aktører på feltet samarbeider¹⁵.

14. «The ETI code of labour practice: Do workers really benefit?» Institute of Development Studies 2006.

Rettferdig handel er et partnerskap som søker bærekraftig utvikling for ekskluderte og vanskeligstilte produsenter gjennom bedre handelsbetingelser og holdningsarbeid. For at forbrukerne skal kunne vektlegge etiske, sosiale og miljømessige aspekter, må det finnes lett tilgjengelig informasjon om disse forholdene. Fairtrade er en uavhengig internasjonal sertifiseringsordning som setter sitt merke på produkter som er produsert og handlet etter standarder for sosial ansvarlighet. Formålet er å sette forbrukere og vanskeligstilte produsenter i kontakt med hverandre gjennom et merke for rettferdige handelsvilkår. På den måten styrkes vanskeligstilte produsenters mulighet til å ta kontroll over egen framtid og kjempe mot fattigdom.

Offentlige sektor kjøper varer og tjenester for 275 milliarder kroner i året. Ved innkjøp av varer og tjenester er det et stort potensial for å redusere miljøbelastninger og for å fremme etiske og sosiale hensyn. Det er derfor av betydning hvilke krav stat og kommune stiller som kjøper. Når det stilles konkrete kriterier til miljø og etiske/sosiale hensyn i innkjøpsprosessen, vil virksomheter som leverer slike produkter og tjenester, lettere vinne fram i konkurransen på like vilkår. Regjeringen har satt i gang arbeid med en treårig handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Sentralt i handlingsplanen er bidrag til økt kompetanse og veiledning knyttet til miljø- og samfunnsansvar i offentlige innkjøp, og kartlegging av hvilket handlingsrom som finnes for å stille etiske og sosiale krav innen dagens nasjonale og internasjonale regler for offentlige anskaffelser.

Utvalgets vurderinger

Utviklingsutvalget, med unntak av Kristian Norheim, ser det som viktig å både øke handelen med utviklingsland og den andelen som i dag betegnes som etisk og/eller rettferdig handel. Det er viktig å sikre forbrukerne god informasjon både om varenes innhold og om de forhold varene er produsert under slik at den enkelte forbruker gis bedre mulighet til å bidra til at miljø og sosiale hensyn blir bedre ivaretatt. Pålitelig kunnskap gjennom for eksempel informasjon og produktmerking kan hjelpe forbrukerne til å foreta gode valg på en så enkel måte som mulig.

Tilgang til slik informasjon er likevel mangelfull, og utvalget mener det er et problem at norske importører ikke har noen form for informasjons-

plikt overfor forbrukerne om opprinnelse, eller om hensyn til miljø, menneskerettigheter og forbud mot korrupsjon er ivaretatt. Det offentliges innkjøp av varer vurderes også som viktig av utvalget, da det er et betydelig potensial til å fremme etiske og sosiale hensyn i valg av leverandører.

Utvalgsmedlem Kristian Norheim mener frihandel er rettferdig handel. Rettferdig handel er ikke rettferdig. Den store majoriteten av produsenter i utviklingsland vil ikke nyte godt av at rike hvite mennesker skal kunne vaske sin egen samvittighet litt renere ved å kjøpe produkter som er blitt merket med rettferdig eller etisk produsert. Genuin økonomisk vekst og utvikling skaper velstand i stor skala. I stedet for å satse på småskala-prosjekter når det gjelder fattigdomsreducerende handel bør Norge støtte opp under en politikk som bidrar til at verdensmarkedet åpnes opp mer for produsenter i utviklingsland generelt, og ikke bare for den lille minoriteten av produsenter som har vært så heldige å få satt et godkjentstempel på sine produkter fra vestens side. Symbolpolitikk redder ikke verdens fattige, derfor bør Norge avstå fra dette, og i stedet bidra med sitt til at norske forbrukere både får anledning og lyst til å kjøpe flere varer fra utviklingsland, i stedet for å bruke tollmurer eller å skremme norske forbrukere indirekte fra dette gjennom for eksempel «norske produkter for norske forbrukere» kampanjene til Stiftelsen KSL Matmerk, opprettet av Landbruks- og matdepartementet i 2007.

4.9 Turisme og reiseliv

Turisme er en av de sterkest voksende næringene i verden. For mer enn 50 av verdens fattigste land er turisme rangert blant de tre største sektorene i landenes økonomi. Hver tredje turist i verden reiser til utviklingsland. Bare en liten del av disse drar til det sørlige Afrika, men regionen har en raskt voksende turistnæring. Turismen er en arbeidsintensiv sektor hvor utviklingsland har komparative fortrinn. I mange land gir turisme og reiseliv verdens fattigste «flere bein å stå på». Den kan bidra positivt til fattigdomsreduksjon gjennom arbeid og inntektsøkning for folk som bor på turistdestinasjonene, gjennom leveranser av varer og tjenester der og gjennom eksterne effekter som for eksempel utbygging av infrastruktur.

Selv om turismen kan bidra til vekst og velferd for mange, kan dårlig regulert turisme medføre overbelastning av sårbare områder, miljøforringelse og ødeleggelse av biologisk mangfold. Dermed kan både eksisterende og potensielle turistat-

15. Barrientos, Stephanie og Smith, Sally (2006) Report on the ETI Impact Assessment 2006, The Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex.



Figur 4.5 Mange utviklingsland har et stort potensial for bærekraftig turisme.

traksjoner bli skadelidende slik at det går ut over inntjeningen, og dermed kan også den økonomiske utviklingen bli skadelidende. I tillegg ser en enkelte steder at utviklingslandene selv har lite igjen av turistinntektene. Det finnes eksempler fra for eksempel Karibien som viser at 70 prosent av alle inntektene går ut igjen av landet. Turistene bruker importerte varer, eierne av hotellkjedene får det meste av sine leveranser fra utlandet, og kapitalen som skytes inn er utenlandsk. En annen utfordring en møter i fattige turistområder, er økning i prostitusjon og menneskehandel.

Internasjonal turisme har endret seg de siste 10 årene i tråd med at bevisstheten om bærekraft og sosiokulturelle, økonomiske og økologiske effekter av turisme har økt. Både tilbudet og etterspørselen etter turisme har fått impulser fra studier¹⁶ som har vist at en gjennom å kombinere vern av naturområder med turisme kan bidra til å bevare lokalt miljø, samtidig som en kan styrke lokalt næringsliv og slik bidra til redusert fattigdom. Mange av dem som markedsfører seg under fanen bærekraftig turisme, markedsfører seg med at de bidrar positivt til lokaløkonomien og til å beskytte og skape bevissthet om miljø og kulturarv der de opererer. FNs holdningsskapende arbeid har vært svært viktig for å påvirke bransjen. UNWTO og United Nations Environmental Programme (UNEP) har gitt positive impulser til næringen og

FNs TOI (Tour Operators Initiative for Sustainable Development) samler en rekke større turoperatører for å jobbe fram bærekraftige strategier for turisme. FNs resolusjon om bærekraftig reiseliv og «Global Code of Ethics for Tourism» er andre eksempler på viktige initiativ som fungerer som veiledere for turistnæringen med hensyn til bærekraftig turisme.

En mer rendyrket form for bærekraftig turisme er såkalt økoturisme. I 2004 vokste økoturismen tre ganger så fort som turistnæringen for øvrig, og en markedsanalyse fra GRIP antyder at så mye som 11–22 prosent av befolkningen i vestlige land kan være interessert i å delta i denne typen turisme¹⁷. Konseptet har imidlertid møtt kritikk fra for eksempel «The Pro-Poor Tourism Partnership» som ble dannet av DFID i 1999¹⁸, og som mener økoturismen får for stor oppmerksomhet i forhold til eksempelvis masseturisme som kan ha større potensial for fattigdomsreduksjon.

På økoturismeområdet bidrar GRIP til oppbygging av økoturismealliansen «*African Ecotourism Alliance*». Slike allianser kan bidra til å overføre kompetanse og informasjon samt gi råd om krav, retningslinjer, kvalitetsmerking og relevante internasjonale konvensjoner. Kompetanse kan også være overførbart i tilfeller hvor lokalsamfunn står overfor vanskelige forhandlinger med utenlandske investorer som ønsker å satse på turistutvikling.

16. For eksempel UNEP og <http://www.ecotourismglobalconference.org/>.

17. <http://www.grip.no/okoturisme/Markedsanalyse.htm>.

18. <http://www.propoortourism.org.uk>.

Slik organisasjons- eller nettverksbasert kunnskapsinnsamling og erfaringsdeling på sør-sør basis bør støttes av norske myndigheter.

Utvalgets vurderinger

For mer enn 50 av verdens fattigste land er turisme og reiseliv allerede rangert som den første, andre eller tredje største sektoren i landenes økonomi. Potensialet for å ytterligere styrke reiselivet er imidlertid betydelig i mange land. Det vil samtidig være viktig å forsøke å styrke en bærekraftig turistindustri som både bidrar til fattigdomsreduksjon og bevaring av miljø og kultur samtidig som den kan være en kilde til gjensidig forståelse og respekt mellom kulturer.

Mange forbrukere er villige til å akseptere en høyere pris for å sikre at reisen de kjøper har en sosial og miljøvennlig profil. God og pålitelig informasjon, kvalitetsmerking og markedsføring er imidlertid viktig for at forbrukerne skal kunne orientere seg i markedet og for å bidra til holdingsendringer slik at aktørene velger de etisk beste alternativene. Myndighetene kan bidra med slik informasjon for å fremme samfunnsansvar og gode etiske valg.

Økt bevissthet i turistbransjen og blant forbrukere om positive og negative effekter av turisme kan forhåpentligvis bidra til større utviklingseffekter av turisme. Utvalget ønsker å legge vekt på viktigheten av lokale ringvirkninger gjennom lokal sysselsetting, innkjøp og eierskap. Gjennom bruk av lokale innsatsfaktorer og økt bevissthet rundt arbeids-, miljø, og produksjonsforhold vil turistbransjen kunne øke den positive utviklingseffekten av sin virksomhet.

Utvalgsmedlem Kristian Norheim reserverer seg mot disse vurderingene fra utvalgets flertall.

4.10 Forslag til tiltak innen handelspolitikken

Etter utvalgets vurdering er det på flere områder potensial for å legge om norsk handelspolitikk i en mer utviklingsvennlig retning. Utvalget anbefaler at norske myndigheter bygger en mer utviklingsvennlig handelspolitikk på følgende tre pilarer:

- Internasjonale handelsregler som styrker utviklingslandenes muligheter, og sikrer nødvendig politisk handlingsrom
- En norsk handel og handelspolitikk som prioriterer utviklingshensyn
- En forbrukerpolitikk som fremmer etisk og rettferdig handel

4.10.1 Internasjonale handelsregler som styrker utviklingslandenes muligheter

Utvalget anbefaler at det legges større vekt på utviklingshensyn i utforming av norske forhandlingsposisjoner i Verdens handelsorganisasjon (WTO). Norge må i forhandlingene vektlegge både markedsadgang og politisk handlingsrom for utviklingsland. Skritt i denne retning vil blant annet innebære at:

1. Norge må arbeide aktivt for å synliggjøre utviklingslandenes posisjoner og for formaliserte regler for åpenhet, deltakelse og representasjon i forhandlingene som sikrer marginaliserte land et bedre forhandlingsutgangspunkt. Regjeringen bør jevnlig legge fram en stortingsmelding om WTO-forhandlingene der utviklingsperspektivet får en sentral plass. Utviklingsministeren involveres aktivt i utformingen av norske forhandlingsposisjoner i WTO
2. Utvalget, med unntak av Kristian Norheim og Julie Christiansen, mener at norsk eksport av fiskeri- og sjømatprodukter ikke må tvinges fram på bekostning av utviklingslands mulighet til tollbeskyttelse av industri- og havnæringssektorer. Norge må derfor redusere sine krav til markedsadgang i utviklingsland innen NAMA-forhandlingene. Norge må også videreføre og støtte arbeidet med ulike unntak for utviklingsland i NAMA-forhandlingene, for å sikre utviklingslandene positiv særbehandling og mulighet til i en lengre periode å beskytte sektorer og industrier under oppbygging.
3. Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, mener at Norge i NAMA-forhandlingene i WTO bør arbeide for å styrke regelverket for anti-dumping innen fiskeindustrien da dette er et viktig anliggende for mange utviklingsland.
4. Utvalget, med unntak av Kristian Norheim og Julie Christiansen, mener at vann, helse og utdanning ikke bør være sektorer som ligger under GATS reglementet, men være skjermet med sikte på framtidige generasjoners mulighet til å regulere disse basistjenestene til gode for befolkningen. Norge bør arbeide for en klargjøring og utvidelse av definisjonen av offentlige tjenester som sikrer muligheten for å skjerme disse fra forhandlingene.
5. Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, Camilla Stang, Malin Stensønes og Julie Christiansen, mener at et utvidet WTO-regelverk for tjenester må bidra til klare og forutsigbare regler for internasjonal handel med tjenester, men ikke må hindre utviklingslands mulighet til å bygge konkurransedyktige aktører/selska-

per innen tjenestesektoren. Det anbefales derfor at Norge arbeider for nødvendig fleksibilitet i regelverk med muligheter for nasjonal behandling og at Norge ikke krever liberalisering i utviklingsland som innebærer en avvikling av næringspolitiske virkemidler som positiv diskriminering av og subsidier til nasjonale tjenesteytere/aktører/selskaper. Dette gjelder særlig for sektorer som telekommunikasjon, energi og finansielle tjenester.

6. Utvalget, med unntak av Gunstein Instefjord, Håvard Aagensen, Malin Stensønes, Camilla Stang, Nina Røe Scheffe, Kristian Norheim og Julie Christiansen, mener at Norge innen GATS-forhandlingene ikke skal kreve liberalisering av mode 3 (investeringer/etableringer/kommersiell tilstedeværelse), da dette legger begrensninger på et lands mulighet til å ta i bruk politiske virkemidler, eksempelvis krav om lokalt ansatte eller lokale innsatsfaktorer, som kan bidra til langsiktig utvikling. (Se også tiltak om bilaterale investeringsavtaler.)
7. Utvalget anbefaler at Norge i WTO arbeider for størst mulig reduksjon av både direkte og indirekte eksportsubsidier. Utvalget anbefaler at det foretas en kritisk gjennomgang av alle norske subsidieordninger i lys av dette.
8. Utvalget, med unntak av Kristian Norheim og Julie Christiansen, mener at Norge bør arbeide for at utviklingsland sikres mulighet til å bruke importvern for å beskytte og bygge opp eget landbruk. Dette innebærer blant annet at Norge må aktivt støtte utviklingslandenes krav knyttet til spesielle sikkerhetsmekanismer og beskyttelse av spesielle produkter.
9. Norge bør arbeide for å styrke forutsigbarheten til preferanseordningene ved at disse kan bindes i WTO-systemet. Det anbefales at Norge i påvente av et regelverk for binding av preferanser avgir forpliktende erklæring om binding av egne preferanseordninger og oppfordrer andre land til å gjøre det samme.
10. Norge bør arbeide aktivt for å styrke utviklingslandenes mulighet til å benytte seg av tvisteløsningsmekanismen. Dette innebærer at Norge må gå imot ethvert unntak fra bruk av tvisteløsningsmekanismen (tidligere såkalt fredsklausul) med mindre det gjelder for svært avgrensede forhandlingsperioder.

4.10.2 Bilaterale handelsavtaler som vektlegger utviklingshensyn

Utvalget, med unntak av Kristian Norheim og Julie Christiansen, anbefaler at Norge vektlegger asym-

metriske bilaterale og regionale handelsavtaler som gir fordeler for utviklingsland både når det gjelder markedsadgang og beskyttelsesrett.

11. Norge bør ved inngåelse av bilaterale eller regionale handelsavtaler respektere det multilaterale systemet og ikke inkludere temaer som er blitt avvist i WTO, med mindre dette er et ønske fra utviklingsland. Det gjelder særlig regler for investeringsbeskyttelse og TRIPS+elementer. (Investeringsavtaler behandles i investeringskapitlet og TRIPS i kapittel 8 om Kunnskapspolitikk.)
12. Norge bør i sine handelsavtaler inkludere unntak og beskyttelsesmekanismer som kan bygge opp og styrke nasjonale produksjons- og tjenestesektorer i utviklingsland.

4.10.3 En norsk handelspolitikk som prioriterer utviklingshensyn

Utvalget mener at utviklingslandenes importandel til Norge bør økes. Norske preferanseordninger ovenfor utviklingsland (null for lavinntektsland, GSP-systemet og kvoter) må gi reell og forutsigbar markedsadgang.

13. Utvalget anbefaler at ordningen med toll- og kvotefrihet blir evaluert løpende med sikte på ytterligere forbedringer dersom det viser seg nødvendig. Utvalgsmedlemmene Hildegunn Gjengedal, Lars Haltbrekken og Anne K. Grimsrud mener at det i evalueringen må tas hensyn til preferanseerosjon for de fattigste landene, norsk produksjon og matvaresikkerhet i de eksporterende land.
14. Utvalgsmedlemmene Gunstein Instefjord, Julie Christiansen, Håvard Aagesen, Kristin Røymo, Malin Stensønes og Kristian Norheim mener at nulltollordningen bør utvides ved at alle lavinntektsland uavhengig av befolkningsstørrelse inkluderes i ordningen, og at det gis større tollreduksjoner innen enkelte produktgrupper for mellominntektsland.
15. Norge bør også bruke preferanseordninger til å vri importen bort fra industriland og heller rette den inn mot utviklingsland med produksjonskapasitet. I den forbindelse bør Norge i forhandlinger med EU foreslå at en andel av kvotene for landbruksprodukter gis til utviklingsland.
16. Overvåkings- og sikkerhetsmekanismen med gjeninnføring av toll må håndteres etter klare kriterier og på en slik måte at den ikke strider med preferanseordningens hensikt om økt importandel fra utviklingsland. Den bør ikke tre i kraft før etter en grundig vurdering der

utviklingshensyn og preferanseordningens formål, ikke kun prisstabilitet i det norske markedet, må veie tungt. Utvalgsmedlemmene Hildegunn Gjengedal og Anne K. Grimsrud mener sikkerhetsmekanismen er nødvendig og legitim for å sikre norsk produksjon, og til nå ikke har hatt betydning for import fra utviklingsland.

17. Utvalget mener at den norske subsidieinnretningen må utformes på en slik måte at Norge ikke utnytter et utilstrekkelig regelverk i WTO som tillater indirekte eksportsubsidier. Utvalgsmedlemmene Hildegunn Gjengedal og Anne K. Grimsrud mener dette kan gjøres i den grad det får direkte effekt for utviklingslandene. Hvis ikke, må dette skje multilateralt for å sikre at det ikke bare fører til økt konkurransekraft for andre utviklede land.
18. Norge bør, både i WTO og overfor EU, arbeide for at det ikke foregår misbruk av ikke-tollmessige handelshindre som hygienekrav og lignende mot utviklingslandenes eksport til det europeiske markedet.
19. Norske importører og handelsleddet må stimuleres til å ta et større ansvar for å importere og omsette flere produkter fra utviklingsland. Det er viktig å legge til rette for og støtte initiativ for å identifisere varer som egner seg for volumimport.
20. Utvalget anbefaler at det foretas en gjennomgang av tollregimet for å unngå at utviklingsland utsettes for tolleskalering på videreforedte landbruksprodukter.
21. Utvalgsmedlem Kristian Norheim mener at frihandel og økonomisk vekst er det mest effektive virkemiddel for å løfte land ut av fattigdom. Norge bør gå foran med et godt eksempel og fjerne all toll på varer fra utviklingsland (omfatter alle fire kategorier på OECD-listen), inkludert innføring av full kvotefrihet på produkter fra utviklingsland. Overvåknings- og sikkerhetsmekanismen bør fjernes umiddelbart. Det bør også foretas en gjennomgang av ikke-tollmessige barrierer fra norsk side som kan være et hinder for økt handel med utviklingslandene.

4.10.4 Etisk og rettferdig handel

22. Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, anbefaler at det offentliges innkjøp av varer og tjenester innrettes mot varer som er produsert på en sosialt og miljømessig bærekraftig måte. Det innebærer at anbudsprosedyrer må stille krav om at sosialt ansvar og miljøhensyn er ivaretatt i henhold til relevante internasjonale

regler. Utvalget anbefaler kartlegging av muligheten for økte anskaffelser utenfor EØS-området gjennom å kunngjøre offentlige anbud i utviklingsland. Dette bør gjøres i forbindelse med det arbeidet Regjeringen har satt i gang for å lage en handlingsplan som blant annet skal kartlegge hvilket handlingsrom som finnes for å stille etiske og sosiale krav innen dagens nasjonale og internasjonale regler for offentlige anskaffelser.

23. Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, mener at det bør være en målsetting at forbrukere gis best mulig informasjon om hvor og hvordan produktene blir framstilt. Norske importører bør oppfordres til å ha oversikt over produsenter og til å være åpne om hvilke underleverandører de har i utviklingsland. Myndighetene bør støtte opp under initiativ som utvikler og gir bedrifter tilgang til verktøy for å håndtere etikk i verdikjeden. Norske importører bør kunne gi og vedlikeholde etterrettelig informasjon om arbeidsforhold og betingelser i sine leverandørkjeder.
24. Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, anbefaler momsfritak for sertifiserte varer for utviklingsland der det garanteres at produktet er bærekraftig produsert, at arbeidsrettighetene respekteres, og at prisen arbeiderne mottar, står i forhold til produksjons- og levekostnader. For å oppnå dette opprettes en godkjenningsordning av uavhengige sertifiseringsordninger for rettferdig handel.
25. Utviklingsutvalget, med unntak av Kristian Norheim, vil understreke viktigheten av at handelskjedene har et godt og synlig utvalg av varer og tjenester med etisk og bærekraftig forhistorie, merket gjennom uavhengige og troverdige merkeordninger. Staten bør bidra til dette ved å støtte opp under merkeordninger og føre en aktiv dialog med handelsnæringen og relevante aktører om dette.

4.10.5 Turisme

26. Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, anbefaler at det tas initiativ til at et samarbeid med turistnæringen om hvordan de ved kjøp av tjenester og gjennom samarbeid med lokale leverandører kan bidra til gode arbeidsstandarder og faglige rettigheter så vel som bærekraftig forvaltning av naturressurser. I samarbeid med turistnæringen bør myndighetene bidra til å sette søkelyset på viktigheten av lokale innkjøp og sysselsetting samt samarbeid med lokale leverandører. Gjennom bruk av lokale

innsatsfaktorer og økt bevissthet rundt arbeids-, miljø-, og produksjonsforhold vil turistbransjen kunne øke den positive utviklingseffekten av sin virksomhet.

27. Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, ser det som viktig at det blir lettere for forbrukere å ta bevisste valg i forbindelse med reiser til utviklingsland, og at bevisstheten rundt turistbransjens både positive og negative utviklings-effekt økes. Med utgangspunkt i god praksis innen økoturisme og kulturbasert reiseliv bør myndighetene bidra til videreutvikling av ulike

sertifiseringsordninger for økoturisme og kulturbasert reiseliv, og støtte tiltak som kan bidra til at forbrukere blir kjent med disse. Norske myndigheter bør i samarbeid med reiselivsnæringen ta initiativ til en global Code of Conduct for reiselivsbransjen, som inkluderer minstepandarder i tråd med ILO-standarder (inkludert minstelønn, arbeidsbetingelser, forbud mot barnarbeid og sexhandel). Retningslinjene bør gjelde både ved eget operatørskap i utviklingsland og ved valg av lokale samarbeidspartnere.

Kapittel 5 Næringslivsinvesteringer

5.1 Næringslivsinvesteringer i utviklingsland og fattigdomsreduksjon

Historisk sett har en av de viktigste kildene til økonomisk utvikling og redusert fattigdom vært tilgang på kapital. Samtidig har fattige land fått bare en liten del av verdens investeringer. Det er derfor viktig å få svar på spørsmålet om hvorfor de globale pengestrømmer mellom land går dit de gjør, og hva som kan gjøres for å bedre tilgangen på kapital for fattige land.

I tillegg til omfanget av investeringer i utviklingslandene er kvaliteten og ringvirkningene fra investeringene avgjørende sett i et utviklingsperspektiv. Det er tre hovedutfordringer som må møtes dersom investeringer skal ha størst mulig effekt på utvikling og fattigdomsreduksjon. Først

må investeringen bidra til økt verdiskapning og vekst. Dernest må en sørge for at en størst mulig andel av verdiskapningen blir igjen i landet. Dette kan skje gjennom ulike mekanismer, både gjennom direkte pengeoverføringer til staten slik som skattlegging eller royalties, og gjennom bruk av lokale leveranser og sysselsetning som skaper økonomiske ringvirkninger. Til sist er det viktig at bruken av inntekter i vertslandet går til utviklingsfremmende formål.

Andelen privat internasjonal kapital fortsetter å vokse i forhold til volumet av multilateral og bilateral bistand. I 2006 utgjorde utenlandske direkteinvesteringer USD 379 milliarder til utviklingsland, sammenlignet med USD 104 milliarder i total gavebistand¹. Til tross for denne økningen er det fort-

1. OECD, 2007: Development Cooperation Report.



Figur 5.1 Landbrukssektoren er en av de mest lønnsomme for investeringer i utviklingsland.

satt enorme ulikheter mellom lands kapasitet til å tiltrekke seg privat kapital. Siden 1970 har 2/3 av utenlandske direkteinvesteringer utenfor OECD-området gått til bare ti land, deriblant Kina, Hong Kong, Singapore og Russland. Blant lavinntektslandene har fire oljeproduserende land – Angola, Ekvatorial-Guinea, Sudan og Jemen – fått nesten halvparten av investeringene.

En del av økningen i de globale kapitalstrømmene skyldes økningen av utenlandske direkte investeringer mellom utviklingsland. Disse økte fra USD 63 milliarder i 2005 til USD 110 milliarder i 2006, tilsvarende 16 prosent av alle utenlandske investeringer. Blant utviklingsland som selv er blitt store investorer, finner en at India nå eksporterer mer kapital til Storbritannia enn det importerer derfra. De stadig sterkere politiske og økonomiske forbindelsene mellom Kina og Afrika er et annet eksempel på denne utviklingen. Gjennom investeringer i utvinningssektoren og bistand til helse, utdanning og infrastruktur har Kinas innflytelse på investeringsklimaet på kontinentet økt, og kinesisk kapital er blitt en særdeles viktig inntektskilde for mange land. For vestlige bistandsgivere betyr dette at deres dialog med mottakerlandene om økono-

misk og politisk utvikling i større grad påvirkes av nye aktører som Sør-Afrika, India, Kina og Brasil.

Det er komplisert å måle utviklingseffekten av utenlandske investeringer fordi den vanskelig kan separeres fra andre sentrale faktorer som for eksempel innenlandske investeringer og nasjonale og regionale politiske inngrep. En prøver derfor ofte å anslå de positive økonomiske ringvirkningene av investeringene, og deretter studere effekten av disse på fattigdomsreduksjon.

Utenlandske bedrifter betaler ofte høyere lønninger enn lokale og øker dermed inntektsgrunnlaget til vertslandet gjennom skatt og royalties. I land med en god sosial fordelingspolitikk kommer dette de fattige til gode. Bedrifter som også produserer for lokale markeder i utviklingslandene, bidrar på sin side ofte til lavere prisnivå gjennom økt konkurranse mellom leverandører. Slike investeringer kan også knytte lokale leverandører til internasjonale markeder og gi tilgang til ny teknologi og kunnskap.

Men utenlandske investeringer kan også ha negative økonomiske og politiske ringvirkninger. Investeringer i utvinningssektoren i land med dårlig styresett er for eksempel ofte forbundet med

Boks 5.1 Investeringer sett fra sør

«It is often highlighted that FDI can bring about positive development outcomes. This is indeed true, but with the caveat that this is not a foregone conclusion but can only happen under certain conditions.

Unfortunately, the caveat is often ignored and it is not unusual to see FDI represented as development finance pure and simple. It is this mischaracterization, which has been actively promoted by several major development actors who should know better, that has been partly responsible for developing countries trying to outdo each other in trying to maximise the volume of investments they attract.

This is at least partly responsible for the race to the bottom we sometimes see in

- tax concessions,
- labour,
- environmental
- and social standards

However, it is clear that all FDI and private capital flows do not contribute to financing for development or indeed development. Private capital flows are for profit transfers not gratui-

tous flows. This means that for the most part for every \$100 million invested, \$150 million (or more) would be taken out, perhaps over a period of a few years.

The main potential benefits of private investment lie then not in the money it brings in but in its indirect spill-overs. FDI has the potential to generate development benefits by bringing in

- new technologies
- managerial know how which can help upgrade local skills
- better social, environmental, gender equality and labour standards
- by creating decent work, well paid jobs
- through inter-linkages with the local economy
- and by paying taxes and royalties which the government can then use to finance development

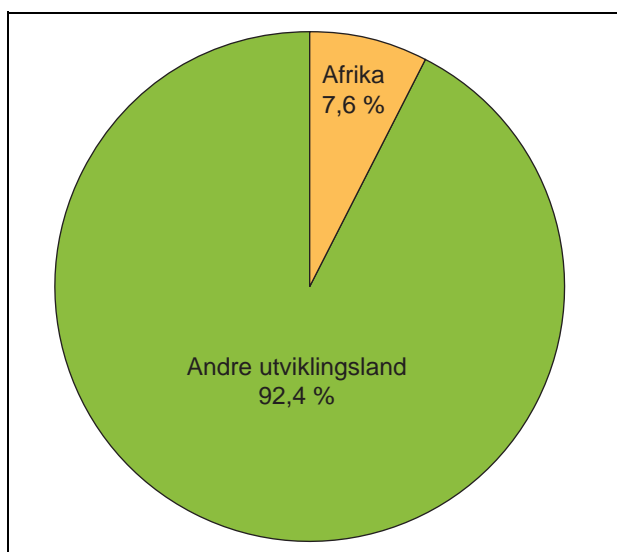
For the most part, this has not happened.»

Sony Kapoor, leder,
International Finance, Environment & Development Consultant (India, UK, Norway)

korupsjon og menneskerettighetsbrudd. Likedan finner en ofte svært kritikkverdige arbeidsforhold i de såkalt frie økonomiske sonene hvor utenlandske bedrifter kan produsere og eksportere skattefritt med billig arbeidskraft og ringvirkningene for vertslandet dermed blir små. Utenlandske etableringer som betaler lave eller ingen skatter og avgifter til staten, bidrar heller ikke til inntekter som kunne brukes til å finansiere en god sosial fordelingspolitikk.

Med utgangspunkt i disse ulike erfaringene er det ulike syn på betydningen av utenlandske investeringer i utviklingspolitikken. På den ene siden hevder mange at utenlandske direkte investeringer er avgjørende for utvikling, fordi det gir fattige land adgang til kapital og avansert teknologi, introduserer ny kunnskap og gir bedre forbindelser til internasjonale markeder. Slik kan fattige land også sikre seg en plass i den globale produksjonskjeden. Med utgangspunkt i dette blir fattige land gjerne anbefalt investeringsavtaler som gir utstrakt frihet for utenlandske investorer.

På den andre siden mener kritikere av vektleggingen av slike investeringer at de ofte fører til en konsentrasjon av makt på store, utenlandske selskapers hender, og at multinasjonale selskaper kan unngå skattlegging gjennom såkalt internprising. Et annet argument som anføres, er at utenlandske investeringer kan hindre lokale investeringer fordi landets egne selskaper ikke er sterke nok til å konkurrere med de utenlandske. Talspersoner for dette synet vil hevde at direkte utenlandske investeringer må være del av en nasjonal utviklings-



Figur 5.2 Afrikas andel av utenlandske direkteinvesteringer til utviklingsland. 1970–2006

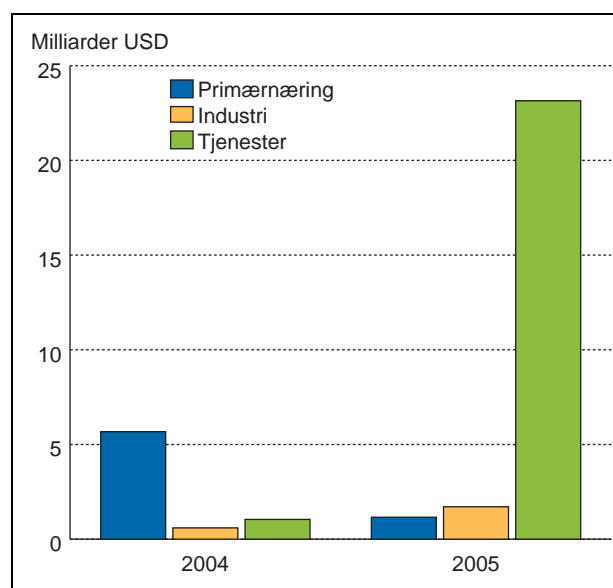
Kilde: UNCTAD, FDISTAT (<http://stats.unctad.org/FDI/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=899>).

strategi, hvor myndighetene har frihet til å regulere betingelser og hvilke sektorer av økonomien som skal åpnes for investeringer utenfra.

Indirekte investeringer kan, selv om de er kortsiktige, bidra til økt tilgang på kapital til lokale kapitalmarkeder og dermed for nasjonale selskaper. For å kunne by på reelle investeringsmuligheter og bli et godt alternativ til lånefinansiering må imidlertid finansmarkedene i utviklingsland utvikles. Store pengestrømmer kan også ha destabiliserende effekt på finansmarkeder i utviklingsland. Uregulert kapitalflyt åpner for spekulasjon og store, kortsiktige bevegelser av kapital inn og ut av de enkelte økonomier. I verste fall kan dette utløse finanskriser som kan ha en stor økonomisk og politisk betydning for sårbare utviklingsland. Denne problemstillingen har også en demokratisk dimensjon; demokratiske valgte regjeringer kan måtte begrense eller utsette politiske endringer av frykt for reaksjoner i finansmarkedene.

5.1.1 Marginaliseringen av MUL-landene

De fleste MUL-land har så langt hatt begrenset tilgang til utenlandske direkteinvesteringer, med unntak av utvinningssektoren. Siden tusenårsskiftet har de store kapitalstrømmene forflyttet seg fra Latin-Amerika til ulike deler av Asia, mens tallene for de andre regionene stort sett har vært stabile. I 2006 gikk 42 prosent av alle private investeringer i utviklingsland til Øst-Europa og Sentral-Asia, og 28



Figur 5.3 Utenlandske direkteinvesteringer¹ i Afrika, etter sektor. 2004 og 2005. Milliarder USD

¹ Inkluderer oppkjøp og sammenslåinger, og ikke nyetableringer.

Kilde: World Investment Report 2006, UNCTAD.

prosent til Øst-Asia. Afrika sto for bare 6 prosent, og i forhold til alle utenlandske direkte investeringer lå Afrikas andel i 2006 på beskjedne 2,7 prosent, ned fra 3,1 prosent året før. Det meste av dette gikk til utvinning og eksport av olje, gass og mineraler.

En grunn til at de fattigste landene er marginalisert, er at private investorer i hovedsak tar sine investeringsbeslutninger ut fra analyser av risiko, avkastning og sikkerhet. De politiske og økonomiske forholdene i mange MUL-land med politisk ustabilitet og usikkerhet, svakt utviklede finansmarkeder og infrastruktur, mangel på rettsikkerhet, krig og uroligheter slår sterkt ut og gjør at investeringene går til andre vertsland. Andre faktorer som ofte blir nevnt, er manglende infrastruktur, mangel på utdannet arbeidskraft og mangel på lokale markeder. Lave skatter viser seg imidlertid sjelden å være hovedårsaken til at et selskap etablerer seg i et land. Derimot kan det være avgjørende når valget står mellom lokalisering i to land med ellers relativt like forhold.

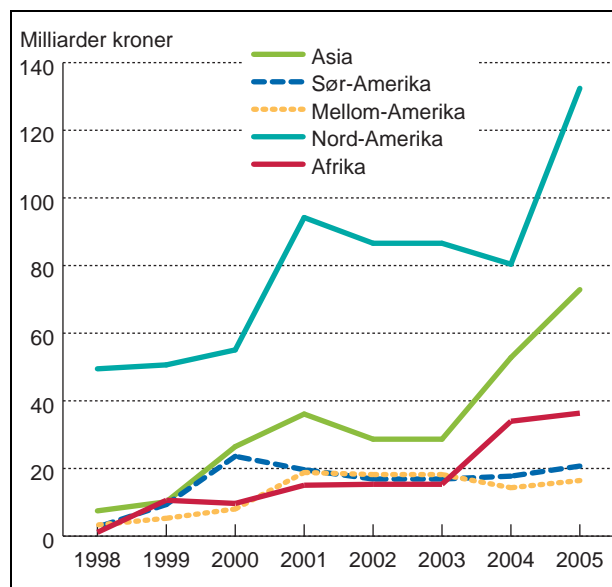
5.1.2 Norske investeringer i utviklingsland

Norske investeringer utgjør en meget liten del av de samlede utenlandske investeringene i utviklingsland, men de utgjør en stor del av norske finansstrømmer til de samme landene. Mønsteret i norske utenlandsinvesteringer er relativt likt mønsteret i investeringer fra andre industriland. Norske offentlige finansstrømmer til utviklingsland konsentrerer seg om de store framvoksende markedene som Kina, Russland og Chile samt ulike land i sentral-Asia. Investeringsmønsteret gjenspeiler graden av relativ investeringsrisiko mellom ulike land, og de sektorene det norske næringslivet har særlige fortinn på, særlig energi.

StatoilHydro, Telenor, Jotun og Statkraft er blant de største norske aktørene når det gjelder direkte investeringer. I 2006 utgjorde norske direkte investeringer til utviklingsland NOK 115 milliarder². Indirekte investeringer, som for eksempel plasseringer i aksjer og obligasjoner, skjer gjennom både private og offentlige fond, særlig forsikringsfond og Statens Pensjonsfond – Utland. I 2006 utgjorde slike investeringer i utviklingsland NOK 216 milliarder, sammenlignet med en samlet norsk bistand på nesten NOK 19 milliarder³.

2. Tall fra Statistisk sentralbyrå. Samlet tall fra regionene Afrika, Asia, Mellom- og Sør-Amerika.

3. Tall fra Statistisk sentralbyrå. Samlet tall fra regionene Afrika, Asia og Sør-Amerika.



Figur 5.4 Norske investeringer fordelt på regioner. Milliarder kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Når det gjelder porteføljeinvesteringer (aksjer og verdipapirer) er hovedutfordringen at aksjemarkedene og børsene i mange fattige land er lite utviklet. Norske fond kan investere i selskaper som opererer i disse landene, men det er vanskelig å finne mange interessante investeringsobjekter som er registrert på børs. De børsene i utviklingsland som det er interessant å investere i for norske fond, er gjerne i relativt utviklede land, slik som Brasil, India og Sør-Afrika. Der er det lettere og tryggere å oppnå avkastningskravene. Det er vanskelig, på kort til mellomlang sikt, å se for seg at porteføljeinvesteringer, for eksempel gjennom Statens pensjonsfond – Utland, skal bli et vesentlig verktøy for fattigdomsreduksjon i de fattigste landene. Da må disse i så fall først få hjelp til å utvikle konkurransedyktige børser. I tillegg til disse kapitalstrømmene kanaliseres norske bistandsmidler gjennom Norfund til utviklingsprosjekter og utviklingsrettede investeringsfond, mens GIEK tilbyr garanti- og kredittordninger for norske selskaper som ønsker å investere i utviklingsland.

Utvalgets vurderinger

Historisk sett har tilgang til kapital vært en viktig kilde til økonomisk utvikling. Med kapital følger også større muligheter til kunnskapsoverføring og markedsadgang som er svært viktig for å få fortgang i den økonomiske utviklingen. Selv om utenlandsinvesteringene i Afrika har vokst fra USD 9 milliarder i 2000 til USD 36 milliarder i 2007, er det

generelle bildet at Afrika henger etter. Utenlandsinvesteringene der er også konsentrert om olje, gass og gruveindustrien, og svært ujevnt fordelt både mellom og innen land. Det er gjerne sektorer med stor grad av lønnsomhet som tiltrekker seg investeringer. Land med dårlige rammevilkår kommer også ofte inn i en negativ spiral der de ofte kompenseres dette ved å gi meget gunstige vilkår for investor både når det gjelder skatt, eierskap til ressursene og ved annen regulering.

Den viktigste faktoren for å påse at utenlandske direkteinvesteringer bidrar positivt til utvikling ligger i mottakerlandets egen regulering, og i hvordan samfunnet rundt investeringsobjektet er organisert. Skattepolitikk er en slik avgjørende forutsetning. Om investeringen fører til skatteinntekter av betydning, vil den også føre til at større midler kan brukes på å utvikle velferd og bekjempe fattigdom. Om utenlandske investeringer skaper økonomiske ringvirkninger, kan også være avhengig av i hvilken grad lokale underleverandører får oppdrag knyttet til investeringen, og av lønnsnivået til lokalt ansatte arbeidere. Graden av kunnskapsoverføring bestemmes også av i hvor stor grad, og på hvilket nivå, lokale ansatte og samarbeidspartnere knyttes til virksomheten. Alle disse faktorene påvirkes av hvilke rammebetingelser politiske myndigheter setter for utenlandske investeringer.

Utvalget, med unntak av Julie Christiansen og Kristian Norheim, mener at internasjonale, regionale og bilaterale avtaler om handel og investeringer kan bidra til å innskrenke myndighetenes politiske handlingsrom. Utvalgets flertall anser det som avgjørende at land som ønsker å nyttegjøre seg av utenlandsinvesteringer som en del av sin utviklingsstrategi, får bevare muligheten til å sette krav til internasjonale investorer på områder som lokale leveranser, lokal sysselsetning og teknologi-overføring.

Fordelingspolitikken i landet som mottar investeringer, er også avgjørende for om de bidrar til å bekjempe fattigdom. Det finnes flere eksempler på land som mottar store utenlandske investeringer, men der inntektene fra disse konsentreres på så få hender at de ikke bidrar å bekjempe fattigdom. Ikke bare skattepolitikk, men også et samfunnsgrad av politisk og faglig organisering, er avgjørende for fordelingen. En sterk fagbevegelse er derfor av stor viktighet for å sørge for at inntekter spres, og at ringvirkninger oppstår, både ved utenlandske investeringer og når et land oppnår økte eksportinntekter. Høy grad av organisering er som regel en forutsetning for en aktiv fordelingspolitikk. Dette er avgjørende for å sikre at inntekter fra utenlandske investeringer kommer vertslandet til

gode. En sterk fagbevegelse betyr at mulighetene er større for at lokale arbeidere får anstendige lønnsbetingelser, noe som igjen kan skape lokale økonomiske ringvirkninger. Fagbevegelsen er dessuten ofte en pådriver for etablering av en skattemotpolitikk som kan legge grunnlag for velferdsutvikling og satsing på helse og utdanning.

Utvalgsmedlem Kristian Norheim reserverer seg mot synspunktene i foregående avsnitt.

Utvalget, med unntak av Malin Stensønnes, Kristian Norheim og Julie Christiansen, påpeker at ifølge Bank of International Settlements handles det hver dag for over USD 1 900 milliarder i det internasjonale valutamarkedet. Etter at valutamarkedet ble deregulert på 1980-tallet har verden opplevd flere og større valutakriser. Den mest alvorlige var Asia-krisen. Veksten i internasjonale finansmarkeder krever bedre og sterkere nasjonal og internasjonal regulering og tilsyn med banker og finansmarkeder samt større åpenhet omkring økonomisk politikk i alle land, kanskje spesielt i utsatte fattige utviklingsland. Uhemmet og kortsiktig handel med valuta forsterker slike kriser og fratrar landene som rammes muligheten til å beskytte sin økonomi. Valutakrisene rammer de fattigste hardest og har alvorlige konsekvenser for økonomisk og sosial utvikling. Disse medlemmene mener at slike kriser kan dempes gjennom innføring av en avgift på valutahandel, ofte omtalt som Tobin-skatt. Inntektene fra en slik beskatning kan også brukes til å gi stabil og forutsigbar finansiering av tiltak mot fattigdom gjennom FN.

Utvalgsmedlem Kristian Norheim mener at økonomisk frihet er en grunnleggende menneskerettighet som må respekteres på lik linje med andre menneskerettigheter. Utbredelsen av markedsøkonomien har gitt opphav til den raskest voksende reduksjonen av fattigdom og sult som verden har sett hittil i historien. Siden 1981 har befolkningsandelen som lever i absolutt fattigdom i utviklingsland, blitt redusert fra 40 prosent til 21 prosent. Nesten 500 millioner mennesker har kommet seg ut av fattigdommen på disse årene. Det er den største fattigdomsreduksjonen verden hittil har sett. I løpet av de siste 30 årene har kronisk sult blitt halvert, og det samme gjelder barnarbeid. Siden 1950 har analfabetisme blitt redusert fra 70 prosent til 23 prosent, og spedbarnsdødelighet har blitt redusert med to tredjedeler. I løpet av de siste 50 årene har den materielle utviklingen ført til at verden befolkes av mer enn 3 milliarder flere mennesker som lever utenfor fattigdom. Noe slikt har verden aldri før vært vitne til. FNs utviklingsprogram (UNDP) har slått fast at verdens fattigdom har blitt mer redusert de siste 50 årene enn under

de 500 siste årene sammenlagt. Erfaringene fra ombyggingen i øst viser en tydelig sammenheng mellom en konsolidering av demokratiet og framgang for markedet. Det har også EBRD, Den europeiske bank for gjenoppbygging og utvikling (etablert for å støtte systemskiftet i øst), understreket. Markedet bidrar dessuten også til å styrke demokratiet, fordi markedet er avgjørende for å utvikle et robust «civil society» – et borgersamfunn – som igjen er en forutsetning for demokrati. Eiendomsretten er selve grunnmuren i et slikt byggverk. Redaktør i Financial Times, Martin Wolf, påpeker at den sannsynligvis viktigste forskjellen mellom de samfunn som har blitt velstående og de som ikke har blitt det, var muligheten menneskene i det første samfunnet hadde til å inngå langvarige og kontraktsfestede avtaler. Dette krever en høy grad av tillit menneskene i mellom, og ikke minst i forhold til de politiske myndigheter. Folk vil inngå slike avtaler kun dersom de vet at fruktene av deres arbeid ikke er gjenstand for en stor risiko for å bli fratatt dem av de politiske myndigheter, eller av andre individer, fordi de politiske myndigheter ikke kan garantere for beskyttelse mot inngrep eller overgrep. Velstående samfunn har blitt velstående nettopp fordi friheten er garantert, og den er garantert med utgangspunkt i samfunnets lover. Utviklingslandene preges dessverre sterkt av det motsatte. Som en sterk forsvarer av menneskerettighetene bør Norge derfor også innta en lederrolle når det gjelder aktivt å arbeide for og støtte opp under økonomisk frihet på global basis, ikke minst for de fattigste i verden, i et menneskerettighetsperspektiv. Norge kan derfor ikke støtte initiativ som tar sikte på å styrke politiske myndigheters politiske handlingsrom, dersom dette gir negative konsekvenser for den enkelte innbyggers økonomiske handlingsrom. Norge bør derfor i et rettighetsperspektiv støtte opp under politisk-økonomiske reformer og tiltak som gjør det enklere for de fattige å gjøre bruk av sin økonomiske frihet, slik som dereguleringer, avbyråkratisering, skattereduksjoner, styrking av det private eiendomsrettsregimet og etablering av finansiell infrastruktur.

5.2 Statens rolle som investor og internasjonal politisk aktør

Staten administrerer en rekke fond med ulike mandater og målsetninger. Noen sikter eksplisitt mot fattigdomsbekjempelse, mens andre ikke har dette verken i sitt mandat eller som delmål. Statens pensjonsfond – Utland er det største fondet, og investerer stort sett i børsnoterte selskaper i vestlige

land, med mandat til å sikre langsiktig avkastning for framtidige generasjoner. Norfund er det mest utviklingsrettede fondet, og foretar både prosjektfiansiering og fondsinvesteringer for å støtte bærekraftig næringsutvikling i utviklingsland. Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) legger til rette for investeringer og handel gjennom å tilby kreditt og garantier til norske eksportører som ønsker å etablere forretningsvirksomhet i utviklingsland. Staten har generelt betydelig potensiell innflytelse på norske direkteinvesteringer i utlandet i sin rolle som aksjonær i noen store norske selskaper. Statens engasjement i internasjonale organisasjoner og ordninger er potensielt og reelt viktig i Norges arbeid med å øve innflytelse på næringsutvikling og fattigdomsbekjempelse i utviklingsland.

5.2.1 Statens pensjonsfond – Utland

I april 2008 la Regjeringen fram en Stortingsmelding om den videre forvaltningen av Statens pensjonsfond – Utland (St.meld. nr. 16). Målsettingene om at fondet skal være verdens best forvaltede og følge den beste internasjonale praksis, sto sentralt i meldingen. Ifølge Finansdepartementet innebærer dette at fondet bør spre risikoen ytterligere for å bedre forholdet mellom risiko og avkastning. Meldingen foreslo blant annet å åpne for investeringer i ytterligere 18 framvoksende markeder, deriblant India, Kina og Russland. Motivet var blant annet å få en bedre spredning av fondets risiko og gjenspeile utviklingen i internasjonale finansmarkeder. I tillegg ble det lagt fram forslag om å bygge opp en portefølje med investeringer i fast eiendom i fondet (opptil 5 prosent), først og fremst næringseiendom i OECD-land. Eierandelsgrensen for investeringer i børsnoterte selskaper forslås også hevet fra 5 til 10 prosent, uten at dette skal rokke ved fondets rolle som finansiell investor. Stort sett er dette endringer som ikke synes å berøre fattige land.

Statens pensjonsfond – Utland anser bruken av aktivt eierskap i selskaper som det viktigste virkemiddelet for å fremme ulike utviklingsmålsetninger. For selskaper der Statens pensjonsfond – Utland har investeringer (over 7 000 i 2007) skal den etiske standarden ivaretas gjennom Norges Banks rettigheter som aksjonær. Dette gjøres blant annet ved stemmegivning på generalforsamlinger (38 862 stemmer i 4 202 generalforsamlinger i 2007), ved å informere selskapene om bankens prinsipper for eierskapsutøvelse, ved direkte selskapskontakt når det finnes grunn til å tro at de etiske prinsippene ikke blir fulgt, og ved samarbeid med andre institusjonelle investorer⁴. I denne sam-

menhengen blir FN's Global Compact og OECDs retningslinjer for multinasjonale selskaper lagt til grunn. Norges Bank har utpekt seks satsingsområder fram mot 2010, og to av disse fokuserer på framtidig sosial og miljømessig bærekraft: barns rettigheter innen verdikjeden til multinasjonale selskaper, og hvordan selskaper agerer overfor nasjonale og overnasjonale myndigheter i spørsmål relatert til langsiktige miljøforandringer. De fire øvrige satsingsområdene dreier seg om eierrettigheter i selskapsstyringen. Ifølge sin årsrapport kontaktet Norges Bank mer enn 90 selskaper i 2007, og disse ble valgt ut på grunnlag av seks kriterier. Fire av disse omhandler grunnleggende finansielle eierskapsinteresser, og de to siste innebærer et fokus på å utrydde barnarbeid og styrke barnas rettigheter samt en vurdering av hvordan selskaper engasjerer myndigheter i spørsmål omkring langsiktige miljøforandringer, spesielt klima.

5.2.2 Mer fattigdomsrettet forvaltning av oljeformuen

Selv om det kan være vanskelig for Statens pensjonsfond – Utland å investere i utviklingsland, kan fondet investere i selskaper som opererer i utviklingsland og påse at disse bidrar til utvikling der de er. Det finnes i hovedsak tre virkemidler som kapitalforvaltere kan ta i bruk for å påvirke den geografiske og kvalitetsmessige fordelingen av pengeplasseringer, aktiv eierskapsutøvelse, negativ filtrering og positiv filtrering. Ved bruk av disse vil det ofte, men ikke alltid, være en avveining mellom nye investeringsprioriteringer, risiko og avkastning. Både offentlige og private kapitalforvaltere har vist at ansvarlig investeringsvirksomhet er forenlig med kommersiell bærekraft. Bruk av virkemidler for å øke utviklingseffekten av investeringer vil derfor ikke nødvendigvis komme i konflikt med avkastningsmålene til Statens pensjonsfond – Utland.

Investeringsfond kan også forsøke å plukke ut de beste selskapene. Slik positiv filtrering kan for eksempel gjøres med hensyn til selskaper som bidrar spesielt til bærekraftig utvikling, som på feltene ren energi eller mikrofinansiering. I prinsippet kan positiv filtrering brukes også for å oppnå fattigdomsreduksjon. Det er så langt ikke innført

positiv filtrering i Statens pensjonsfond – Utland med den argumentasjon at det kan gi høyere investeringsrisiko. Den mest brukte metoden er såkalte «Best-in-Class»-rangeringer som identifiserer de mest ansvarlige selskapene innen ulike sektorer slik at risikoprofilen i fondet opprettholdes uten at en øker investeringer i noen sektorer på bekostning av andre. En annen metode er å plukke de beste selskapene etter en rangering i henhold til et spesielt kriterium som forvaltning av naturressurser. En tredje metode er å fokusere på sektorer som produserer fellesgoder, og derfor skaper noe positivt for samfunnet uavhengig av hva de ellers gjør. Ulike etisk orienterte fond har gjort dette for å øke andelen av selskaper som er engasjert i ren energi og energieffektivitet, resirkulering og gjenvinning, utdanning og helse og offentlig transport.

Dette virkemiddelet er særlig brukt for å hindre klimaforverring. California Public Employees Retirement System (CalPERS) bruker positiv filtrering for å vri sitt engasjement i energibedrifter i mer miljøvennlig retning ved å inkludere flere selskaper som utvikler og selger fornybar energi og grønn teknologi. De nederlandske pensjonsfondene ABP og PGGM har investert i et klimafond administrert av Climate Change Capital i London som investerer i prosjekter i utviklingsland som reduserer klimautslipp.

5.2.3 Eierskapsutøvelse i statlige selskap

Den norske staten er også ellers en betydelig aktør i det norske næringslivet. Den er en stor og kontrollerende eier i de tre største selskapene og dessuten det sjette største selskapet på børsen – Statoil-Hydro, Telenor, DnB NOR og Yara. Totalt sett utgjør verdien av det statlige eierskapet i næringslivet 28 prosent av aksjeverdiene på Oslo Børs. I tillegg kommer betydelige verdier i noterte selskaper. Samlet forvalter departementene eierinteresser i 80 selskaper med mer enn 280 000 ansatte⁵. Norske statseide selskaper som StatoilHydro og Statkraft er for det meste involvert i utvinning av naturressurser. Unntakene er Telenor, som baserer seg på eksport av teknologi der investeringene er mer drevet av markedstilgang enn tilgang på naturressurser, og DnB Nor. Det fins også en del mindre norske selskaper som har etablert virksomhet i MUL-land, men sammenlignet med andre europeiske land er dette få. En grunn til dette er at norsk næringsliv har størst kompetanse og ressurser innen sektorer hvor det er høy politisk risiko i

4. Se «Prinsipper for eierskapsutøvelse og ivaretagelse av finansielle verdier», fastsatt av Norges Banks hovedstyre, desember 2004) og Nasjonalbudsjettet for 2008 for mer om etikkteknikken i fondsforvaltningen: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stmeld/2007-2008/Stmeld-nr-1-2007-2008/5.html?id=482995&epslanguage=NO>.

5. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/eierskap/statlig-eierskap.html?id=382852>.

utviklingsland, som petroleumsutvinning og vannkraft. Siden de såkalte blandede kredittene til utviklingsland der kontrakter var øremerket norske bedrifter, ble trappet ned og lagt om, får selskaper ikke samme risikoavlastning som før.

En premiss for Statoil-privatiseringen i 2001 var at selskapet skulle ha en nasjonal forankring med hovedkontor, forskning og strategiske beslutninger i Norge. Ut over dette skulle et delprivatisert Statoil ha kommersiell frihet. Slike føringer er ikke uvanlige i tilfeller der staten forblir en betydelig aksjonær etter en privatisering. I eierskapsmeldingen (St.meld. nr. 13 (2006–2007)) beskrives prinsippene som legges til grunn for å utøve «et aktivt og langsiktig eierskap.» Ett av disse er at eierskapsutøvelse skal praktiseres i samsvar med OECDs retningslinjer for eierskap. I tillegg innebærer et langsiktig perspektiv at hensyn til miljø, omstilling, mangfold, etikk, forskning og utvikling tas med i styrenes vurderinger. I eierskapsmeldingen sies det også at statseide selskaper skal være blant de beste på samfunnsansvar. I de siste årene har imidlertid flere saker satt eierskapsutøvelsen i statlige selskap på dagsorden. Korrupsjonsskandalen som rammet Statoils virksomhet i Iran, der selskapet ble funnet skyldig i å bestikke en iransk tjenestemann, er kanskje den mest alvorlige av disse. Selskapet måtte til slutt betale NOK 120 millioner i bøter og inndragning av fortjeneste etter å ha erkjent forholdet. Telenor-Grameen Phone-saken viser også hvilke andre problemstillinger som kan stille statseide selskaper som opererer i utviklingsland, i forlegenhet. I mai 2008 ble det kjent at enkelte av Grameen Phones underleverandører som produserer telemaster til mobilnettverket i Bangladesh, ansatte lokale arbeidere under uverdige arbeidsforhold, med klare brudd på sikkerhetsforskrifter. Telenor hevder å ha kurset de aktuelle stålverkene med hensyn til helse-, miljø- og sikkerhet, men avsløringen viser at selskapets interne retningslinjer ble brutt.

Utvalgets vurderinger

Den norske stat synes ikke å ha en overordnet politikk med klare retningslinjer og krav om ledelsesmessig forankring og gode rutiner for hvordan statseide selskaper skal ta etiske hensyn i sin forretningsvirksomhet i utviklingsland. Typiske styringsmidler i Norge er konsesjoner, regler for offentlige innkjøp og skattlegging. Slike rammeverk er imidlertid ofte svært mangelfulle og utilstrekkelige for å ivareta viktige samfunnsmessige hensyn utenfor Norges grenser. Utviklingsutvalgets vurdering er at staten, gjennom sitt eierskap i

bedrifter med virksomhet i utviklingsland, må ta et særskilt ansvar for at virksomheten ikke fører med seg negative konsekvenser for landet det opererer i. Staten bør som eier bør ha en tydelig politikk og bruke sine eierandeler aktivt til å fremme samfunnsansvarlig atferd for selskaper med virksomhet i utviklingsland. Kristian Norheim er uenig i synspunktene i dette og neste avsnitt.

Statens pensjonsfond – Utland har som sitt primære mål å sikre statens pensjonsgrunnlag for framtidige generasjoner. Utvalget støtter at den geografiske referanseporteføljen dreies mer mot framvoksende markeder da dette bidrar til å øke pengestrømmene til utviklingsland. Utvalgets vurdering er imidlertid at endring i den geografiske referanseporteføljen sammen med at eierandelsgrensen for investeringer i børsnoterte selskaper foreslås hevet fra 5 til 10 prosent, tilsier en styrking av kapasiteten til aktiv eierskapsutøvelse. Fondet har betydelig markedsrett, og har allerede markert seg i de internasjonale kapitalmarkedene. Som finansiell investor kan Statens Pensjonsfond – Utland ved eierskapsutøvelse bidra positivt til viktige endringer på områder som miljø, menneskerettigheter, åpenhet og korrupsjonsbekjempelse. Utvalget ser det også som viktig at Statens pensjonsfond – Utland brukes mer aktivt til å fremme bærekraftig utvikling gjennom blant annet positivt filtrering. Det forhold at inntektene fra petroleumsvirksomheten kommer fra ikke-fornybare kilder og bidrar til global oppvarming, er også relevant i denne sammenheng.

Utvalgsmedlem Kristian Norheim viser til at frihandel og markedsøkonomi opp gjennom tidene har hjulpet hundrevis av millioner av mennesker ut av fattigdom. Rigid politisk styring har uten unntak ført til det motsatte. Fattige land behøver utenlandsinvesteringer. Investeringer bidrar i hovedsak til positive ringvirkninger som kompetanse- og teknologioverføring, arbeidsplasser og åpning av markedsadgang, og derfor bør det være et mål for norske myndigheter å bidra til at utenlandsinvesteringene øker i de fattige landene. Problemet er ikke at det er for mange investeringer i utviklingsland. Det er for få. Derfor bør Norge bidra til å gjøre mer kapital tilgjengelig. Ved innføring av og ved praktisering av for rigide og selektive etiske retningslinjer risikerer man både en sterk politisering og mindre investeringer i de fattige landene. Dette vil ikke bidra positivt til å løfte flere mennesker ut av fattigdom, men tvert imot bidra til mindre vekst og velstand i de landene som berøres. Det er derfor grunn til å advare mot såkalt «etikkimperialisme», som resulterer i at bedrifter som må ta sine beslutninger i lys av sitt globale ansvar, blir pålagt

å følge vestens subjektive og selektive syn på hva som er etisk høyverdige retningslinjer. Det er svært få som synes det er greit med barnarbeid, brudd på grunnleggende menneskerettigheter i arbeidsforhold, slavekontrakter i forhold til arbeidsmiljø og lønnsbetingelser, men dette er da heller ikke en korrekt beskrivelse av den massive majoriteten av utenlandske bedrifters investeringer og tilstedeværelse i fattige land, som har dårlig utviklede rettslige institusjoner som reagerer mot slike overtramp. Forbedringer i arbeidsmiljø og arbeidsbetingelser følger et lands velstandsnivå og institusjonelle utviklingsnivå. Investeringene skal selvsagt ikke direkte eller indirekte bidra til systematiske brudd på menneskerettighetene, og de skal ikke være almisser, men drives etter sunne forretningsmessige prinsipper, selv om risikovurderingen vil være høyere og avkastningen på kort sikt lavere enn ved investeringer i utviklede land.

5.3 Statlig investerings-, garanti- og eksportstøtte til utviklingsland

Internasjonalt har det i årtier vært diskutert hvorvidt eksportstøtte i OECD-land er forenlig med målet om fattigdomsbekjempelse i utviklingsland. På bakgrunn av at slike fordeler ifølge OECD har vist seg å øke prosjektkostnader med inntil 25 prosent, har OECD anbefalt at bistandsfinansierte næringslivsordninger avbindes slik at selskaper i giverlandene ikke får fordeler på bekostning av andre, særlig næringslivet i sør. Avbinding innebærer at kontrakter legges ut på åpne anbud. OECDs anbefaling gjenspeiler en generell trend in den globale utviklingspolitikken der myndighetene, næringslivet og lokalbefolkningen i mottakerlandene skal få større innflytelse og mer handlingsrom til å forme sin egen utvikling.

Norge gjennomførte avbinding av næringslivsordningene fra og med 2002. Dette omfattet også Norfund. Beslutningen er imidlertid blitt møtt med kritikk fra norsk næringsliv og GIEK, fordi ubundne kreditter reduserer norske bedrifters sjanse til å vinne kontrakter dersom de ikke er konkurransedyktige. I slike tilfeller mister de dermed et viktig insentiv til å investere i utviklingsland. Dette viser hvilke konflikter som kan oppstå mellom målet om å stimulere norsk eksport til utlandet og ønsket om å fremme like konkurransevilkår og redusere kostnadene for mottakerlandene.

5.3.1 Det norske næringslivet og norske myndigheters rolle

Det har lenge vært et politisk mål å øke samarbeidet mellom staten og norske næringslivsaktører som opererer i utlandet. I 2007 opprettet Norfund, i samarbeid med Norad, et opplysningsssenter for å gi norske bedrifter enklere tilgang til råd og veiledning om økonomisk støtte og finansiering av virksomhet i fattige land. Veiledningskontoret for næringsutvikling i sør skal blant annet orientere bedrifter om støtteordninger for næringsutvikling i utviklingsland, og tilby råd og veiledning om forretningsplaner og annet forberedende arbeid.

Det finnes i dag ulike støtteordninger for norske selskaper som ønsker å investere i utviklingsland. I tillegg til Norfund og GIEK, som er omtalt nedenfor, har Norad en egen avdeling for næringslivsinvesteringer. Det norske fredskorpset, som sorterer under Utenriksdepartementet, samarbeider med organisasjoner og firmaer som driver partnerskaps- og utvekslingsprogrammer for eksperter. Ifølge rammene skal minst halvparten av midlene gå til MUL-land. Innovasjon Norge hjelper på sin side norske selskaper med å finne gode samarbeidspartnere i utviklingsland, og tilbyr også kompetanse på ulike markeder. Dessuten satser organisasjonen for å fremme norske leveranser, til blant annet nødhjelp- og katastrofeprosjekter.

I februar 2008 ble Statens Investeringselskap AS stiftet som datterselskap av Innovasjon Norge. Formålet er å bidra til investering i framtidsrettede sektorer der Norge har særlige fortrinn. Veiledningskontoret gir også veiledning om hvordan norske selskaper kan samarbeide med internasjonale finansieringsinstitusjoner som Verdensbanken og regionale utviklingsbanker. Det kreves mye kompetanse og erfaring for å delta i internasjonale anbudsrunder og utforme prosjekt i samsvar med kriteriene som blir gitt. Kontoret kan bistå med rådgivning også om dette.

Til tross for at det finnes en rekke støtteordninger, har imidlertid norske næringslivsinvesteringer i utviklingsland, spesielt de fattigste landene, ikke økt særlig de siste årene. Representanter for næringslivet hevder jevnlig at rammebevilningene for ordningene ikke er store nok eller bør justeres slik at støtten til enkeltprosjekter økes. Andre mener at støtteordninger og rådgivning bør spesialiseres i henhold til muligheter og utfordringer innen ulike sektorer. I tillegg påpekes det at ambasadene i de fattigste landene, der støtte fra norske



Figur 5.5 Investeringer kan bidra til økonomisk vekst og sosial utvikling.

myndigheter er mest avgjørende, i for liten grad tilbyr kompetanse på næringsutvikling.

I den senere tid har utviklingslandenes etterspørsel etter utenlandske investeringer i energisektoren og telekommunikasjon økt, og norske bedrifter har vist seg å være konkurransedyktige innen disse sektorene. Utviklingen av energisektoren er et felt som også staten har støttet gjennom bistandsfinansierte investerings- og garantiordninger. Investeringer i energi-infrastruktur er helt nødvendig for å skape vekst i utviklingsland. Samtidig skaper det imidlertid utfordringer ved at energiprisene til mennesker som fra før har liten betalingsevne, ofte øker sterkt. I tillegg fører kunstige demninger ofte til store lokale miljøskader og at mennesker langs elvebredder blir tvangsflyttet. En oljerørledning i tropene kan ha tilsvarende effekt på en urbefolkning og øke risikoen for alvorlig oljesøl. Det er i denne sammenheng avgjørende at norske aktører er ansvarlige, og at selskapene overholder internasjonale standarder for ansvarlig forretningsdrift.

5.3.2 Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK)

GIEKs mandat er å fremme norsk eksport og utenlandsinvesteringer gjennom økonomiske garantier. GIEK og andre garantiinstitutter muliggjør eksport til og investeringer i markeder som oppfattes som svært risikofylte, blant annet i utviklingsland. Siden garantiordningen er styrt av norsk eksport, vil GIEKs geografiske og sektormessige fokus nødvendigvis reflektere de strategiske interessene til den norske eksportsektoren. Årsrapporten fra 2006 viser at den norske maritime næringen står for 2/3 av etterspørselen etter garantier gjennom GIEKs alminnelige ordninger, mot 50 prosent for noen få år siden.

En økning av investeringsvolumet er imidlertid ikke nødvendigvis ensbetydende med fattigdomsreduksjon. For at garanterte investeringer skal komme de fattige til gode og ikke negativt påvirke miljøet, er det viktig at GIEK har gode interne systemer som kvalitetssikrer investeringsbeslutninger, og følger opp prosjektene etter at de er igangsatt. Retningslinjer for hvordan garantiinstitutter skal sikre at de ikke støtter opp om prosjekter og transaksjoner som er korruperte, som ødelegger miljøet, kulturarv eller næringsgrunnlag for lokalbefolkningen, eller som påfører mottakerstaten gjeld den vil ha problemer med å innfri, er av stor betydning.

OECD har etablert regler på dette området som forplikter alle OECD-landenes garantiinstitutter. Disse reglene gir krav med rapporteringsplikter nedfelt i avtaler som er gjenstand for løpende vurdering og oppfølging. Norge har vært en pådriver gjennom komiteene som utarbeider regler om dette gjennom Nærings- og handelsdepartementet. En utfordring nå er at nye land som ikke er medlem av OECD, er kommet til som kapitalvareeksportører. OECD har som mål å engasjere slike land, og Kina, India, Brasil og Sør-Afrika deltar nå som observatører i komiteene.

Gjennom ansvarlig långivning (sustainable lending) forplikter landene seg til å påse at det tas behørig hensyn til mottakerlandenes utviklingsplaner og budsjetter, og at anbefalinger fra Verdensbanken med hensyn til hvor mye låneopptak statene kan tåle følges. Det er opprettet særskilte kommunikasjonskanaler for å konsultere og informere Verdensbanken. Fra før er det etablert egne konsultasjoner for å kontrollere bruk av bistand i kommersielle prosjekter, for å unngå at bistand brukes for å fremme eksport.

Boks 5.2 Skipseksportkampanjen

I 1976 var norsk verftsindustri nede i en dyp bølgedal, og mange av de 50 000 arbeidsplassene i sektoren sto i fare. Myndighetenes løsning var en kampanje for eksport av skip og borerigger, forkortet skipseksportkampanjen. Den daværende Ap-regjeringen var ansvarlig, men alle stortingsvedtak i forbindelse med kampanjen var enstemmige. Ideen gikk ut på å legge til rette for bestilling av norske skip fra utenlandske kjøpere, særlig kjøpere fra utviklingsland. Skipene ble derfor tilbudt sammen med et lån. Nedbetalingstiden var som regel 15 år, hvorav de tre første var rentefrie, og renten lå rundt 5 prosent.

Kjøpsavtalen skulle godkjennes av flere instanser for å sikre at intensjonen i skipseksportkampanjen ble overholdt. Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) og Handelsdepartementet vurderte risiko, garanti og betalingsvilkår, Norad sjekket de utviklingsmessige virkningene av avtalen, og det spesialopprettede Skipseksportutvalg måtte også godkjenne det hele. Kampanjen ble lansert i en periode der også andre land forsøkte å øke eksport av skip. På bakgrunn av dette ble det ansett som viktig å komme konkurransen i forkjøpet, og derfor vedtok Stortinget at vilkåret om at prosjektene måtte godkjennes av Norad og anses som utviklingsfremmende, skulle bortfalle.

Under kampanjen ble til sammen 156 skip produsert ved 36 norske verft. Mottakerne av

skipene var private redere og styresmakter fra 23 land i Sør. Av disse har kun to land, Tyrkia og India, betalt etter planen. I det politiske oppgjøret etter Skipseksportutvalget på slutten av 1980-tallet, skriver den daværende Brundtland-regjeringen at garantiordningen heretter ble et ensidig støttetiltak overfor verftsindustrien. I tildelingen av kontrakter så man mer på sysselsettingssituasjonen ved hvert enkelt verft enn på verftenes kompetanse. I tillegg klarte ikke mange private redere å betale tilbake lånene, noe som under de gjeldende betingelsene overførte gjeld til staten i mottakerlandene. GIEK, som hadde garantert eksporten, endte med å betale for de fleste skipene. Fordringene til utviklingslandene ble ikke avskrevet, selv om GIEK fikk penger fra statskassa.

Etter skipseksportkampanjen hadde sju land til sammen 2,9 milliarder kroner i gjeld, noe som utgjorde 2/3 av utviklingslandenes samlede gjeld til Norge. I oktober 2006 besluttet Regjeringen å stryke gjelden til Ecuador, Egypt, Jamaica, Peru og Sierra Leone, som til sammen hadde 520 millioner kroner i statsgjeld. Dette var et unilateralt initiativ foretatt utenfor Parisklubbens føringer, og uten betingelser, der Norge erkjente medansvar for gjeldens historie. De gjenværende landene, Burma og Sudan med henholdsvis 1 580 og 770 millioner kroner i gjeld, vil bli strøket når de kvalifiserer for internasjonale operasjoner for gjeldslette.

5.3.3 Norfund

Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (Norfund) ble opprettet i 1997 og er underlagt Utenriksdepartementet. Norfunds formål er å medvirke til utvikling av bærekraftig næringsvirksomhet i utviklingsland med egenkapital og annen risikokapital som lån og garantier. Ifølge sitt mandat bidrar fondet til utvikling primært gjennom lønnsomme investeringer i private virksomheter i utviklingsland. På denne måten støtter de næringsutvikling som på grunn av høy risiko ikke ville blitt igangsatt i disse landene. Fondet kan støtte prosjekter i land som OECD klassifiserer som lavere mellominntektsland samt land med lavere inntekt per innbyggere enn disse. Selv om Norfunds investeringer er markedsorienterte og skal stimulere investeringer fra norsk nærings-

liv, skal fondet også være en integrert del av norsk bistandsvirksomhet.

Norfunds virksomhet er delt inn i fire områder: direkteinvesteringer, investeringer i finansinstitusjoner, investeringer i lokale og regionale fond og investeringer i fornybar energi.

Til nå har Norfund investert i alt NOK 281 millioner i tolv enkeltbedrifter (37 prosent i MUL) der fondet utøver aktivt eierskap. Dette gjelder både nyetablering og ekspansjon av eksisterende virksomhet. Direkteinvesteringer utgjør i verdi 8 prosent av Norfunds totale portefølje. Blant disse finner vi investeringen i Afrinord Hotels Investment, et nordisk initiativ som formidler kapital til hotellprosjekter i Afrika, og Nicafish, et selskap i Nicaragua av norsk opprinnelse som kjøper, fanger og foredler fisk for eksport til USA.

Norfunds investeringer i finansinstitusjoner og mikrofinansinstitusjoner sikter mot å formidle kapital til individer og små- og mellomstore bedrifter og å utvikle kapitalmarkeder i utviklingsland. Ved utgangen av 2007 var den totale verdien av disse investeringene NOK 267 millioner, hvorav 54 prosent gikk til MUL-land. Investeringer i finansinstitusjoner har utgjort 7 prosent av Norfunds totale portefølje. Eksempler inkluderer Banco Terra, en bank i Mosambik som tilbyr kommersielle banktjenester til landbrukssektoren i landet og LAAD, en finansinstitusjon rettet mot jordbruk i Latin-Amerika.

Norfund investerer også i lokale og regionale fond, ofte sammen med andre offentlige bilaterale eller multilaterale finansinstitusjoner. Ved utgangen av 2007 utgjorde slike investeringer til sammen NOK 1 060 millioner, eller om lag 29 prosent av verdien av Norfunds investeringer. Av dette gikk 13 prosent til MUL-land. Størst av disse investeringene er Aureos Capital, et privat eierfondsforvaltningsselskap som ble etablert av Norfund og britiske CDC i 2001. Aureos forvalter fond rettet mot regioner eller sektorer, som for eksempel Aureos Central America Fund, Aureos Southern Africa Fund og Aureos Infrastructure Fund. I tillegg har Norfund stått sentralt i etableringen av Norwegian Microfinance Initiative (NMI), et fond med private og offentlige partnere som skal finansiere etablerte og nye mikrofinansinstitusjoner i utviklingsland.

Norfund støtter også utvikling av fornybar energi, i hovedsak i form av vannkraftprosjekter gjennom sin eierandel i SN Power, men også andre fornybare energikilder gjennom sin rolle som långiver til kraftselskapet E+Co i Nepal, en ledende investor i små- og mellomstore bedrifter i utviklingsland. Investeringer gjennom SN Power utgjorde i 2007 NOK 2 052 millioner, eller 56 prosent av Norfunds totale investeringer i verdi (mer om SN Power i miljøkapitlet). Norfunds investeringer gjennom SN Power har gått til syv ulike prosjekter i Latin-Amerika og Asia, hvorav ett i et MUL-land. (Khimti-prosjektet i Nepal).

Norfund publiserte sin første utviklingsrapport i 2008. Denne er ledd i Norfunds årlige informasjonsformidling til det offentlige om utviklingseffektene av fondets investeringer. Rapporten ble lansert etter en periode med kritisk søkelys fra ulike hold på utviklingseffektene av Norfunds investeringer. Ifølge rapporten er bidrag til økt økonomisk vekst den viktigste utviklingseffekten av Norfunds virksomhet, derfor er også bærekraftig lønnsomhet en avgjørende faktor i valget mellom prosjekter. Samtidig peker den også på faren

ved at kortsiktige finansielle interesser kan komme i konflikt med bredere samfunnsinteresser. Av den grunn søker en å identifisere partnere med høye avkastningsmål så vel som en målsetting om å skape utvikling.

Ifølge rapporten er forhold som ansees som vesentlige for utvikling, sentrale i alle prosjektvurderinger: arbeidsplasser, skatteinntekter til vertslandet, bidrag til næringsutvikling, opplæring og teknologioverføring, kvalitet på virksomhetsstyring, antikorrupsjonsarbeid, virkninger på kvinners stilling samt sosiale- og miljømessige standarder. Av disse er det bare sysselsetting (begge kjønn) og skatteinntekter som er kvantitative og kan måles/aggregeres. I forhold til samarbeidet med SN Power gir rapporten data om strømproduksjon, strømforsyning og CO₂-reduksjon som følger av de enkelte prosjektene. Rapporten informerer også om sysselsettingseffekter og andelen av nye arbeidsplasser som kommer kvinner til gode. Norfund sier selv at nøyaktig rapportering er en utfordring siden mange av de forholdene de rapporterer på gjelder kvalitative forhold.

Ved utgangen av 2007 var 24 prosent av Norfunds investeringer basert på inngåtte avtaler i MUL, en andel som faller til 16 prosent hvis SN Power inkluderes. Andelen ser imidlertid ut til å være økende ettersom hele 47 prosent av fondets prinsippbeslutninger (utenom energi) om investeringer i 2007 gjelder MUL-land. Norfund har som uttalt mål å øke andelen av investeringer i MUL. SN Power og NMI har egne geografiske prioriteringer.

Norfund investerer i dag i mikrofinansfond både i Latin-Amerika og Afrika, blant annet i Kenya, Mosambik og Uganda. I mai 2007 ble det nedsatt en arbeidsgruppe for å undersøke muligheten for å etablere et norsk offentlig-privat mikrofinansfond. Dette resulterte i det norske mikrofinansinitiativet (NMI) som ble opprettet i juni 2008. Fondet har en kapital på 600 millioner kroner, og er et samarbeid mellom DnB NOR, Ferd, Storebrand, KLP, Norfund og Utenriksdepartementet.

Utvalgets vurderinger

Med utgangspunkt i at det er kapitalmangel i land med lite utviklede markeder og mangelfulle rammebetingelser, er utvalgets vurdering at det er viktig å vurdere hvordan myndighetene i rike land kan stimulere til økte investeringer i de fattigste landene. På grunn av Statens Pensjonsfond – Utlands krav til sikkerhet og avkastning er det begrenset i hvilken grad Norges oljeoverskudd bidrar til utvikling i fattige land. Utvalget ser dette

som en utfordring da Norge bør bruke mer av oljeoverskuddet til investeringer og næringsutvikling i fattige land. Utvalget noterer seg at Norfund i sin nye strategi legger opp til å styrke selskapets evne til å gjøre lønnsomme investeringer i fattige land med særlig fokus på de fattigste, minst utviklede landene (MUL) og på Afrika sør for Sahara. Det fokuseres på områder der Norge kan ha særlige forutsetninger for å lykkes, og der Norfund som organisasjon har eller kan etablere relevant kompetanse. Norfund har også etablert et eget lånevindu for MUL med større risikotaking. Det er også gitt prioritet til å utvikle målesystemer som grunnlag for å vurdere investeringene langs flere utviklingsdimensjoner. Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, vil imidlertid påpeke at det er grunn til å stille spørsmålstegn ved utviklingseffekten av oppkjøp av eksisterende kraftverk og riktigheten av å bruke bistandspenger til dette. Utvalgets vurdering er at Norfund har lagt grunnlaget for en økning av investeringene i både MUL og Afrika mer generelt. Utvalget anbefaler en betydelig økning av midler til næringsutvikling og investeringer i lavinntektsland med fokus på Afrika og MUL.

Utvalgsmedlem Camilla Stang erklærer seg inhabil i spørsmål som gjelder Norfund, og GIEK og vil ikke ha noen oppfatning av utvalgets vurderinger her.

Å utvikle flere prosjekter i MUL, sterkere eierskapsutøvelse og tettere oppfølging er ambisiøse og viktige mål men også svært ressurskrevende. I MUL er direkteinvesteringer det mest realistiske investeringsalternativet. Samtidig forbindes direkteinvesteringer med høyere investeringsrisiko enn fondsinvesteringer slik at omfanget av direkteinvesteringer andre steder enn MUL må begrenses slik at fondets totale virksomhet får en akseptabel risikoprofil. Målet om å øke andelen av investeringer i MUL vil måtte påvirke Norfunds totale avkastning og risikoprofil. Balansen mellom disse målene er derfor viktig. Kompetanse er avgjørende for å sikre at prosjektene har en positiv utviklingseffekt, og utvalget ser det som viktig at Norfund styrker kapasiteten til å sikre utviklingseffekten av investeringene.

GIEKs hovedmålsetting er å fremme eksport av norske varer, tjenester og investeringer. GIEK er derfor et sentralt instrument for å gi norske bedrifter større mulighet til å investere i utviklingsland. Utvalget noterer seg at ulike representanter har etterlyst bedre rammebetingelser for at norske bedrifter skal lokkes av investeringsmuligheter i fattige land. Det er samtidig grunn til å understreke viktigheten av gode interne systemer for å

kvalitetssikre prosjektene. Dersom gjeldsbetjeningen misligholdes er det ofte staten i utviklingsland som overtar gjeldsbyrden. Det er bare innen u-landsordningen NORAD vurderer den utviklingsfremmende virkningen av prosjektene. Utvalget ser det derfor som relevant å vurdere flere virkemidler for å bedre kvalitetssikringen av norsk eksportstøtte. For eksempel er eksportgarantier i Nederland avhengig av blant annet hvordan bedriftene ivaretar miljøhensyn i sine investeringer, og det gis også skattefordeler ved investeringer som ivaretar sosiale hensyn og miljøvennligheten ved prosjektene.

Norske ambassader i utviklingsland sitter på viktig kunnskap om forholdene i ulike land og har også en dialog med myndigheter som næringslivet vil kunne ha nytte av i en etableringsfase. Drøftinger Utviklingsutvalget har hatt med næringslivet gir imidlertid grunn til å tro at ambassadenes rutiner er for lite smidige til at de raskt kan gi god og viktig kunnskap om forholdene i landet som bedrifter trenger forut for og i en etableringsfase. I tillegg er det utvalgets inntrykk at støtte til næringsutvikling er blitt prioritert ned den senere tid, til fordel for andre politikkområder. Utvalget har også inntrykk av at det norske uteapparatet og næringslivet kan ha nytte av mer samhandling for å lære å forstå hverandres muligheter og begrensinger bedre.

5.4 Bilaterale investeringsavtaler

Bilaterale investeringsavtaler definerer rettighetene og forpliktelsene til utenlandske investorer. I dag finnes det over 2 500 slike avtaler i verden. I mange land har investorer fra forskjellige land fått ulike preferanser, noe som har ført til fragmenterte regelverk. Hovedformålet for kapitaleksporterende land med å inngå investeringsavtaler er å beskytte eget næringslivs investeringer i utlandet, spesielt i land der den politiske og økonomiske situasjonen er ustabil. Derfor er det også vanlig å legge inn en klausul om at tvister mellom stater og investorer skal løses innen Verdensbankens tvisteløsningsordning (ICSID), det vil si utenfor vertslandets eget rettsystem. I tillegg søker en normalt å unngå at de utenlandske selskapene pålegges ytelseskrav som nasjonale selskaper er skjermet mot. Slike ytelseskrav (performance requirements) inkluderer, men begrenser seg ikke til krav om eksportandel, gjenkjøpsavtaler og krav om bruk av nasjonale innsatsfaktorer i produksjonen, krav om nasjonal eierandel i investeringer, krav om teknologioverføring, krav om reinvestering av

overskudd, krav om nasjonalt ansatte og/eller styredeltakelse.

Den dramatiske økningen i antall investeringsavtaler skyldes dels at det har vært særdeles vanskelig å få til et forpliktende multilateralt samarbeid om investeringer på grunn av uoverensstemmelser mellom kapitaleksporterende- og importerende land. OECD-landene har i flere omganger forsøkt å lage en multilateral investeringsavtale. Først gjennom å foreslå investeringer som forhandlingstema i WTO, deretter gjennom forsøket på å etablere MAI-avtalen (Multilateral Agreement on Investment i 1997) i regi av OECD og så igjen i WTO i 2003/2004. Motstanden fra både utviklingsland og sivilsamfunnsorganisasjoner har imidlertid vært betydelig, og ingen av forsøkene har lyktes. WTOs eksisterende investeringslovverk (TRIM) ansees for å gi langt svakere beskyttelse for utenlandske investorer enn mange bilaterale investeringsavtaler.

Maktforholdet mellom kapitaleksporterende og -importerende land er nødvendigvis ulikt, og avtaler mellom slike parter kan innskrenke sistnevntes handlingsrom og undergrave konkurransedyktigheten til nasjonale selskaper ved at utenlandske selskaper både får samme rettigheter til å drive forretning som de nasjonale og i tillegg sterkere beskyttelse mot tap av verdier.

Forskning på om investeringsavtaler hjelper utviklingsland og land med overgangsøkonomier å tiltrekke seg den rette mengden av og kvaliteten på investeringer, er tvetydige. Studier gjort av blant annet Verdensbanken⁶ sår tvil om slike avtaler har

noen påvirkning på investeringsnivået i det hele tatt. Andre studier viser at sammenhengen i beste fall er positiv for enkelte avtaler og betinget på visse vilkår, men at bilaterale investeringsavtaler gjerne gir fordeler til utenlandske investorer sammenlignet med nasjonale investorer⁷. Studier fra blant annet UNCTAD viser at institusjonelle faktorer som markedsstørrelse, økonomisk vekst, tilgang på kompetent arbeidskraft, kvaliteten på rettssystem, åpenhet og stabilitet er faktorer som veier tyngre for selskapers investeringsbeslutninger enn om landet har inngått bilaterale investeringsavtaler.

Norge har hittil inngått 14 bilaterale investeringsavtaler. I tillegg inneholdt handelsavtalen med Singapore fra 2002 bestemmelser om investeringsbeskyttelse. Siden midten av 1990-tallet har Norge ikke inngått nye avtaler av denne typen. I januar 2008 sendte imidlertid Nærings- og handelsdepartementet ut på høring et forslag om rammeverk for inngåelse av investeringsavtaler. Det hevdes der at interessene til utviklingsland er ivare tatt⁸. Notatet erkjenner imidlertid, i tråd med det som er sagt foran, at det kan oppstå konflikter mellom investeringsbeskyttelse til norske investorer og det politiske handlingsrommet til nasjonale myndigheter. I forbindelse med miljøproblemer hevdes det at avtalene kan utformes på måter som ikke svekker landenes evne og kapasitet til å utføre miljøreguleringer. For å sikre at investeringene blir til fordel for vertslandet, blir det blant annet foreslått at avtalene skal gjøre det umulig for vertslandet å senke viktige miljøstandarder for å tiltrekke seg investeringer, og at de skal vise til grunnleggende prinsipper for bedrifters samfunnsansvar.

Boks 5.3 Bilaterale investeringsavtaler

«I was informed that the context of the Bilateral Investment Treaty (BIT) was the need to maintain Norwegian (and EFTA) industrial and commercial competitiveness in relation to what the EU receives or perceived to receive from the developing countries. If this is so, then this should be clearly stated, and understood as part of Norway's commercial policy and must not be «marketed» as its «development» policy. From a developmental perspective, the BIT will have serious negative consequences for countries in the South that would sign the Norwegian BIT.»

Yash Tandon
Executive Director,
South Centre

Utvalgets vurderinger

De fleste land er skeptiske til å gi samme rettigheter til multinasjonale selskaper innen sine grenser som de søker å sikre sine selskaper utenfor landets grenser. Denne iboende asymmetrien rammer fattige land hardest. Utvalget, med unntak av Kristian

6. «Do Bilateral Investment Treaties Attract Foreign Direct Investment?» World Bank Research Department 2003; http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=636541).
7. Blant annet Harvard-forskeren Dani Rodrik i artikkelen «Some Investors are more Equal than others» på hans weblog: http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2008/03/some-investors.html.
8. Høring: Modell for Investeringsavtaler, Nærings- og handelsdepartementet, 8. januar 2008. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/Horinger/Horningsdokumenter/2008/Horing-Modell-for-investeringsavtaler/-4.html?id=496026>.

Norheim, som er uenig i synspunktene som uttrykkes her, ser med bekymring på tendensen til å svekke nasjonale myndigheters muligheter til å påse at investeringene de mottar, tjener nasjonale utviklingspolitiske mål. En indikasjon på dette er at det parallelt med økningen i antall bilaterale investeringsavtaler har skjedd en økning også i antall tvisteløsningssaker (se figur 5.6). Tvisteløsningsklausulene er sannsynligvis det mest kontroversielle med disse avtalene. Erfaringer fra finanskrisen i Argentina er at når slike kriser inntreffer, står utenlandske investorer, i motsetning til nasjonale selskaper, urimelig godt rustet til å få pengene sine ut. I Argentina ble befolkningen veldig hardt rammet av tiltakene mot finanskrisen. Nasjonale selskaper gikk også på store tap, mens mange utenlandske investorer, inkludert Enron, vant sine saker i ICSID. I ett tilfelle ble det amerikanske energikonsernet CMS tilkjent en erstatning på hele USD 133 millioner etter at ICSID konkluderte med at myndighetene kunne ha iverksatt tiltak som ville begrenset tapene for konsernet.

Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, Malin Stensønes og Julie Christiansen, mener også at inkludering av ytelseskrav i bilaterale investeringsavtaler reduserer de politiske virkemidlene som er tilgjengelig for myndigheter i utviklingsland for å sikre at utenlandske investeringer bidrar positivt til utvikling. Slike ytelseskrav setter ofte begrensninger på hva myndighetene kan kreve fra utenlandske selskaper i forhold til krav om eksportandel, gjenkjøpsavtaler, nasjonal eierandel i investeringer, teknologioverføring, reinvestering av

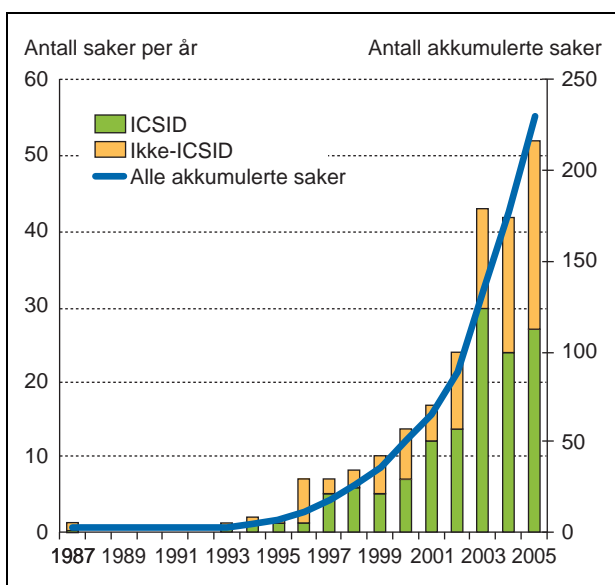
overskudd samt krav om bruk av nasjonale innsatsfaktorer i produksjonen.

5.5 Bedriftenes samfunnsansvar i utviklingsland

Begrepet bedrifters samfunnsansvar (Corporate Social Responsibility eller CSR) brukes ofte med ulikt fokus, men i denne utredningen legges til grunn en betydning av begrepet som handler om hvordan bedrifter tilpasser egne verdier og atferd til forventningene til ulike interessenter, som kunder, investorer, ansatte, leverandører, lokalsamfunn, myndigheter, interessegrupper og samfunnet som helhet.

Bedrifters samfunnsansvar refererer dermed også til respekt for internasjonale standarder og konvensjoner på en rekke områder som:

- Menneskerettigheter med spesiell fokus på sivile og politiske rettigheter; tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling; barns og urfolks rettigheter; forbud mot diskriminering med mer
- Arbeidstakerrettigheter med spesiell fokus på ILOs kjernekonvensjoner som stadfester grunnleggende rett til organisering, kollektive forhandlinger samt avskaffelse av tvangsarbeid, diskriminering og forbud mot barnarbeid⁹
- Konfliktsensitivitet
- Miljø
- Korrupsjon.



Figur 5.6 Investor-stat-tvisteløsninger. Antall saker per år og akkumulerte saker

Kilde: UNCTAD, 2005.

Debatten omkring hvilket ansvar næringslivet har i samfunnet, spesielt når de opererer i utviklingsland, er blitt atskillig bredere de senere årene. Det er i dag få multinasjonale selskaper som ikke har en avdeling for samfunnsansvar og har utviklet retningslinjer og programmer for ulike sider ved sitt samfunnsansvar. Økt fokus på bedriftenes samfunnsansvar kan bidra til å øke kvaliteten og utviklingseffekten av utenlandske direkteinvesteringer i utviklingsland

Myndighetene kan spille en viktig rolle i å samordne tiltak for samfunnsansvar sammen med næringslivet. Ofte er bedrifter usikre på hvilke etiske forpliktelser de har, eller hvordan disse bør

9. ILOs *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* (1998) krever at medlemslandene må respektere og fremme visse hovedprinsipper selv om de ikke har ratifisert konvensjonene som ligger til grunn. Hovedprinsippene, som kommer til uttrykk i de såkalte kjernekonvensjonene, er også kjerneelementene i ILOs kampanje om retten til anstendig arbeid (Decent Work Campaign).

iverksettes. Krav fra det private næringslivet, spesielt multinasjonale selskaper, om å samordne nasjonale reguleringer på samfunnsansvar har også gitt internasjonale organisasjoner en viktig rolle å spille.

Det er en sentral problemstilling hvor mye frivillige tiltak kan bidra til å dra næringslivet i mer miljø- og utviklingsvennlig retning, og hvorvidt krav til bedriftenes samfunnsansvar i større grad bør hjemles i lover og bestemmelser. Uenigheten dreier seg om effektiviteten av frivillige rammeverk, hva slags og hvor sterke føringer myndighetene bør gi, og på hvilke områder. På miljøområdet har innføringen av formelle lover og regler utvilsomt spilt en viktig rolle i å styrke forsvarlig forretningsvirksomhet. Erfaringen fra utviklingsland med godt styresett tilsier at en oppbygging av nasjonale offentlige institusjoner ofte er nødvendig for at selskapene skal iverksette og følge opp tiltak for å begrense negative sosiale og miljømessige sider ved deres virksomhet. De store kuttene i urban luftforurensning og forbedringer i arbeidsvilkår kunne for eksempel vanskelig vært oppnådd uten et strengt offentlig regelverk.

Frivillige tiltak kan gi næringslivet nødvendig fleksibilitet i å innføre prinsipper og standarder i svært ulike sammenhenger. Slike initiativ utnytter også næringslivets egen kreativitet og ressurser til å støtte gode formål. De kan bidra til kompetansebygging- og meningsutveksling, føre til positiv konkurranse mellom bedrifter og oppmuntre dem til å følge standarder ut over det som er lovpålagt. De gir også grunnlag for en bredere og dypere dialog mellom næringslivet, myndighetene og sivilsamfunnet, og belyser hvordan myndighetene kan spille en konstruktiv rolle.

Lover og regler med juridisk bindende forpliktelser kan likevel være nødvendig når frivillige tiltak og diskusjoner om bedriftenes samfunnsansvar ikke går inn i kjernevirksomheten til selskapene, eller når samfunnsansvarstiltak blir utviklet med selskapenes egne kommersielle interesser som premiss, og ikke i henhold til samfunnets verdier og prioriteringer. I tillegg hender det til tider at listen legges for lavt i forhold til hva som generelt ansees som etisk ansvarlig og bærekraftig forretningsvirksomhet.

5.5.1 Internasjonale og nasjonale ordninger

FNs Global Compact er et frivillig verdibasert initiativ som forener næringslivet med ulike FN-organisasjoner, organisasjoner i det sivile samfunn og styresmakter. De viktigste målsettingene er nedfelt i ti prinsipper som omhandler respekt for mennes-

kerettigheter, arbeidstakeres rettigheter, miljø og korrupsjon. Ordningen fokuserer på dialog, og næringslivet forplikter seg til *intensjoner* om god adferd mer enn faktisk opptreden¹⁰. Per 2007 har rundt 5 000 bedrifter sluttet seg til intensjonene i prinsippene som ligger til grunn for Global Compact.

OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper er et internasjonalt rammeverk for flernasjonale selskapers samfunnsansvar¹¹ og det eneste som pålegger stater visse forpliktelser. Retningslinjene pålegger de stater som har sluttet seg til retningslinjene, å opprette såkalte nasjonale kontaktpunkter, det vil si nasjonale klageordninger. Gjennom de nasjonale kontaktpunkter kan selskaper innklages for brudd på retningslinjene, og kan da bli bedt om å informere kontaktpunktet nærmere om omstendighetene rundt klagen. OECDs retningslinjer er i sin ordlyd temmelig generelle, noe som har medført få klagesaker og dermed relativt liten påviselig endring i bedrifters praksis. Begrensningene i retningslinjene i forhold til å påvirke selskapers atferd ligger videre i at de nettopp er retningslinjer og ikke lover: Det er frivillig for selskaper å overholde retningslinjene, og de nasjonale kontaktpunktene beslutninger kan ikke håndheves rettslig¹². Retningslinjene pålegger følgelig ikke selskapene noe eksplisitt ansvar. Samtidig vil mulig dårlig omtale som følge av behandling i de nasjonale kontaktpunktene ofte i seg selv bidra til endringsvilje hos bedrifter¹³.

Det er kanskje på feltet rapportering at internasjonale standarder for bedrifters samfunnsansvar har utviklet seg mest. *Global Reporting Initiative (GRI)* er et nettverk for bedrifter, fagbevegelse og organisasjoner som blant annet har utviklet en felles mal for rapportering som kan systematisere dokumentasjon fra bedrifter, heve kvaliteten og gjøre den lettere sammenlignbar. Rapportering etter GRIs retningslinjer oppfyller rapporteringskravene i Global Compact, og GRI samarbeider nært med andre initiativer og FNs miljøprogram.

Når det gjelder kravet om innsyn og kontroll, har korrupsjon vært et spesielt viktig tema internasjonalt. I 1999 offentliggjorde Global Witness en

10. Ingen selskaper er heller ekskludert fra FNs Global Compact, til tross for at mange selskaper opptre på en måte som bryter med organisasjonens målsettinger.

11. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/veiledninger/2004/Informasjonsbrosjyre-om-OECDs-retningslinjer-forflernasjonale-selskaper.html?id=88103>.

12. <http://www.oecdwatch.org/>.

13. Evaluering av OECDs retningslinjer viser at det er relativt få saker som har vært behandlet av kontaktpunktene, men de som har vært behandlet, har ofte fått endret bedriftenes faktiske opptreden.

rapport om de tette koblingene mellom olje og bankaktivitet og plyndring av statlige midler i Angola. Rapporten mobiliserte en rekke organisasjoner som dannet nettverk og stilte krav om *Publish What you Pay*. Den britiske regjeringen etablerte *The Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) som arbeider for større åpenhet i økonomiske forhold rundt utvinning av naturressurser. FN offentliggjorde også en Business Guide for Conflict Impact Assessment and Risk Management (2002), og en rekke ekspertgrupper har deretter vært satt ned for å vurdere næringslivets rolle i ulike konfliktområder.

Samtlige av de internasjonale initiativene beskrevet over er kjennetegnet av frivillighet for næringslivet. OECDs retningslinjer utgjør det mest forpliktende rammeverket som finnes i dag, og legger forpliktelser på medlemslandene, men ikke på næringslivet. Flere internasjonale organisasjoner og institusjoner har lenge jobbet for et internasjonalt bindende rammeverk som kan sikre at selskapene håndterer de utfordringene de møter på en forsvarlig måte og samtidig beskytte miljø og menneskerettigheter i lokalsamfunnene de opererer i.

På nasjonalt nivå ser man en trend der enkelte land har begynt å innlemme GRI-malen i et juridisk bindende regelverk. Revisjonen av Storbritannias «Company Act» i 2006 medførte at britiske bedrifter ble pålagt rapporteringsplikt om miljømessige og sosiale forhold, og det er utviklet skatteincentiver for å fremme slike. Frankrike har en lov (fra 2001) som blant annet pålegger selskapene å rapportere hvordan deres utenlandske datterselskaper etterlever ILOs kjernekonvensjoner, og børsnoterte selskaper må ellers rapportere om hvordan de skjøtter miljøhensyn, sosiale hensyn og arbeidsmiljø både i sin innenlandske og i sin internasjonale drift. Sverige har pålagt statseide bedrifter å bruke GRI-malen til å rapportere årlig om deres virksomhet fra og med 2009, og det gis også støtte til informasjonstiltak om bedrifters samfunnsansvar i utlandet. Danmark prioriterer informasjonstiltak og forskning på næringslivets samfunnsansvar og fordelene ved bærekraftig drift. EUs «Directive on Annual Accounts» inkluderer krav om rapportering på bærekraft. Dette gjelder imidlertid nesten utelukkende det ytre miljø, og omfatter bare store bedrifter innen EU. EU-direktivet har imidlertid ført til at en rekke land har innført rapporteringsplikt rundt selskapers miljøansvar og sosiale ansvar som en del av årsberetningen. OECD opplyser at minst ti land nå bruker deres retningslinjer for multinasjonale selskaper som målestokk for selskaper som søker om

eksportkreditter, investeringsgarantier og støtte til investeringsfremmende tiltak. Sør-Afrika er ett av få utviklingsland der det kreves at børsregistrerte selskaper skal rapportere om sosiale og miljømessige standarder i henhold til GRI.

Det stilles få rettslige krav til norske bedrifter med hensyn til samfunnsansvar. Ett unntak er lovforbudet vi har hatt siden 2003 for norske selskaper med hensyn til å bidra til korrupsjon. Selskapene står rettslig ansvarlig i Norge for korrupsjon utført av sine ansatte i utlandet, selv om disse ikke er klar over forbudet. I tillegg til forbudet mot korrupsjon krever myndighetene gjennom aksjeloven og regnskapsloven at bedrifter offentliggjør miljøkonsekvensene av forretningsdriften og hvilke tiltak som er satt i verk for å begrense dette (se boks 5.4). Ut over dette finnes det få pålegg. Det er ingen retningslinjer eller regler som binder norsk næringsliv i forbindelse med hvordan arbeidsforhold, organisasjonsfrihet og menneskerettigheter for øvrig praktiseres når de driver næringsvirk-

Boks 5.4 Miljørapportering i Norge

I Norge krever aksjeloven at selskaper rapporterer om alle «forhold som er viktige for å bedømme selskapets stilling og resultatet av virksomheten» (aksjeloven § 11-12). I tillegg sier både aksjeloven og regnskapsloven at årsberetninger skal redegjøre for «om virksomheten forurenser det ytre miljø» og om «tiltak er iverksatt eller planlagt iverksatt for å motvirke slike forurensninger.» (Aksjeloven § 11-12, 5. ledd, regnskapsloven § 21a, 3. ledd).

Et lovpålegg om miljørapportering bidrar til å sikre at miljø behandles på et høyt nivå i bedriften, og at rapporter blir offentlig tilgjengelige. Men forskning utført av Prosus har vist at disse lovene til nå ikke har vært et effektivt virkemiddel for å øke miljørapportering blant norske bedrifter. Det har blant annet manglet oppfølging og håndheving fra myndighetenes side, og kravene har vært for upresise.

Man kan tenke seg at aksje- eller regnskapsloven i framtiden også pålegger norske multinasjonale selskaper å rapportere regelmessig om miljømessige- og sosiale konsekvenser av deres virksomhet i utlandet. Erfaringene fra miljørapporteringskravet tilsier at et slikt lovpålegg bør være presist utformet og bli håndhevet av myndighetene for å bli effektivt.

somhet i utlandet. Mulig tap av omdømme ved uheldig praksis blir trolig sett som den største faren.

I 2005 behandlet OECDs kontaktpunkt i Norge sin første klagesak som dreide seg om ForUMs klage på Aker Kværner på Guantanamo-basen. ForUM fikk medhold i sin klage, men det har foreløpig ikke fått konsekvenser for Aker Kværner. Våren 2007 ble det også arrangert en internasjonal konferanse i Oslo, *Partnerships for Sustainable Development*¹⁴, med fokus på næringslivets samfunnsansvar. Konferansen identifiserte menneskerettigheter, miljø og åpenhet som innsatsområder for forbedring av bærekraft og samfunnsansvar¹⁵.

5.5.2 Åpenhet og ansvarlig forvaltning

The Blair Initiative ble lansert av statsminister Tony Blair for å redusere korrupsjon i olje- og mineralbransjen samt bidra til at inntektene fra slik virksomhet i større grad kommer befolkningen i vertslanene til gode. Senere er initiativet institusjonalisert under betegnelsen EITI (Extractive Industries Transparency Initiative). Norge sluttet seg som første industriland til EITI, og har lenge støttet initiativet økonomisk. Siden våren 2007 har Norge vært vertskap for sekretariatet. Dette er et frivillig initiativ som arbeider for åpenhet og ansvarlighet i forvaltningen av naturressurser gjennom å sikre publisering og evaluering av inntekter fra olje, gass og gruvevirksomhet. Samarbeidet mellom stater, bedrifter, investorer og det sivile samfunn søkes økt med økt åpenhet og bedre fordeling av samfunnets verdier som mål. Standarder for åpenhet og ansvarlig forvaltning er utviklet. Utvinningsselskapene som deltar i EITI, pålegger seg selv å være åpne om finansielle transaksjoner knyttet til sine prosjekter. De skal offentliggjøre hva de betaler myndighetene i vertslandet av skatter og avgifter og for konsesjoner. Myndighetene skal på sin side offentliggjøre hva de mottar av oljeinntekter til statskassen. Til nå har EITI registrert at 22 land er i gang med å innføre disse standardene, og flere andre land har uttrykt vilje til å overholde dem. Norge oppfordrer alle land som deltar i Olje for utvikling-programmet (se kap 7.7.3), til å slutte seg til EITI. Hittil er det imidlertid bare Nige-

ria som har fulgt oppfordringen. Norge har ellers bevilget nær USD 1 million til EITIs Multi-Donor Trust Fund, som er administrert av Verdensbanken¹⁶. Fondet skal styrke deltakelse og støtte til EITI-prinsippene gjennom å etablere nasjonale EITI-kontorer i land som har forpliktet seg til å implementere rammeverket.

Det anslås at mellom USD 1 000–1 600 milliarder som er ulovlig opptjent, krysser landegrensene hvert år. En stor del av dette kommer fra utviklingsland og ender i skatteparadis. Ifølge OECD har land som betegnes som skatteparadis, tre hovedkarakteristika: de har lav eller null-skatt i et forsøk på å tiltrekke seg kapital; de beskytter investorer mot utenlandske skattemyndigheter; og de mangler åpenhet omkring skattestrukturen og de foretakene som er registrert. Norges politikk er i denne sammenheng å styrke internasjonale regler som hindrer at midler som er tappet ulovlig fra utviklingslandene, skjules i skatteparadis eller hvitvaskes ved investeringer i den rike del av verden. I september 2007 tok Norge ledelsen i en internasjonal arbeidsgruppe om skatteparadis, som del av arbeidet med å redusere gapet mellom finansieringsbehov og faktiske internasjonale pengestrømmer i utviklingsland. Målet er å sette skatteparadisenes rolle på FNs agenda, og samarbeide tett med Verdensbanken for å frambringe relevante data og analyser.

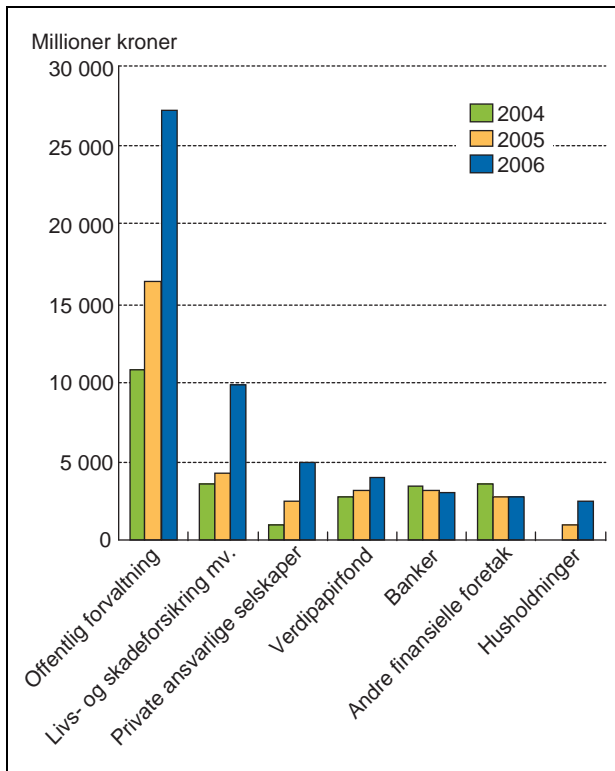
Utbredelsen av skatteparadis reiser to hovedutfordringer. Den største er at skatteparadis bidrar til mindre innsyn og mindre demokratisk kontroll med globale kapitalstrømmer. Mangelen på åpenhet gir autoritære regimer og kriminelle mulighet til å skjule formuer eller hvitvaske penger. Dette har store konsekvenser for økonomien i utviklingsland med mye korrupsjon og underslag av offentlige midler. Den andre utfordringen er at skatteparadis bidrar til lavt generelt skattenivå for internasjonal kapital ved at selskaper og fond registrerer seg i land med ekstremt lav skatt. Dermed øker den skattemessige konkurransen mellom land, og det blir vanskelig for utviklingsland å øke skattenivået eller innføre nye skatter for å få de inntektene de trenger, uten å skremme bort investorer.

Figur 5.7 viser at globalt står offentlig forvaltning for den største andelen av kapital plassert i skatteparadis, og at slike investeringer har økt betraktelig de siste årene.

14. Arrangert av Utenriksdepartementet i samarbeid med Miljøverndepartementet, Oslo kommune samt flere internasjonale organisasjoner i Oslo 28.-30. mars 2007.

15. <http://www.csr-oslo.org/NR/rdonlyres/2D7511F2-98F1-49FE-9DE4-816E35A944AE/67572/TheOsloAgendaforChange1.pdf>.

16. Mer om EITI MDTF, <http://eitransparency.org/about/mdtf>.



Figur 5.7 Norsk finansiell formue i skatteparadiser. Millioner kroner

Skatteparadis er her definert i henhold til OECDs definisjon som rapportert i Tax Justice Network (2007). Tallene er basert på beholdninger av porteføljeinvesteringer.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utviklingsutvalgets beregninger.

Utvalgets vurderinger

Utvalget vil også understreke viktigheten av at kvaliteten på investeringene styrkes. Utvinningsindustrien står her helt sentralt da 2/3 av verdens fattigste bor i ressursrike land, samtidig som inntektene ofte ikke blir investert i bekjempelse av fattigdom og en bærekraftig utvikling. Internasjonale reguleringer for åpenhet i utvinningsindustrien er av stor betydning da hoveddelen av de investeringer som gjøres i fattige men ressursrike land, er i den sektoren. Norge har ved å selv annonsere implementering av EITI blitt et foregangsland i arbeidet for å utvikle internasjonale regler og standarder for åpenhet i denne industrien. Utvalget ser det som svært viktig at dette arbeidet videreføres.

Utgangspunktet for mye av debatten om bedrifters samfunnsansvar er den kjensgjerning at mange utviklingsland har svake stater med mangelfulle tilsynsapparater og rettssystemer, og følgelig ikke evner å ivareta grunnleggende menneskerettigheter og ansvarlig ressursforvaltning. I takt med den økte dokumentasjonen om sammenhen-

gene mellom hvordan selskaper er til stede i ulike land og brudd på menneskerettighetene og miljøødeleggelser, er holdninger og atferd hos selskaper og myndigheter i endring. Mange selskaper har etablert etiske retningslinjer, og flere frivillige ordninger er etablert med FNs Global Compact som det sentrale. Styrken ved de frivillige ordningene er at de har fungert som en arena for utveksling av erfaringer og kompetanse. Den store svakheten med de frivillige ordningene er at det kun er de selskaper som selv ønsker det som tilslutter seg de gode prinsippene. Utvalgets vurdering er at erfaringene understreker nødvendigheten av å få bindende globale ordninger som definerer hvilke standarder som er akseptable for selskapers virksomhet, og som gjelder for alle selskaper hvor enn i verden de måtte befinne seg. FN vil være det organet som kan gi globale standarder den nødvendige legitimitet.

Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, mener at det bør satses offensivt på utvikling av standarder, systemer, informasjon og insentiver for norsk næringslivs samfunnsansvar i utlandet. Myndigheten kan spille en aktiv rolle i å legge forholdene til rette for både erfaringsutveksling og kompetansebygging så vel som utvikling av verktøy og sjekklistene som kan benyttes av ulike bedrifter. Kunnskap om og utvikling av verktøy for å håndtere bedrifters samfunnsansvar er fortsatt mangelfull. Det bør derfor settes av mer ressurser i forskningsmiljøene for å bygge opp robuste fagmiljøer på dette området i Norge. I arbeidet for å fremme næringslivets samfunnsansvar må myndighetene også sette fokus på lovpålagte standarder.

Definisjonen av skatteparadiser som utvalget legger til grunn, sier at disse har liten grad av åpenhet og innsyn i kombinasjon med ingen eller svært lave skattesatser. Mangelfull åpenhet bidrar til å lette strømmen av både lovlig og ulovlig opptjente midler og tapper utviklingslandene for verdier. I desember 2006 lanserte Regjeringen sitt anti-korrupsjonsprosjekt hvor kamp mot skatteparadiser sto sentralt. Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, vil imidlertid påpeke at Norge står overfor en utfordring med hensyn til konsistens i sitt engasjement dersom denne politikken videreføres, samtidig med at statseide fond, banker og finansielle institusjoner enten bevisst eller ubevisst drar fordeler av manglende innsyn der selskapene er registrert. Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, anbefaler derfor en bred og koordinert satsing for å fremme regler som sikrer innsyn og demokratisk kontroll med pengestrømmer.

Utvalgsmedlem Kristian Norheim mener skattekongkurransen er positivt, og at det ligger en bestemt agenda bak bruken av et begrep som «skatteparadis». Det er svært få som forsvarer skjuling av kapital som stammer fra kriminell aktivitet, og det må derfor være en prioritert oppgave å forfølge kriminelle kapitalstrømmer internasjonalt – uavhengig av hvilken skattesats mottakerlandet har. Problemet er at enkelte høyskattelands ønsker å fjerne muligheten for skattekongkurransen, og gjennom arbeid i EU, FN og OECD ønsker de å diktere og standardisere lands skattepolitikk, hvis formål kan være å beskytte seg selv fra kongkurransen. Høy skatt virker negativt inn på produktivt arbeid og viljen til å jobbe. Skatteparadisene fungerer som en skatteeffektiv plattform for investeringer over landegrensene, de fører til økte investeringsmuligheter og de motiverer til en vekstfremmende skattepolitikk i land med høye skatter. Mange utviklingsland har store utfordringer med ustabile og korrupte styresett. Derfor blir det heller ikke uproblematisk å støtte opp under slike regimers muligheter til å forfølge kapital som forsvinner ut av landet og inn i det som karakteriseres som skatteparadis. I stedet for å delta i en internasjonal kamp mot det som omtales som skatteparadis – under dekke av å hjelpe fattige land – bør Norge støtte opp under politiske og økonomiske reformer i de fattige landene – som bidrar til at det blir mer attraktivt for investorer og kapitaliere å reinvestere kapitalen i disse landene, samtidig som Norge støtter opp under initiativ som tar sikte på å spore kapital som sittende eller avgåtte korrupte regimer har stjålet fra sin befolkning.

5.6 Forslag til tiltak: Investeringer

5.6.1 Statens pensjonsfond – Utland

Tiltak 1: Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, anbefaler at Statens Pensjonsfond – Utland gjør investeringer som i større grad kan komme fattige til gode. Positiv filtrering kan være et effektivt virkemiddel for å fremme investeringer som ivaretar miljø, menneskerettigheter og bekjempelse av korrupsjon. Det er viktig å ivareta et aktivt eierskap som vektlegger miljø- og utviklingshensyn.

- Utvalget foreslår at Statens Pensjonsfond – Utland retter en betydelig andel av investeringene mot positiv filtrering på fornybar energi og relevant klimateknologi. På denne måten kan fondet bidra til en raskere teknologiutvikling innen bærekraftig energi og klimavennlig teknologi.

- Pensjonsfondets etiske retningslinjer må hele tiden være i utvikling. I tillegg til strenge regler for uttrekk av enkeltsselskaper bør retningslinjene endres slik at det åpner for å trekke ut investeringer fra selskaper med base i stater som på en systematisk og grov måte bryter menneskerettighetene.
- Utvalget foreslår at Stortinget gjennomfører høringer med Finansdepartementet og Norges Bank om den operative forvaltningen av Statens Pensjonsfond – Utland, der anvendelsen av de etiske retningslinjene og utøvelsen av det aktive eierskapet blir berørt.
- Statens Pensjonsfond – Utland anbefales å kartlegge omfanget av fondets investeringer i skatteparadis og vurdere tiltak som kan iverksettes for å begrense omfanget av slike investeringer. Et nærmere samarbeid med andre fond bør være aktuelt for at det her utarbeides en felles strategi. Pensjonsfondet bør tilstrebe investeringer i selskaper med stor grad av åpenhet.
- Statens Pensjonsfond bør i sin eierskapsutøvelse vektlegge at selskaper er åpne om selskapsstruktur, skatt og eierskap. Selskaper bør forventes å rapportere på alle selskaper de har eierskap i, da det vil kunne avdekke selskaper på steder der de ikke har reell virksomhet.

5.6.2 Fond for investeringer i lavinntektsland med fokus på MUL og Afrika

Tiltak 2: Det anbefales at man i løpet av en femårs periode bygger opp et fond på rundt 10 milliarder norske kroner for investeringer i lavinntektsland, med spesielt fokus på Afrika og MUL. Fondet forvaltes av Norfund som også gis rom til å øke forvaltningskapasiteten da investeringer i ustabile og lite utviklede markeder er ressurskrevende. Fondet bør administreres atskilt fra den bistandsfinansierte investeringsporteføljen og eies av Finansdepartementet. Kravene til avkastning må tilpasses en klar målsetting om å øke investeringene i MUL og lavinntektsland da slike investeringer har en høyere risikoprofil enn andre investeringer. En slik satsing vil også bety at det bygges viktig kompetanse for investeringer i ustabile og lite utviklede markeder.

- Norfund gis rom til å styrke kapasiteten til prosjektutvikling for å gjøre potensielle prosjekter investeringsattraktive og til å styrke bedriftene ved å sikre god virksomhetsstyring og skikkelige regnskaper.
- Investeringene bør benyttes til: direkte investeringer og deltakelse i lokale og regionale investeringsfond og en særskilt satsing på fornybar

og klimavennlig energi der også energitilgangen til fattige tillegges vekt.

- Utvalget vil understreke viktigheten av at Norfund bygger opp kapasitet til å sikre utviklings-effekten, god prosjektutvikling og risikostyring av investeringene. Det må rapporteres til eier av fondet om utviklingseffekten av investeringene.

Utvalgsmedlemmene Linn Herning, Camilla Øvald, Audun Lysbakken, Åsne Seierstad, Anne K. Grimrud, Arne Strand, Lars Haltbrekken og Hildegunn Gjengedal støtter tiltaket, men har følgende særmerknad: Norge som en stor internasjonal investor bør bidra til økt satsing på sosiale og bærekraftige investeringer. Derimot er det i et utviklingsperspektiv avgjørende at kvaliteten i investeringene sikres slik at de bidrar positivt til utvikling, heller enn at Norge kvantitativt øker sine investeringer i fattige land. Undertegnede medlemmer viser til Stortingsbehandlingen av Norfund (St.prp. nr. 1, 2007–2008) der det framlegges at Norfund til nå har hatt problemer med å finne egnede investeringsobjekter i MUL-land. Medlemmene er skeptisk til et fond for investeringer i lavinntekstland i denne størrelsesordenen og med Norfunds eksisterende virkemidler. Et statlig investeringsfond med et slikt omfang bør betinges av at kompetansemiljøer i sør har bidratt med å legge premissene for fondets virkemiddelapparat og styringsform.

Utvalgsmedlemmene Hildegunn Gjengedal og Lars Haltbrekken mener i tillegg at fondet også bør brukes til oppbygging av en bærekraftig og fattigdomsreducerende landbruksproduksjon med foredling, først og fremst rettet inn mot nasjonalt forbruk.

Utvalgsmedlem Camilla Stang har erklært seg inhabil i spørsmål som gjelder Norfund og vil ikke uttrykke noen oppfatning av tiltaket.

5.6.3 GIEK

Tiltak 3: GIEKs u-landsordning gir norske bedrifter større mulighet til å investere i fattige land samtidig som den fremmer investeringer i vital infrastruktur som vil være avgjørende for næringsutvikling og vekst i de fattigste landene. Utvalget vil understreke viktigheten av en kvalitativ vurdering av alle garanterte investeringer og at GIEK har gode interne systemer som sikrer at investeringene ikke undergraver miljø, sosiale standarder og korrupsjonsbekjempelse.

- Utvalget anbefaler at u-landsordningen styrkes ved at rammen økes

Utvalgsmedlem Camilla Stang har erklært seg inhabil i spørsmål som gjelder GIEK og vil ikke uttrykke noen oppfatning av tiltaket.

5.6.4 Kompetansemessig støtte til næringslivet

Tiltak 4: På bakgrunn av viktigheten av å fremme utviklingsrettede investeringer i fattige land vil utvalget foreslå at UD vektlegger næringsutvikling og kompetansemessig støtte til norske etableringer i utviklingsland.

- UD bør også gjennomgå rutiner og kompetansesammensetning ved uteapparatet, inkludert Innovasjon Norge, for å sikre at de raskt kan bistå norsk næringsliv med kompetanse og kunnskap om forholdene i ulike land til bedrifter som ønsker å etablere seg i utviklingsland.

5.6.5 Bilaterale investeringsavtaler

Tiltak 5: Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, mener det må foretas en utredning på om investeringsavtaler faktisk vil øke omfanget av norske investeringer i utviklingsland, og hvordan de eventuelt bør utformes for å ha best mulig effekt på utvikling og fattigdomsbekjempelse. Det anbefales også at Norge både i multilaterale og bilaterale sammenhenger vektlegger utviklingslandene politisk handlingsrom til å regulere investeringer både ved markedsadgang og etter at investeringen er foretatt.

- Utvalgets flertall, med unntak av Malin Stensønes, Julie Christiansen og Kristian Norheim, mener at dersom Norge skal inngå bilaterale investeringsavtaler, bør disse utformes på en måte som ikke innskrenker utviklingslandenes politiske handlingsrom. Det vil måtte bety at investor-stat-tvisteløsning ikke inngår i avtalene. Norge må ikke gå inn i bilaterale investeringsavtaler med utviklingsland der ytelseskrav inngår, da dette begrenser lands mulighet til å ta i bruk politiske virkemidler som kan bidra til langsiktig utvikling. Dette inkluderer, men begrenser seg ikke til, krav om eksportandel, gjenkjøpsavtaler og krav om bruk av nasjonale innsatsfaktorer i produksjonen, krav om nasjonal eierandel i investeringer, krav om teknologioverføring, krav om reinvestering av overskudd, krav om nasjonalt ansatte og/eller styredeltakelse.

5.6.6 Skatteparadiser

Tiltak 6: Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, anbefaler en bred og koordinert satsing mellom Finansdepartementet, Justisdepartementet og Utenriksdepartementet for å fremme internasjonale regler som sikrer innsyn og demokratisk kontroll med pengestrømmer.

- Utvalget ser det som viktig at Norge viderefører en aktiv politikk i blant annet OECD for å få etablert internasjonale regler som kan redusere omfanget av skatteparadiser, og som sikrer offentliggjøring av finansstrømmer. Arbeidet for at skatteparadisenes rolle skal komme opp på FNs agenda, og for at Verdensbanken kan frambringe relevante data og analyser, vurderes også som meget viktig.
- Norge må i størst mulig grad analysere og dele handelsdata med relevante land og aktører, slik at slike data overvåkes bedre for å avsløre skatteunndragelser.

5.6.7 Valutatransaksjoner

Tiltak 7: Utvalgets flertall, med unntak av Julie Christiansen, Malin Stensønes og Kristian Norheim, anbefaler at Norge arbeider for en internasjonal skatt på valutatransaksjoner både for å dempe uønsket, kortsiktig valutaspekulasjonen og for å bidra til nye finansieringskilder for utvikling og fattigdomsreduksjon.

- Norge bør også arbeide for at utviklingsland kan beholde eller innføre reguleringer i form av kapitalkontroll.

5.6.8 Internasjonale reguleringer for åpenhet i utvinningsindustrien

Tiltak 8: Utvalget forventer at norske myndigheter vil sette i gang en prosess som vil oppfylle prinsippene i EITI. Norske myndigheter bør også støtte opp under EITI-lignende mekanismer, også på bruken av inntektene (offentlige utgifter). Utvinningsindustrien må underlegges åpenhet fra kontraktsinngåelsen til bruken av inntekter.

- Utvalget vil understreke at mange fattige land har inngått dårlige avtaler som er sikret for framtidige politiske endringer og krav om innsyn slik som EITI. Det er viktig at Norge her fortsetter arbeidet med å bistå myndighetene i deres bestrebelser på å håndtere multinationale selskaper som kan være aktive pådrivere for å kanalisere rettmessige inntekter bort fra landet gjennom lovlige og ulovlige smutthull.

- Norge bør følge Nigeria ved å lovfeste prinsippene som ligger til grunn for EITI for norske selskaper. En bør også arbeide for at det samme blir gjort i andre land, og utvide virkeområdet. Norske børsnoterte selskaper må etterleve EITI-prinsipper både ute og hjemme og være åpne på alle typer betalinger og til hvilke instanser i land-til-land rapporteringen.
- Norske myndigheter må arbeide for at land som mottar bistand fra Olje for utvikling, både deltar i EITI og offentliggjør bruken av oljeinntektene.
- Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, anser sivilsamfunnets rolle i en åpen og demokratisk ressursforvaltning som svært sentral. Miljøbevegelse, fagbevegelse og andre sivilsamfunnsorganisasjoner må inkluderes ytterligere i norsk energibistand, og særlig i Olje for utvikling-programmet som baserer seg på norske erfaringer med forvaltning av energiresurser.

5.6.9 Bedrifiers samfunnsansvar og statlig eierskapsutøvelse

Tiltak 9: Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, ser et stort behov for bindende internasjonale retningslinjer og minimumsstandarder for bedrifiers samfunnsansvar. Norge må både arbeide aktivt for internasjonale regler og gå foran i innføringen av nasjonalt regelverk. Utvalget anbefaler at:

- Regjeringen arbeider aktivt for bindende internasjonale retningslinjer og minimumsstandarder for bedrifiers samfunnsansvar.
- Norge i påvente av et internasjonalt regelverk for rapportering innfører en lovfestet standard for rapportering på sosiale og miljømessige indikatorer. Denne standarden bør omfatte alle norske statseide selskap samt norske og utenlandske selskaper notert på Oslo børs. Informasjonen som rapporteres, må være offentlig tilgjengelig og må kunne verifiseres. Det vil være naturlig at en styrket rapporteringslovgivning tar utgangspunkt i den etablerte GRI-standard.
- OECDs kontaktpunkt bør styrkes og videreutvikles. Selv om ordningen er frivillig, bør statlige støtteordninger gjennom for eksempel GIEK og Norfund gjøres betinget av tilslutning til OECDs retningslinjer og oppslutning om kontaktpunktet. Klageordning gjennom OECDs kontaktpunkt må gjøres kjent og promoteres, noe også ambassadene må bidra til i land der norsk næringsliv har virksomhet. Norge bør arbeide for at OECDs kontaktpunkt

gis en lovfestet rett til intern selskapsinformasjon lik den offentlige ombud har. I påvente av et styrket regelverk bør det vurderes opprettet et nasjonalt informasjons- og overvåkingsorgan i form av en ombudsmann for selskapers samfunnsansvar som har innsynshjemmel.

- Regjeringen bør støtte og stimulere arenaer hvor bedrifter kan utveksle erfaringer om beste praksis på samfunnsansvar, både nasjonalt og internasjonalt. Små og mellomstore bedrifter bør vies spesiell oppmerksomhet da kapasiteten til å håndtere disse spørsmålene er mer begrenset.
- Viktigheten av at bedrifter som har virksomhet i utviklingsland vektlegger positive lokale ringvirkninger, understrekes. Staten bør oppfordre og bidra til at selskaper både rekrutterer proaktivt lokalt og fremmer lokale leveranser og samarbeider med lokale bedrifter, som kontraktører og leverandører, der slike finnes.
- Norsk utviklingspolitikk må vektlegge viktigheten av et sterkt sivilsamfunn og en sterk fagbevegelse. Det bør kartlegges hvordan Norge kan bidra til å styrke sivilsamfunn og fagbevegelse i samarbeidsland med norske selskapsinvesteringer.

Tiltak 10: Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, anbefaler at det etableres tydeligere retningslinjer for all statlig eierskapsutøvelse. De etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland vil være et egnet utgangspunkt.

- Statlig eierskapsutøvelse må legges til grunn for både heleide selskaper og selskaper der det offentlige har eierandeler. Utvalget vurderer det også som viktig at staten arbeider for både aktiv bruk av lokale underleverandører i utviklingsland, og at det sikres at arbeidet skjer i henhold til ILOs standarder. Utvalget anbefaler at statlig eide selskap også må stå ansvarlig overfor eier for arbeidsvilkårene hos direkte underleverandører.
- Staten som eier bør også bidra til at det utvikles og etableres insentivsystemer, blant annet avlønning av ledere, som premierer resultater på det miljømessige og sosiale området. Ut fra en antakelse om en positiv sammenheng mellom resultater og avlønning vil det være naturlig å forvente at en bedrift som tar samfunnsansvar på alvor, vil være tjent med insentivsystemer som også premierer resultater på det miljømessige og sosiale området.

Kapittel 6

Finansiering for utvikling og de internasjonale finansinstitusjonene

Verdensbanken, IMF og en stor del av FN-systemet for øvrig er nøkkelinstitusjoner både når det gjelder rammebetingelser og finansiering for utvikling. FN bidrar gjennom sine særorganisasjoner og fond til utvikling både gjennom å gi legitimitet til internasjonale regelverk av betydning for utvikling, med faglig ekspertise, med bistand og mobilisering av andre ressurser for finansiering av utvikling og gjennom sine fredsrettede operasjoner. Verdensbanken har gjennom hele sin historie lagt sterke føringer på utviklingen i fattige land gjennom de betingelsene (kondisjonaliteter) og den rådgivning som har vært knyttet til lånene banken har gitt til fattige land. IMF har parallelt med dette gitt kreditter til utviklingsland med økonomiske problemer. Fondets stabiliseringsprogrammer for makroøkonomien har vært basis for kreditter til utviklingsformål og har lagt sterke restriksjoner på landenes budsjettutgifter og økonomiske handlingsrom.

Norge er en av FN-systemets største bidragsytere. Tabell 6.1 viser hvordan norske bidrag til bistandsformål er fordelt på de fem største multilaterale mottakerne.

Tabellen viser at det har vært en økning i støtten til alle de fem største multilaterale mottakerne

Tabell 6.1 Multilaterale organisasjoner: De fem største mottakerne av norsk bistand (tall i millioner kroner)

	2003	2004	2005	2006
Verdensbanken ¹	1 046	1 067	1 523	1 526
UNDP	1 129	1 106	1 350	1 293
UNICEF ²	584	890	1 328	1 152
Globale fond ³	343	505	721	970
World Food Programme	334	315	607	539

¹ Inkluderer støtte til IBRD, IDA og IFC, men fratrukket gjeldslette og støtte kanalisert til Fast Track-initiativet (utdanning) og det globale fondet for aids, tuberkulose og malaria (GFATM).

² Fratrukket støtte til Vaksinealliansen (GAVI).

³ Inkluderer GFATM, GAVI og Education for all

i perioden 2003–2006. Den største økningen har vært i støtten til globale fond, spesielt på helseområdet. De største mottakerne blant de globale fondene i 2006 er GAVI med 499 millioner kroner, GFATM med 271 millioner kroner og Fast Track med 200 millioner kroner. Støtten fra de globale fondene blir kanalisert gjennom eksisterende multilaterale organisasjoner som Verdensbanken, UNICEF og WHO, men forvaltes av egne styre i fondene.

Støtten gjennom de multilaterale organisasjonene gis på to måter, som grunnstøtte til organisasjonenes programmer vedtatt av styret (generelle tilskudd) eller som øremerket støtte til konkrete programmer og prosjekter (multi-bilateral bistand). De generelle bidragene regnes som multilateral støtte, mens den øremerkede støtten regnes som bilateral støtte. Det er særlig den øremerkede støtten, det vil si multi-bilateral bistand, som har økt de siste årene.

6.1 FN-systemet. Internasjonal lov og ressursmobilisering

Store deler av FN-systemet, som utviklingsprogrammet (UNDP) er innrettet mot bistand, og FN er en betydelig internasjonal aktør på dette feltet. Andre av særorganisasjonene har mandater som går betydelig ut over bistand, samtidig som deres aktivitet sikter mot å avhjelpe utviklingslandenes utfordringer og påvirke de rammebetingelsene det internasjonale samfunnet legger på fattige lands utvikling. Eksempler er blant annet Høykommissjonæren for flyktninger (UNHCR) som arbeider med flyktninger og internt fordrevne, UNCTAD som behandler sammenhengen mellom utvikling og handelsspørsmål, Sikkerhetsrådet i rollen som klareringsinstans for bruk av fredsbevarende styrker, Verdens helseorganisasjon som bistår alle land med helseråd og forsvar mot internasjonale epidemier, UNESCO som arbeider med utdanning og forskning, Miljøprogrammet (UNEP) og Klima-

panelet (IPCC) som arbeider med miljø- og klimaspørsmål med flere.

Ett av de fremste virkemidlene disse organisasjonene har til å påvirke rammebetingelser, er internasjonale konvensjoner, som er internasjonale lover og regler som utarbeides i samarbeid mellom involverte land som så vidt mulig søker å gi mest mulig like betingelser for alle berørte land. Etter godkjenning i medlemslandenes nasjonalforsamlinger skal konvensjonene i prinsippet innarbeides i nasjonal lovgivning. FN er dermed et viktig forum for å få fastsatt internasjonale regler som kan bidra til bedre utviklingsbetingelser for fattige land på de fleste av de områdene som Utviklingsutvalget behandler.

FN er også en av de viktigste kanalene og administratorene for internasjonale initiativer og prosesser som bidrar til utvikling. En helt sentral prosess av denne typen ble startet i Monterrey, Mexico i 2002, Finansiering for utvikling (Financing for Development, FFD). Der ble verdens ledere inkludert USA enige om å mobilisere mer midler til utvikling, nedfelt i «The Monterrey Consensus». Økt bistand var et sentralt punkt, men oppmerksomheten ble også rettet mot mobilisering av ressurser utenom bistand. I utviklingslandene gjennom bedre rammebetingelser for næringslivet og internasjonalt gjennom gjeldslette, bedre handelsbetingelser, mer utenlandske investeringer og en mer fleksibel politikk fra internasjonale finansinstitusjoner. Noen av disse områdene er også blant de sentrale ikke-bistandsområdene for ressursmobilisering i FNs tusenårsmål nummer 8.

FNs verdenstoppmøte i New York i 2005 var en milepælskonferanse både for Monterrey Consensus og for oppnåelsen av tusenårsmålene. Der ble det bekreftet at en ikke er kommet så veldig langt i mobiliseringen av ressurser for utvikling. Det var også grunnen til at G8-lederne samme år i G8-landene ble enige om en storstilt satsning for å mobilisere mer bistand for utvikling. I 2008 holdes den tredje slike konferansen i Doha. I skrivende stund har imidlertid bistanden falt, en handelsløsning i WTO ser ut til å ligge et stykke fram i tid, oppfylningen av tusenårsmålene er svak og ujevnt fordelt over kloden, energi- og matprisene stiger, veksten i nord faller og dermed etterspørselen etter utviklingslandenes varer, slik at FFD-konferansen antakelig vil få en betydelig vanskeligere oppgave med å inspirere til økt innsats for utviklingslandene enn de to tidligere konferansene.

Utvalgets vurderinger

Utvalget ser FN som den viktigste arena i arbeidet for fred, sikkerhet, miljø, utvikling og forsvar av

menneskerettighetene. FN har et globalt mandat, global oppslutning og et bredt, flerfaglig ansvarsområde. Dette gir organisasjonen en spesiell posisjon. Utvalget ser det som viktig at Norge fortsatt arbeider for å styrke institusjonene i FN som er ansvarlig for arbeidet med miljø, fattigdom og en bærekraftig utvikling. Bekjempelse av fattigdom krever en sterkere internasjonal rettsorden med bedre styringsinstrumenter, overvåknings- og sanksjonsmuligheter.

«The Monterrey Consensus» og Finansiering for utvikling er den eneste internasjonale prosessen der ulike politikkområder for utvikling sees i sammenheng. Både handel, gjeld og investeringer var viktige tema sammen med bistand og nasjonal utviklingspolitikk. Dette gjør Finansiering for utvikling til en viktig prosess i arbeidet for å mobilisere ressurser og bedre rammevilkår for utvikling. Mye tyder på at den tredje milepælskonferansen i Doha i 2008 vil bli krevende da mange av de lovnader som ble gitt i Monterrey ikke er innfridd. Utvalget ser det likevel som viktig at Norge gir prioritet til arbeidet for å mobilisere ressurser og endrede rammevilkår gjennom Finansiering for utvikling-prosessen. Manglende resultater på utviklingssiden vil føre til et dårligere forhandlingsklima også i andre forhandlingsprosesser.

I arbeidet for å mobilisere mer ressurser for utvikling vurderer utvalget som viktig at nasjonal ressursmobilisering settes høyere på den internasjonale dagsorden. Mange utviklingsland taper store summer gjennom både lovlige og ulovlige skatteunndragelser som følge av skatteparadiser og manglende åpenhet kombinert med svake skatteregimer.

For å styrke utviklingslandenes forhandlingskapasitet i forbindelse med internasjonalt avtaleverk for handel og investeringer mener utvalget det er viktig å styrke UNCTAD som kunnskapsprodusent og arena for forhandlinger om sør-sør handel. UNCTAD har stor grad av legitimitet blant utviklingsland, og har gjennom sine årlige rapporter om handel, investeringer og utvikling satt fokus på sentrale tema som utviklingsland har vært opptatt av i internasjonale forhandlinger.

Utvalgsmedlem Kristian Norheim deler ikke vurderingen fra utvalget under punkt 6.1.

6.2 Verdensbankgruppen

Verdensbanken ble opprettet i 1944 samtidig med Det Internasjonale Valutafondet (IMF) og har formelt status som en av FNs særorganisasjoner. Den er i dag den klart største internasjonale utviklings-

Boks 6.1 De viktigste sakene Norge jobber med i Verdensbanken

Norge overtok 1. juli 2006 den nordisk-baltiske plassen i Verdensbankens styre. Dette innebærer at Norge har ansvaret for å koordinere og presentere nordisk-baltiske synspunkter i bankens styre inntil sommeren 2009. Norge har dermed en enestående mulighet til å påvirke Verdensbanken.

Ifølge UD er de viktigste sakene for Norge i denne perioden:

- Anti-korrupsjon, godt styresett og menneskerettigheter
- Energi for de fattige og næringsutvikling
- Miljø
- Likestilling
- Freds- og statsbygging

Videre sier UD at

«Norge vil jobbe aktivt for at Verdensbanken i større grad vektlegger fordelingsproblemer i sin politikk, og bidrar til at offentlige velferdsgoder som helse og utdanning kommer fattige befolkningsgrupper til gode. Videre er det viktig å jobbe for en Verdensbank som lytter til og samarbeider med andre utviklingspolitiske aktører, globalt og på landnivå. I tråd med Soria Moria-erklæringen, vil Norge også arbeide for styrking av utviklingslands innflytelse i banken og en Verdensbank som ikke stiller krav om privatisering mot nasjonale myndigheters ønske. Det er dessuten et uttalt mål å arbeide for større åpenhet om Norges rolle i banken.»

Den nordisk-baltiske valgkretsen består av: Danmark, Estland, Finland, Island, Latvia, Litauen, Norge og Sverige og utgjør 0,63 prosent av stemmevekten i Verdensbankens styre.

Kilde: «Ny rolle for Norge i Verdensbanken», Utenriksdepartement, pressemelding, 4/7/2006

institusjonen og den eneste utviklingsbanken med et globalt mandat. Foruten bankens rolle som verdens ledende multilaterale giver, er den blitt stadig viktigere med hensyn til å legge rammebetingelser for kommersielle investeringer i utviklingsland og som signalgiver om hvor slike investeringer er trygge.

Det meste av Verdensbankens kapitalgrunnlag består av garantier fra medlemslandene. Dette gir

Boks 6.2 Trust Fund for Environmentally and Socially Sustainable Development (TFESSD)

Verdensbanken har i dag rundt 1 000 trustfond fra mange ulike givere, fordelt på ulike tema. I 1999 etablerte Norge, i samarbeid med Finland, Trust Fund for Environmentally and Socially Sustainable Development (TFESSD). Målsettingen med fondet er å styrke Verdensbankens og partnerlandenes kapasitet og innsats innen miljø, sosial utvikling og fattigdom.

Gjennom fondet har Norge uttalt at man ønsker å vektlegge bankens arbeid med fattighedsreduksjon i et bærekraftig perspektiv og bidra til økt samarbeid på tvers av ulike avdelinger i Verdensbanken sammen med FN-systemet og andre institusjoner og fagmiljøer. I 2005 mottok fondet 70 millioner kroner i støtte fra Norge.

En uavhengig evaluering utført i 2008 anbefalte at man burde spisse målformuleringen for fondet, redusere hyppige skift i prioriteringene og gjøre programperiodene til flerårige perioder, samt se nærmere på sektorstyrer involvert i trustfondet med sikte på å gjøre fondet mer strategisk rettet.

Kilde: TFESSD

institusjonen høy kredittverdighet og derved mulighet for å låne fra internasjonale kapitalmarkeder på svært gunstige vilkår. Pengene lånes så ut igjen til låntakerland på tilnærmet samme vilkår som vanligvis er langt gunstigere enn de lån landene selv ville hatt tilgang til på de globale kapitalmarkedene. Til de fattigste landene som ikke har tilgang på lån fra kapitalmarkedene, mobiliserer Verdensbanken ressurser til sitt utviklingsfond (IDA) gjennom periodiske forhandlinger mellom giverland.

Verdensbankens finansiering er over tid blitt mer og mer kompleks og variert. Tradisjonelle lån der banken forhandler direkte med mottakeren og setter betingelser, er blitt supplert med ulike fondsinvesteringer rettet mot små og mellomstore bedrifter og kredittordninger som tilbyr likviditet til finansnæringen i utviklingsland. Det gjenspeiler at et velfungerende finansmarked blir sett på som nødvendig for å skape bærekraftig økonomisk vekst.

Debatten om utviklingseffekten av Verdensbankens virksomhet har dreid seg om mottakerlandenes mulighet til å utforme sin egen utviklingspolitikk så vel som deres formelle politiske makt i bankens styrende organer. Et grunnprinsipp i Verdensbankens konstituerende regelverk er at den skal begrense seg til å bare legge økonomiske forhold til grunn for sitt operative virke. Over tid har forståelsen av hva som bidrar til utvikling endret seg vesentlig, og banken legger i dag til grunn en bred forståelse av begrepet 'økonomiske forhold'. Ikke minst inkluderes nå styresett som kan være et ganske vidt begrep.

Utover 1970- og 1980-tallet var Verdensbankens aktivitet preget av en virkelighetsforståelse der en liberal markedsøkonomi var en forutsetning for økonomisk bærekraftig utvikling. Dette ga seg utslag i lånebetingelser som tvang mottakerlandene til å gjennomføre omfattende markedsreformer. Etter negative erfaringer med sektorlån og strukturtilpasningsprogrammer på 1980-tallet, har det fra mange hold blitt krevd at Verdensbanken i større grad skulle erkjenne nødvendigheten av at mottakerlandene selv utvikler eierskap til sine utviklingsstrategier, og får handlingsrom til å tilpasse sine investeringer til nasjonale politiske og økonomiske forhold. Det er ulike meninger om hvorvidt og hvor omfattende banken har endret seg som følge av kritikken. Forsatt kritiseres Verdensbanken fra flere hold for å fortsatt stille betingelser om privatisering og økonomisk liberalisering i forbindelse med lån.

Mange giverland, deriblant Norge, har argumentert for at Verdensbanken bør øke mottakerorienteringen og bidra til økt nasjonalt eierskap av utviklingsprogrammer og -prosjekter. Banken krever sammen med IMF at utviklingslandene utarbeider nasjonale fattigdomsstrategier – Poverty Reduction Strategies (PRS) – som grunnlag for å sikre at institusjonenes politikk er i tråd med mottakerlandenes egne prioriteringer med fattigdomsreduksjon i sentrum. Mange kritikere stiller spørsmål ved utviklingslandenes reelle eierskap til de PRS-ene de lager og ved om ikke Verdensbanken fortsatt har for sterk innflytelse på deres politiske prioriteringer gjennom den de facto godkjenning av landenes planer som denne ordningen innebærer.

Innføringen av PRS-ene kom som følge av utbredt skepsis i bistandsmiljøet om hvorvidt mange av Verdensbankens økonomiske lånebetingelser faktisk reduserte fattigdom i mottakerlandene. Mange givere, inkludert Norge, mener imidlertid at banken bør styrke fattigdomstilnærmingen ytterligere (se boks 6.1). Norge og blant annet



Figur 6.1 Betingelsene for tilgang på kreditt er viktig for vekst og utvikling.

Storbritannia har derfor tatt til orde for at både Verdensbanken og IMF bør utforme *alle* sine lånebetingelser overfor utviklingsland med basis i PRS-ene. Begrunnelsen er både hensynet til nasjonal suverenitet og erkjennelsen av at mange av betingelsene om markedsøkonomiske reformer i utviklingsland ikke nødvendigvis reduserer fattigdom. Regjeringen har som uttalt mål å bruke bistandsmidler og sitt engasjement i internasjonale fora til å styrke kapasiteten i offentlig sektor i utviklingsland.

6.2.1 Styringsdebatten

I tillegg til kritikken av lånebetingelsene har også Verdensbankens (og IMF) styringsorganer vært gjenstand for kritikk. Det hevdes blant annet at i og med at deres egne beslutninger ikke blir tatt på et rent demokratisk grunnlag, så mangler institusjonene også legitimitet til å fremme demokratiske reformer i utviklingsland. Debatten har også omfattet den uformelle ordningen der Verdensbankens president er amerikaner og nomineres av USA, mens IMF's president er europeer og i realiteten utnevnt av EU. Denne maktkonstellasjonen

har vært gjenstand for kritikk siden den ikke reflekterer interessene til de landene som berøres mest av de beslutningene som blir tatt.

6.3 Norges engasjement i det internasjonale valutafondet (IMF)

IMF ble opprettet i Bretton Woods i 1944, samtidig med Verdensbanken, og har i dag 185 land som medlemmer. Tanken bak IMF var å stimulere til mer internasjonalt, økonomisk samarbeid for å hindre gjentakelse av bølgen av økonomisk proteksjonisme og ustabilitet som førte til den globale økonomiske krisen på 1930-tallet. Siden opprettelsen har fondet arbeidet for å fremme bærekraftig økonomisk utvikling basert på internasjonal finansiell stabilitet. Det har blitt en sentral aktør i det internasjonale økonomiske samarbeidet med hovedansvar å fremme stabiliteten i det internasjonale monetære systemet og være et forum for samarbeid om penge- og valutapolitiske spørsmål.

I likhet med Verdensbanken har IMF løpende utformet sine låneprogrammer i henhold til utviklingen av internasjonale finansmarkeder og endringer i etterspørselen etter langsiktig kapital. I dag er IMF's virksomhet konsentrert om tre hovedaktiviteter: overvåkning av økonomien i medlemslandene, lån i krisesituasjoner og teknisk assistanse. IMF's innflytelse på mottakerlandenes politiske og økonomiske politikk har økt de siste tiårene, men har i den senere tid avtatt i tråd med at mange utviklingsland har fått tilgang til alternative kilder for langsiktig kapital. IMF's finanspolitiske medisin i forhold til mange land som søkte støtte i forbindelse med finanskriser, var lenge å kreve omfattende og raske markedsøkonomiske reformer. Sentralt i disse føringene var et inflasjonsmål på 5 prosent og krav om balanse på statsbudsjettene og vekst i BNP per innbygger. I utviklingsland var det ofte de budsjettpostene som spesielt berørte velferdsordninger som det ga minst motstand å kutte. Samtidig opplevde en at kravene om høyere rente og lavere offentlige utgifter hindret både private og offentlige investeringer. Dette førte til at hjelp fra

Boks 6.3 Norge og IMF

Etter paragraf 25 i sentralbankloven skal Norges Bank forvalte de finansielle rettigheter og oppfylle de tilsvarende forpliktelser som følger av Norges deltakelse i IMF. Norges Bank er også sekretariat for IMF-arbeidet i Norge. Dette er en oppgave Norges Bank utfører på vegne av Finansdepartementet.

Norges Bank utarbeider norske standpunkter i forbindelse med saker som skal opp til avgjørelse i IMF's styre i samråd med Finansdepartementet og eventuelt andre norske myndighetsorganer. De norske standpunktene drøftes så med de andre landene i valgkretsen¹ med sikte på å nå fram til et omforent syn. De nordiske og baltiske landene utgjør en valgkrets i IMF og har en felles representant i IMF's styre.

Ifølge Finansdepartementet er noen av de viktigste nåværende sakene:

1. Stemmevekten til utviklingsland

Regjeringen støtter forslag om å øke antall styreplasser for å bedre u-landenes representasjon i IMF og øke antallet basisstemmer for på den måten å styrke stemmevekten til utviklingslandene.

2. Kondisjonalitetskrav

I henhold til regjeringens handlingsplan for fattigdomsbekjempelse vil vi bidra til at kampen mot fattigdom har første prioritet i Verdensbankens og IMF's arbeid. I denne sammenheng vil regjeringen arbeide mot krav om liberalisering og privatisering i IMF-programmer dersom de ikke er utviklings- og fattigdomsorientert eller er ledd i å bekjempe korrupsjon.

3. Gjeldslette

Regjeringen har vært en pådriver for å gjennomføre gjeldsletteinitiativet. Norge argumenterte for at nordisk-baltisk valgkrets i IMF burde støtte flertallet i IMF's styre om å sanere gjelden til 19 av de da 20 aktuelle landene i januar 2006. Norge kom i mindretall i nordisk-baltisk valgkrets, men styret i IMF ble gjort oppmerksom på Norges syn.

¹ Samme valgkrets som Verdensbanken

IMF ofte var forbundet med sosiale og politiske omveltninger i utviklingsland.

I 1996, som en erkjennelse av at mange land slet med å komme seg ut av en gjeldskrise, slettet Verdensbanken og IMF sine lån til mange av de fattigste gjeldstyngede landene, de såkalte Highly Indebted Poor Countries (HIPC). Initiativet koblet sletting av gjelden til kriterier for gjeldslettebehov og betingelser vedrørende økonomisk politikk og styresett. Til å begynne med måtte landene utvikle et Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP), hvor de skisserte sin strategi for reduksjon av fattigdom som også mer generelt blir lagt til grunn for støtte fra Verdensbanken, IMF og andre multilaterale- og bilaterale givere. Deretter utfører Verdensbanken og IMF en gjeldsanalyse der landets finansielle situasjon blir nøye vurdert. Før gjelden blir effektivt slettet, må landet innføre noen av de pålagte reformene for å sikre at de sparte utgiftene bidrar til utvikling og fattigdomsreduksjon. Etter dette beregnes det hvor mye gjeldslette som kreves for å gjøre gjelden håndterbar. Deretter følger forhandlinger mellom kreditorene.

IMF har etablert en egen subsidiert kredittordning for fattige land (PRGF). Dette er kanskje det viktigste utviklingspolitiske tiltaket som IMF har vedtatt i nyere tid. Selv om denne mekanismen gjenspeiler en erkjennelse fra IMF om at sterke krav om markedsliberalisering kan ha negative samfunnsmessige konsekvenser, betyr det ikke nødvendigvis at IMF's tiltak nå får en udelt positiv utviklingseffekt. For eksempel har gjeldsletten i stor grad gått med til å betale gjeld fra IMF's tidligere låneprogrammer, noe som indikerer både at reformene ikke har lyktes i særlig grad og at det å stille betingelser ikke nødvendigvis er et effektivt virkemiddel overfor mottakerlandene. Uansett har den kraftige reduksjonen i gjeldsbetjening som IMF og andre kreditorer har gått med på, vært helt sentral for å øke innsatsen innenfor fattigdomsreducerende politiske tiltak i mange land, for eksempel investeringer i helse og utdanning, som for øvrig er en del av betingelsene for å få slik gjeldslette.

Verdensbanken har beregnet at de 22 første landene som nådde beslutningspunktet for å få gjeldslette under HIPC-ordningen, økte sin innsats til sosiale tiltak over offentlige budsjetter med til sammen USD 3,4 milliarder i 2001 og 2002. Om lag 40 prosent av disse midlene gikk til utdanningstiltak og 25 prosent til helsetiltak.

I de senere årene har IMF's rolle med hensyn til å stabilisere internasjonale finansmarkeder vært gjenstand for bred debatt. Veksten av kortsiktige finansstrømmer og følgene av IMF's intervensjo-

ner i ulike finanskriser har reist spørsmål ved IMF's bruk av stabiliserende tiltak i en globalisert verden og om hvordan og i hvilke tilfeller fondet bør engasjere seg i utviklingsland. Maktposisjonene som Verdensbanken og IMF har i den globale utviklingspolitikken, har også ført til at mange utviklingsland ønsker mer innflytelse i styringssystemene. I likhet med Verdensbanken er IMF's udemokratiske styringssystem blitt kritisert, og ulike forslag om bredere og mer demokratisk stemmegivning er blitt lagt fram. Hovedargumentet for økt representasjon fra utviklingslandene er at disse i større grad selv bør kunne bestemme hvilke føringer de skal pålegges, og hvilke prioriteringer fondet bør ha. Det viktigste motargumentet er at det kan oppstå interessekonflikter hvis lånetakere har muligheten til å utforme betingelser som de selv må forplikte seg til, og at dette etter hvert kan undergrave fondets finansielle bærekraft.

En annen pågående debatt er hvorvidt og eventuelt hvordan IMF bør engasjere seg i mikroøkonomiske anliggende som påvirker fattigdom i utviklingsland. IMF's økende fokus på fattigdomsreduksjon gjenspeiler den generelle legitimitetskrisen som mange utviklingsinstitusjoner befant seg i på 1990-tallet, på grunn av manglende resultater. I denne sammenhengen har IMF i økende grad vært presset til å dokumentere og styrke utviklingseffekten av ulike låneordninger. Senere ble fattigdomsreduksjon et av fondets uttalte mål og PRGF's ble innført. Denne ordningen signaliserte ikke bare begynnelsen på en økende tilnærming mellom IMF's og Verdensbankens programmer i de fattigste landene, men også til at IMF's aktiviteter og mål i økende grad blir vurdert utfra et bredt utviklingsperspektiv der kriteriet for suksess er om de bidrar til å redusere fattigdom i de ulike landene.

I ettertid har PRGF's og IMF's generelle inntreden i den bredere utviklingsdebatten blitt gjenstand for kritikk fra ulike hold. En rapport fra en komité ledet av Pedro Malan, den tidligere finansministeren fra Brasil, konkluderte med at verden er tjent med bedre samhandling mellom IMF og Verdensbanken, men at IMF ikke har tilstrekkelig institusjonell kapasitet og kompetanse når det gjelder fattigdomsspørsmål. En analyse utført av IMF's egen evalueringsavdeling vurderte resultatene fra 29 land i det sørlige Afrika, som har benyttet seg av PRGF, og konkluderte på samme vis. Rapporten hevdet at IMF's føringer og programmer med hensyn til bistand og fattigdom undergraves av tvetydighet og forvirring. Rapporten mente også at det var et stort gap mellom retorikk og praksis når det gjaldt fattigdomsbekjempelse i lavinntektsland.

Denne tvetydigheten, som ikke minst preget IMF's styre og administrasjon, gjorde at ansatte valgte å prioritere makroøkonomisk stabilitet, akkurat slik som tilfelle var før.

Andre har uttrykt skepsis til om PRSP-prosessen faktisk styrker utviklingslandenes posisjon. Ifølge IMF og Verdensbanken er PRSP-ene utviklet av mottakerlandene selv med innspill fra sivilsamfunnet. Mange kritikere mener imidlertid at PRSP-prosessen, tenkt som en mekanisme for å styrke mottakerlandenes makt til å utforme egne utviklingsstrategier, har økt Verdensbankens innflytelse over landenes prioriteringer og strategier. I den forstand representerer initiativet en videreføring av strukturtilpasningsprogrammet, istedenfor et brudd med den. En uavhengig rapport av forskere fra Oxford University publisert i 2003, konkluderte med at sivilsamfunnet i liten grad kan påvirke programutformingen, og at det heller ikke er mulig for myndighetene i mottakerlandene å gjøre dette, spesielt når det gjelder makroøkonomiske vurderinger og føringer. Mange andre studier av PRSP-prosesser i ulike land har også funnet at det politiske handlingsrommet til mottakerlandene ofte er begrenset.

6.4 Illegitim gjeld og ansvarlig långivning

I forbindelse med innføringen av PRGF og IMF's nye rolle i utviklingsprosessen har det vært mye debatt om gjeldslette. En viktig del av denne problematikken er hvordan gjeld stiftet av korruperte og ofte autoritære regimer skal håndteres. *Odiøs gjeld* refererer i denne sammenhengen til lån som er blitt gitt enda en har visst at regimet ikke har folkets støtte og at lånet ikke vil komme befolkningen til gode. *Illegitim gjeld* er et bredere konsept som refererer til lån som er gitt på umoralske og uetiske premisser, der kreditoren må ta en del av ansvaret for at lånet ikke ble tilbakebetalt. I 2006 bestilte Norge separate analyser om odiøs gjeld fra to ulike internasjonale organisasjoner. Verdensbanken konkluderte med at et land etter internasjonal rett ikke kan nekte å innfri statsgjeld selv om den er odiøs. Analysen sa imidlertid også at dette ikke bør hindre giverland og mottakerland i å forsøke å sikre at lånene kommer befolkningen til gode. UNCTAD hadde et noe mer nyansert syn i sin analyse og mente at selv om betegnelsen illegitim gjeld ikke har noen forankring i internasjonal rett, er den fortsatt relevant og nyttig i forhold til gjeldsproblematikken. Problemet er at det ikke finnes noe juridisk forum som kan vurdere hvorvidt

et lån er illegitimt eller ikke. I stedet kan en ta opp spørsmålet i bilaterale og multilaterale forhandlinger om gjeldslette, eller søksmål om illegitim gjeld kan fremmes i nasjonale rettsinstanser.

Vissheten om at mye gjeld i utviklingsland kan føres tilbake til autoritære og korruperte regimer, har lagt press på finansinstitusjonenes og kreditorlandenes låneordninger. Betydelige mengder gjeld stammer også fra lån gitt til prosjekter hvor det kan hevdes at långiverne visste, eller burde visst, at den utviklingspolitiske effekten vil være minimal. Spørsmålet om ansvarlig långivning har blitt aktualisert i senere år, mye på grunn av framveksten av nye långivere der Kina er den mest sentrale aktøren. Dette har ledet til en voksende bekymring om at manglende koordinering og økning i lån kan lede til en ny gjeldskrise. Spørsmålene som reises er imidlertid om ansvarlig långivning kan vurderes ensidig ut fra bare bærekraft og gjeldsbyrde. Dette har ledet til en debatt om behovet for et internasjonalt rammeverk som kan forhindre at lånene undergraver demokrati, miljø, korrupsjonsbekjempelse og menneskerettigheter. På den andre siden har det blitt argumentert med at for strenge kriterier for ansvarlig långivning kan føre til at utviklingsland kan risikere en redusert tilgang til lån eller at lånene vil bli dyrere.

Utvalgets vurderinger

De internasjonale finansinstitusjonene spiller en sentral rolle i utviklingspolitikken og er meget innflytelsesrike i land som mottar bistand og lån. Utvalgets vurdering er at behovet for demokratiske reformer av de internasjonale finansinstitusjonene ennå er stort og at det fortsatt stilles betingelser i forbindelse med lån, bistand og gjeldslette som kan undergrave demokratiske prosesser og fattigdomsbekjempelse. Flere studier, blant annet en fra European Network on Debt and Development (EURODAD) og fra den UD-finansierte studien til Benedicte Bull fra 2006, har vist at Verdensbanken enda stiller krav om privatisering i sine programmer. Det er utvalgets vurdering at det bør være opp til hvert enkelt land å vurdere forholdet mellom privat og offentlig sektor i den økonomiske politikken. En helhetlig norsk utviklingspolitikk må også i større grad enn tidligere innebære en kritisk gjennomgang av norsk politikk overfor IMF. Behovet for dette har særlig blitt understreket av evalueringene foretatt av IMF's eget evalueringskontor IEO i 2007 og 2008 som har stilt spørsmål ved så vel antall betingelser, innholdet i dem og deres relevans for fattigdomsbekjempelse. Verdensbanken og IMF spiller også en såpass sentral

rolle at disse institusjonenes legitimitet, også hva gjelder demokratisk styring, vurderes som viktig. Utvalgsmedlem Kristian Norheim deler ikke utvalgets vurderinger i dette avsnittet.

Regjeringens beslutning i 2006 om å slette gjelden for skipseksportkampanjen har vakt betydelig oppsikt internasjonalt. Ved å erkjenne medansvar for gjelden bidro Norge til, som et av de første landene noensinne, å sette spørsmålet om et bredere långiveransvar på dagsorden. Utvalget ser det som viktig at denne beslutningen følges aktivt opp fra norsk side. En framtidig internasjonal tilnærming til ansvarlig långivning må også adressere uansvarlig långiving i fortiden der både bilaterale og multilaterale långivere har gitt lån til så vel brutale undertrykkende regimer og uansvarlige prosjekter.

6.5 Forslag til tiltak for finansiering for utvikling

6.5.1 Finansiering for utvikling

Tiltak 1: Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, mener at Norge bør prioritere arbeidet med finansiering for utvikling i FN. I tillegg til å arbeide for økte ressurser og bedre rammevilkår innenfor bistand, handel og gjeldslette bør Norge prioritere internasjonalt samarbeid for å styrke utviklingslandenes muligheter til nasjonal ressursmobilisering på skattesiden. Internasjonale standarder for åpenhet i rapportering om selskapsstruktur, skatt, signaturbonuser, lisenser og eierskap er i denne sammenheng av stor betydning.

- Norge bør også prioritere å arbeide for mer effektive institusjonelle mekanismer for å styrke oppfølgingen av Monterrey-konferansen om Finansiering for utvikling. Et forsterket sekretariat og en egen komité for Finansiering for utvikling under generalforsamlingen bør vurderes i denne sammenheng.
- UNCTAD har en viktig rolle i å gi råd, teknisk assistanse og bygge konsensus rundt en mer utviklingsvennlig handelspolitikk. Norge bør arbeide for å styrke UNCTAD.

6.5.2 Ansvarlig långivning

Tiltak 2: Norge bør i Finansiering for utvikling-prosessen og i andre sammenhenger prioritere arbeidet for internasjonale mekanismer som kan vurdere å håndtere illegitim gjeld, og at retningslinjer for ansvarlig långivning gis en bredere tilnærming enn bare bærekraftsanalyser. I dette arbeidet vil det være viktig å ha en god dialog med nye lån-

givere slik at også disse slutter opp om retningslinjer for ansvarlig långiving.

6.5.3 Verdensbanken og IMF

Tiltak 3: Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, anbefaler at Norge fortsatt arbeider for en demokratisering av finansinstitusjonene.

- Utviklingsland bør gis økt stemmevekt og flere «stoler» i Verdensbanken og IMF. Praksisen med at ledelsen i finansinstitusjonene utpekes av enten USA eller EU må avvikes.
- Norge bør vektlegge større åpenhet i IMF. Referater fra styremøtene og valgkretsens innspill bør være offentlig tilgjengelig.

Tiltak 4: Utvalget, med unntak av Kristian Norheim og Julie Christiansen, anbefaler at Norge viderefører arbeidet for reform i Verdensbanken. Økonomiske betingelser som innebærer krav om privatisering og liberalisering bør ikke forekomme verken i IMF eller Verdensbanken. Det bør være opp til hvert enkelt land selv å bestemme balansen mellom privat og offentlig sektor i den økonomiske politikken.

- Utvalget anbefaler at støtten til Verdensbankens IDA-fond reduseres eller fryses dersom det ikke dokumenteres en endring i praksis når det gjelder krav om liberalisering og eller privatisering.

Tiltak 5: Utvalget, med unntak av Kristian Norheim og Julie Christiansen, anbefaler at utviklingspolitiske målsetninger må legges til grunn også for norsk politikk i IMF. Norge bør arbeide for å innskrenke IMF's rolle i lavinntektsland til sitt opprinnelige mandat:

- Dette vil innebære en kritisk gjennomgang av PRGF-programmet med mål om at det skal utvikles i sin nåværende form. Denne låneordningen medfører at IMF får en betydelig rolle innen langsiktig utviklingsfinansiering. IMF bør konsentrere seg om sitt opprinnelige mandat som er overvåking av økonomien i medlemsland, mer kortsiktige betalingsbalanseproblemer og krisesituasjoner.
- Tusenårsmålene må også legges til grunn for IMF's makroøkonomiske rådgivning, ikke som i dag ensidig makroøkonomiske struktur mål. Norge bør arbeide for at IMF reduserer bruken av rigide inflasjonsmål, lønnsstak, og vurdering av absorberingsevnen i nasjonale økonomier, da dette reduserer handlingsrommet til å utvikle alternative makroøkonomiske modeller.

Kapittel 7

Klima og energi

Den økonomiske veksten som er nødvendig for å redusere global fattigdom, vil måtte ta hensyn til miljø- og ressursaspektene ved vekst og utvikling. Vekst har klare naturmessige begrensninger. Siden Rio-konferansen i 1992 har det pågått et viktig arbeid internasjonalt for å integrere miljøhensyn i politikktutforming, produksjon og næringsvirksomhet. Klimakonvensjonen, konvensjonen om biologisk mangfold er blant de mange viktige internasjonale miljøforpliktelser Norge har påtatt seg.

Dette kapitlet tar utgangspunkt i de globale klima- og energiutfordringene og vier mest oppmerksomhet til tiltak nasjonalt og internasjonalt for å kunne håndtere disse. Bakgrunnen for en slik prioritering er å sette spesielt søkelys på den betydelige utfordringen verdenssamfunnet står overfor for å sikre de fattige landenes muligheter til utvikling og vekst, samtidig som klimautslippene reduseres for unngå enda mer ødeleggende klimaendringer enn det vi har opplevd til nå.

Kapitlet vektlegger derfor i særlig grad norsk klima- og energipolitikk.

Viktige miljøutfordringer som vern av biologisk mangfold og forvaltning av vann- og andre naturressurser, blir av tidshensyn ikke behandlet i denne innstillingen, men det betyr ikke at spørsmålene ikke har stor betydning for kampen mot fattigdom.

Utvalget vil med en slik prioritering understreke at energi- og klimaspørsmål ikke lenger kan behandles separat, men må sees integrert og i sammenheng, både nasjonalt, regionalt og globalt.

Vern av biologisk mangfold blir berørt i kunnskapskapitlet.

7.1 Fattige rammes hardest av klimaendringene

Det er godt dokumentert at fattige i utviklingsland blir hardest rammet av klimaendringene, blant annet på grunn av mer tørke og flom, økt saltinnhold i grunnvannet og økt sykdomsbyrde¹. Klimaendringene kan i verste fall reversere den positive utviklingen mot redusert global fattigdom. Afrika

er spesielt utsatt og de fattigste der er minst i stand til å tilpasse seg både ekstremvær og reduserte muligheter for jordbruksproduksjon.

Av 262 millioner mennesker som årlig ble rammet av naturkatastrofer mellom 2000 og 2004, bodde 98 prosent i utviklingsland. Mens 1 av 19 innbyggere i utviklingsland ble rammet, var forholdet i OECD-landene 1 av 1 500. Behovet for forbedrede varslingsystemer for naturkatastrofer som flom og tørke for å møte påfølgende matkriser og folkeforflytninger er stort og økende i fattige land. I Afrika er det per i dag få land som har dette. Kapasiteten for planlegging og ressurser for forebygging er også svak selv om det har vist seg mye billigere å forebygge for eksempel flom enn å betale for ødeleggelsene i etterkant.

75 prosent av den fattige befolkningen i utviklingsland bor på landsbygda og livnærer seg i stor grad direkte av naturressurser. Disse mangler i stor grad ressurser til å tilpasse seg endringer i miljøet som forurenset drikkevann, økt ekstremvær og endret lokalt dyre- og planteliv. Utviklingen av landbruket er avhengig av en bærekraftig forvaltning av naturressursene. Ifølge Verdensbanken har noen afrikanske bønder allerede begynt å legge om produksjonen, med nye plantesorter, endrede onner og innhøsting på grunn av kortere vekstsesong og lignende. Men mange har ikke foretatt noen endringer, blant annet på grunn av mangel på kapital og kreditt for anskaffelse av nye, tilpassede kornsorter.

En beregning av klimakostnader fordelt på rike og fattige land tyder på at fattige land har påført rike land klimarelaterte skader for til sammen

1. UNDP: Human Development Report 2007/2008. Fighting climate change: Human solidarity in a divided world. United Nations Development Fund. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>
 IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change Fourth Assessment Report. Climate Change 2007: Synthesis Report. <http://www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-syr.htm>
 Stern (2006): Stern Review on the economics of climate change. http://www.hm-treasury.gov.uk/Independent_Reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm
 WHO (2003): Climate change and human health – risks and responses. <http://www.who.int/globalchange/publications/cchsummary/en/>

Boks 7.1 Klimaendringer og utvikling

Klimaendringer kan føre til at utviklingen i fattige land stopper opp eller reverseres. UNDP har identifisert fem områder som er spesielt utsatt for dette:

Jordbruksproduksjon og matvaresikkerhet

Klimaendringer vil ha innvirkning på nedbørmengde, temperatur og tilgang til vann for jordbruket i sårbare områder. De tørkerammede områdene i Afrika sør for Sahara vil kunne øke med 60–90 millioner hektar, noe som kan medføre tap på USD 26 milliarder innen 2060 (i 2003-priser). Dette overstiger den bilaterale bistanden til regionen i 2005. Andre utviklingsregioner som Latin-Amerika og Sør-Asia vil også oppleve nedgang i jordbruksproduksjonen og økt fattigdom på landsbygda. Dette vil kunne føre til at opptil 600 millioner flere mennesker blir rammet av underernæring innen 2080.

Press på vannressursene og redusert vannsikkerhet

Endrede avløpsmønstre og nedsmelting av isbreer vil medvirke til mindre vann til irrigasjonsformål og til bosettingsområder. Rundt 2080 er det fare for at ytterligere 1,8 milliarder mennesker vil leve i vannfattige omgivelser. Sentral-Asia, det nordlige Kina og den nordlige delen av Sør-Asia står overfor enorme problemer i forbindelse med at isbreene i Himalaya trekker seg tilbake – med en hastighet på 10–15 meter i året. Sju av Asias store elvesystemer vil oppleve en økning i vannstrømmen på kort sikt, og deretter en nedgang etter hvert som isbreene smelter ned. Også Andes-regionen risikerer samme skjebne. Land i regioner som allerede opplever et stort press på vannressursene, for eksempel Midtøsten, vil kunne oppleve at tilgangen til vann blir sterkt redusert.

Stigende havnivå og økt eksponering for klimakatastrofer

Havnivået vil kunne stige i takt med den raske issmeltingen. Globale temperaturøkninger på 3–4 °C kan resultere i at 330 millioner mennesker må flytte permanent eller midlertidig på grunn av oversvømmelser. Over 70 millioner

mennesker i Bangladesh, 6 millioner i Nedre Egypt og 22 millioner i Vietnam kan bli rammet. For små øystater i Stillehavet og Karibia vil virkningene kunne bli katastrofale. Varmere havvann vil også gi næring til mer voldsomme tropiske uvær. I dag er over 344 millioner mennesker utsatt for tropiske sykkloner, og mer intense uvær kan få ødeleggende konsekvenser for mange land. 1 milliard mennesker, som i dag bor i urbane slumområder i rasutsatte skråninger eller på flomutsatte elvebredder, er svært sårbare.

Økosystemer og biologisk mangfold

Klimaendringene er allerede i ferd med å forandre økologiske systemer. Omtrent halvparten av verdens korallrevsystemer trues med ødeleggelse som følge av varmere havvann. Økende syreinnhold i verdenshavene er en annen trussel mot marine økosystemer på lang sikt. Også isbaserte økologiske systemer har opplevd ødeleggende virkninger som følge av klimaendringer, særlig i Arktisregionen. En del dyre- og plantearter vil tilpasse seg, men for mange arter kan klimaendringene komme til å skje for raskt. En økning i temperaturen på 3 °C kan føre til at 20–30 prosent av artene på land blir utryddet.

Menneskenes helsetilstand

De rike landene er allerede i ferd med å forbedre sine offentlige helsesystemer på å takle framtidige klimasjokk som følge av mer ekstremt sommer- og vintervær, med hetebølgen i Europa i 2003 som et eksempel. Men den største helsepåvirkningen kommer til å skje i utviklingslandene, som følge av fattigdommen og de offentlige helsesystemenes begrensede evne til å takle problemene. Dødelige sykdommer kan bli mer utbredt. For eksempel kan ytterligere 220–400 millioner mennesker bli eksponert for malaria – en sykdom som allerede krever rundt 1 million menneskeliv per år. Denguefeber gjør seg allerede mer gjeldende enn tidligere, særlig i Latin-Amerika og deler av Øst-Asia. Klimaendringene kan føre til at sykdommen blir enda mer utbredt.

USD 740 milliarder, mens rike land har påført de fattige land skader for USD 2 300 milliarder². Det kan derfor hevdes at de rike lands klimagjeld til fattige land er på svimlende USD 1 560 milliarder, eller nesten 9 000 milliarder norske kroner. Dette anslåtte beløpet er større enn utviklingslandenes samlede utenlandsgjeld.

Klimaproblemene er hovedsakelig forårsaket av høyt energiforbruk basert på olje, gass og kull. Fattigdomsreduksjon i utviklingsland vil kreve økonomisk vekst i disse landene og følgelig vil også det globale energiforbruket øke. Ifølge Det internasjonale energibyrået (IEA) vil utviklingslandene stå for 74 prosent av veksten i energiforbruket mellom 2005 og 2030. Kina og India vil alene stå for 45 prosent av denne veksten. Samtidig er det fortsatt slik at energiforbruket per person er mye høyere i utviklede land sammenlignet med utviklingsland.

Motsetningen mellom miljøhensyn og økonomisk vekst må løses gjennom en global omlegging av energisystemene som reduserer CO₂-utslippene. Den store utfordringen blir å forhindre at en slik omlegging underminerer fattiges muligheter for økonomisk og sosial utvikling. Utfordringen er størst i de folkerike vekstøkonomiene som Kina og India, der rask utbygging av forurensende kullkraft de nærmeste ti årene vil slippe ut enorme mengder CO₂ minst 60 år fram i tid. Rike land står bak 70 prosent av de historiske globale CO₂-utslippene, men det er forventet at utviklingslandene vil stå for over halvparten av de globale utslippene i 2030.

Ifølge IEA er energieffektivisering den raskeste og billigste måten å møte den økende energietterspørselen på og redusere veksten i utslippene på kort sikt. Men selv med slike tiltak viser IEAs beregninger at CO₂-utslippene vil være 25 prosent over dagens nivå i 2030 dersom ingen tiltak gjennomføres. For å oppnå en langt høyere reduksjon i utslippene kreves derfor betydelige tiltak, som høyere prising av utslipp og satsning på forskning og teknologiutvikling i stor skala. Et mer omfattende kvotesystem, satsing på CO₂-fangst og lagring, økt bruk av fornybare energikilder og, for mange lands vedkommende, også økt bruk av atomkraft, er alle tiltak som ifølge IEA vil måtte tas

2. Srinivasan, U. Thara, Susan P. Carey, Eric Hallstein, Paul A. T. Higgins, Amber C. Kerr, Laura E. Koteen, Adam B. Smith, Reg Watson, John Harte og Richard B. Norgaard (2008): The debt of nations and the distribution of ecological impacts from human activities. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America. Publisert online 22. januar 2008. <http://www.pnas.org/cgi/content/abstract/0709562104v1>



Figur 7.1 Industri bidrar til økonomisk vekst og er til skade for miljøet.

i bruk for å nå målene om en reduksjon i utslippene på 50–85 prosent innen 2050. Det er dette målet FNs klimapanel mener må nås for å forhindre en temperaturøkning på mer enn 2 °C. Ifølge Stern vil en slik reduksjon allikevel gi en nær 80 prosents sjanse for å overskride togradersmålet.

7.2 Fattige mangler energisikkerhet

I dag er omtrent 1,6 milliarder mennesker uten tilgang til elektrisitet. 2,5 milliarder mennesker baserer sitt livsopphold på i hovedsak tradisjonelle energikilder. Innendørs forurensning fra matlagning og oppvarming er en hovedårsak til sykdom og for tidlig død blant den fattige delen av befolkningen. Verdens helseorganisasjon anslår at det hvert år dør om lag 1,5 millioner mennesker, hovedsakelig barn og kvinner på grunn av innendørs forurensning. At majoriteten av de fattige bor på landsbygda der infrastrukturen er svak, skaper spesielle utfordringer med hensyn til tilgang til energi.

Det kommersielle grunnlaget for storskala energiforsyning på landsbygda er ofte ikke til stede. Derfor vil det å gi fattige på landsbygda til-

Boks 7.2 Fattigdomsreduksjon og miljø: Vinn-vinn eller motsetning?

En av de grunnleggende antakelsene i Brundtlandkommisjonens rapport var at miljøproblemene i stor grad skyldes fattigdom, og at disse vil løses bare man får bukt med fattigdomsproblemene.

Nyere forskning viser at sammenhengene mellom fattigdom og miljø er mer komplekse enn dette, og at enkelte miljøproblemer heller er omvendt proporsjonale med fattigdom. Utviklingen når det gjelder menneskeskapt klimaendringer, skyldes for eksempel nettopp økt velstand og økt forbruk av fossilt brensel. Andre miljøproblemer som sur nedbør og miljøgifter kan være små i begge ender av den økonomiske velstandsaksen, men store ved et middels teknologisk og økonomisk utviklingsnivå.

Det finnes også eksempler på at valgte løsninger på et miljøproblem kan forsterke fattigdomsproblemene. Å opprette naturreservater

for å beskytte biologisk mangfold i tropiske regnskogsområder, kan for eksempel medføre utestengning av fattige befolkningsgrupper fra sitt ressursgrunnlag. Overgang fra latriner til vannklosetter kan gi kraftig økning av vannforurensning av innsjøer som brukes som drikkevannskilder dersom kloakken ikke renses. Overforbruk av irrigasjonsvann og økt erosjon og vannforurensning fra et mekanisert landbruk er også eksempler på miljøproblemer som øker med økt intensivering og vekst i landbruksproduksjonen. Dette illustrerer at ny teknologi sammen med ny kunnskap og bedre kunnskapsformidling om sammenhengene mellom utvikling og miljø, er nødvendig for å skape en bærekraftig utvikling. Eksemplene viser nettopp den komplekse sammenhengen mellom miljø og fattigdom.

Kilde: Norges Forskningsråd (2002): Fattigdom, utvikling og miljø – 10 år etter Rio. Artikkel av Karin Refsnes, tidligere direktør Miljø og utvikling.

<http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=GenerellArtikkel&cid=1058874345909&pagename=ForskningsradetNorsk%2FGenerellArtikkel%2FVisMedHovedtilhorighet>

gang til energi måtte kreve desentraliserte, småskalaløsninger. Det handler mer om å gi tilgang til gode energisystemer, enn om å øke energiforbruket. Å gi de fattigste tilgang til energi behøver ikke medføre store økninger i klimagassutslipp.

Utvalgets vurderinger

Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, ser klimatrusselen som den overordnede trusselen i dag, og det er også den viktigste mot redusert fattigdom i utviklingsland. Slik energiforsyningen i dag er innrettet i mange land, er det en fundamental konflikt mellom vekst og fattigdomsreduksjon på den ene siden og reduksjon av klimaendringene på den andre. Hovedutfordringen er å legge til rette for en overgang til renere energiforbruk på en måte som kommer utviklingslandene til gode. Det krever betydelig nasjonal og internasjonal innsats.

Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, mener norske myndigheter i sin politikkutvikling må legge økt vekt på å se klima og energi som glo-

bale fellesgoder, det vil si goder som kommer alle land, folkeslag og generasjoner til gode. Det innebærer at Norge både må redusere egne klimautslipp og yte bidrag internasjonalt for at utviklingsland skal ha mulighet for økonomisk vekst og økt energiforbruk. Våre bidrag vil måtte bestå både i å redusere egne utslipp, finansiere klimautslipp i andre land, finansiere forskning, teknologiutvikling og teknologioverføring som øker fattige lands muligheter for utvikling.

Utvalget med unntak av Kristian Norheim mener også at norsk energipolitikk ikke kan sees løsrevet fra klimaforpliktelsene, men må være sentralt virkemiddel i oppnåelsen av norske klimaforpliktelser og i utviklingen av en sterkere internasjonal koordinering av energisikkerhet og klimahensyn. Energisektoren er en helt avgjørende bidragsyter til at verden skal lykkes med å redusere klimautslipp og utvikle ren energi.

Utvalgsmedlem Kristian Norheim mener at klimaendringer er en naturlig del av jordens utvikling og har pågått til alle tider. Samtidig kommer det advarsler fra flere hold om at menneskelig aktivitet

bidrar til å framskynde eller forandre klimaendringenes naturlige gang. Advarslene må tas på alvor, og må møtes med global samhandling. Fornuftige tiltak for å redusere globale CO₂-utslipp og med en generell miljøgevinst for de fattigste bør prioriteres framfor dyre symboltiltak. De fattige landene står dårligst rustet til å møte konsekvensene av klimaendringer, uavhengig av om de er menneskeskapt eller ei, delvis nettopp på grunn av at de er fattige. Kostbare løsninger for vesten vil være meningsløse ovenfor disse fattige landene. En realistisk klimapolitikk må erkjenne at velstandsveksten globalt vil fortsette, noe som innebærer både økt energiforbruk og økt transportbehov. Den beste tilnærmingen i klimapolitikken innebærer at man prioriterer kutt i CO₂-utslipp der hvor man får størst effekt. Det gir for eksempel langt større global nytte å redusere utslippene fra gamle kullkraftverk i Sentral-Europa eller Kina framfor å bruke store summer på å gjøre marginale forbedringer på moderne og allerede rene fabrikker i Norge. Parallelt bør myndighetene legge aktivt til rette for utvikling av ny, mer miljøvennlig teknologi som kutter kostnader for framtidige CO₂-reduserende tiltak. Slik teknologiutvikling bør vektlegge løsninger som både reduserer utslipp og samtidig bedrer energiforsyningen og/eller samfunnets infrastruktur. Teknologioverføringer til de fattige landene vil være et viktig tiltak for å trekke disse med i den globale fellesinnsatsen som kreves for å møte klimautfordringene. Norske forpliktelser i Kyotoavtalen bør innfris gjennom tiltak som er kostnads-effektive og gir nytte for miljøet, uten å innføre særnorske miljøkrav som rammer konkurransevne. Den ekstreme klimadebatten gir lite rom for diskusjon om reelle handlingsalternativer. Utslippskutt framstilles som «enkelt og rimelig», men realiteten er at utslippsvekst i hovedsak vil finne sted i land og regioner med skrikende behov etter rimelig energi – skal man oppnå 2 graders målet, må utslipp også begrenses i slike områder. Hvis industrilandene reduserer sine utslipp med 80 prosent i løpet av århundret vil det kunne redusere oppvarming med 0,5 grader. En ny klimaavtale må være globalt forankret slik at den ikke fører til ulike rammebetingelser hvor industrien kan finne det attraktivt å flytte til land som står uten forpliktelser eller restriksjoner i avtalen. Hovedutfordringen for utviklingslandene er å skape grobunn for velstandsutvikling, noe som er basert på næringsutvikling og mulighet for verdiskapning. Grunnlaget for at en slik utvikling i det hele tatt skal finne sted, er tilgang på energi, og Norge bør vurdere å aktivt bruke deler av vår oljeformue til å stimulere investeringer i energiformål i utviklingsland. Verden,



Figur 7.2 Varmere vær gjør det mange steder vanskelig å dyrke jorda.

inkludert de fattige landene, kommer til å etterspørre enorme mengder ny energi de nærmeste tiårene. Norge bør påta seg en lederrolle i forhold til miljøvennlig teknologiutvikling i stedet for en lederrolle i symbolpolitikk.

7.3 Norske klimaforpliktelser og utvikling

Ifølge internasjonale retningslinjer skal utslippene bokføres i det landet utslippet finner sted. Offisielle tall for norske utslipp inkluderer derfor utslipp forbundet med produksjon av varer som eksporteres til andre land, mens utslippene fra produksjon av varer som importeres ikke inngår i de norske utslippene.

De samlede norske klimagassutslippene var på 55,0 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2007. Dette

Tabell 7.1 Klimamål og måloppnåelse i utvalgte europeiske land (prosent økt utslipp siden 1990)

	Kyotomål 2008–2012	Faktisk oppnådd (2005)
EU15	-8	-2,0
Tyskland	-21	-18,7
Storbritannia	-12,5	-15,7
Danmark	-21	-7,8
Sverige	+4	-7,4
Spania	+15	+52,3
Norge	+1	+8,8

Kilde: EEA 2007

er 1,5 millioner tonn eller 2,7 prosent mer enn i 2006, og en oppgang på nær 11 prosent sammenlignet med 1990. Etter to år med nedgang i utslippene, blant annet på grunn av redusert produksjon av råolje, var de i 2007 noe over nivået i det tidligere toppåret 2004.

Den viktigste årsaken til veksten i klimagassutslippene var tekniske problemer i forbindelse med oppstarten av LNG-anlegget (anlegg for mottak og prosessering av naturgass) på Melkøya utenfor Hammerfest. Fortsatt vekst i veitrafikken og økt metallproduksjon var også med på å drive utslippene oppover, mens redusert råoljeproduksjon og installering av ny teknologi i industrien motvirket oppgangen.

Det er industrien, olje- og gassvirksomheten og veitrafikken som er de største bidragsyterne til klimagassutslippene med 72 prosent av de samlede utslippene i 2007.

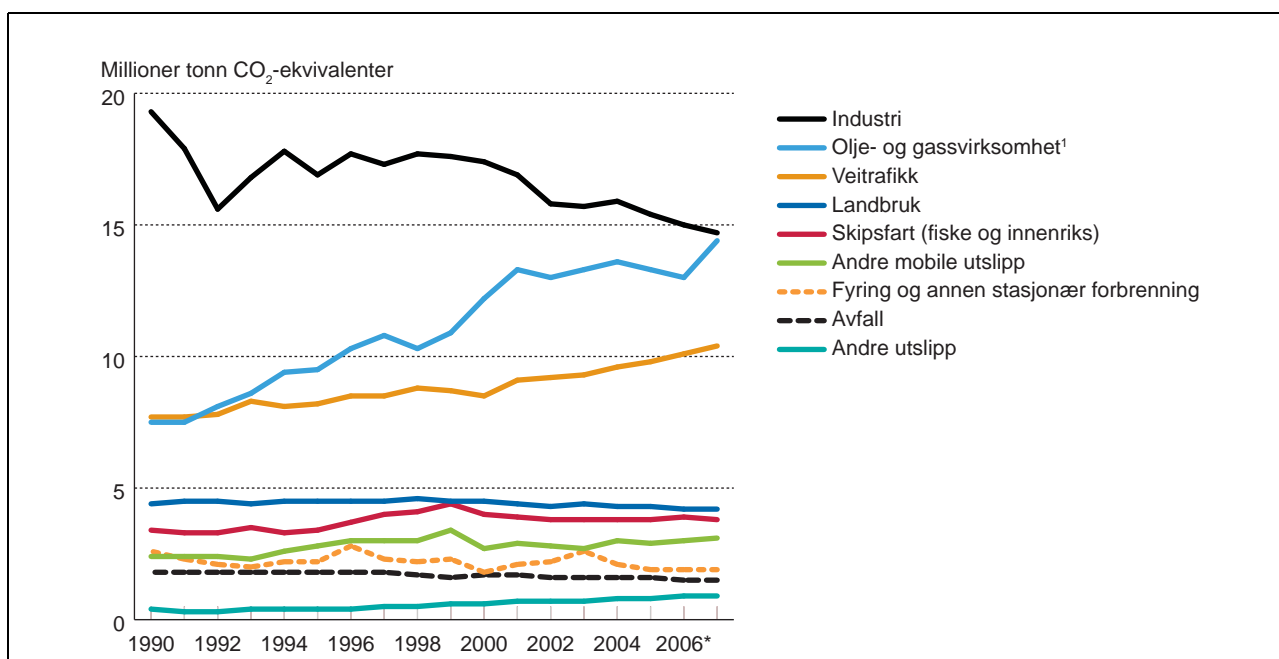
Norske utslipp utgjør om lag 12 tonn per innbygger, som er høyere enn i Europa for øvrig, men lavere enn i USA og Russland og industrilandene under ett. Utslippene i fattige land ligger langt under industrilandenes. I de fattigste landene ligger utslippene på rundt 0,1 tonn per innbygger. I Kina, som er i ferd med å overta for USA som verdens største utslippsnasjon, er utslippene om lag 5 tonn per innbygger (mot over 20 i USA).

Når det gjelder den norske petroleumsvirksomheten er det utslipp fra utvinningen som bokfø-

res som klimagassutslipp fra Norge. Forbrenning av den samme oljen og gassen føres på importlandenes utslippsregnskap. De samlede klimagassutslippene fra Norge står for om lag 0,15 prosent av de globale utslippene. Forbrenning av eksportert olje og gass fra Norge utgjør i overkant av 10 ganger dette, eller om lag 1,5 prosent av de globale utslippene³. Til sammenligning står afrikanske land for til sammen 2 prosent av de globale utslippene, mens lavinntektslandene under ett står for 7 prosent.

Norge har i Kyoto-protokollen forpliktet seg til å ikke øke utslippene i 2008–2012 med mer enn 1 prosent i forhold til 1990. Ifølge regjeringens klimamelding skal ambisjonsnivået økes med 10 prosentpoeng til 9 prosent under 1990-nivå⁴. Det langsiktige målet, slik det er beskrevet i klimaforliket, er 100 prosent reduksjon (karbonnøytralitet) i 2030. Det vil si at Norge skal sørge for globale utslippsreduksjoner som motsvarer norske utslipp av klimagasser. Norge skal videre være en pådriver i arbeidet for en mer ambisiøs og mer omfattende klimaavtale etter Kyoto-perioden, med utgangspunkt i målet om at den globale temperaturøkningen skal holdes under 2 °C sammenlignet med før-

3. Utenom avskoging. Merk at dersom avskoging inkluderes blir utslippstallene svært annerledes. Norges utslipp halveres (Kilde: SSB), mens Indonesia og Brasil rykker opp blant verdens fem største utslippsnasjoner (Kilde: UNDP 2007)
4. St.meld. nr. 34 (2006-2007): Norsk klimapolitikk



Figur 7.3 Norske utslipp av klimagasser etter kilde. 1990–2007. Millioner tonn CO₂-ekvivalenter

¹ Olje- og gassvirksomhet omfatter både offshoreaktivitet og gassterminaler på land

Kilde: Utslippsregnskapet til Statistisk sentralbyrå og Statens forurensningstilsyn

Boks 7.3 Klimakonvensjonen og Kyoto-protokollen

På FN-toppmøtet om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992 ble man enige om prinsipper og retningslinjer for det internasjonale klimaarbeidet og vedtok FNs rammekonvensjon om klimaendringer, Klimakonvensjonen. 188 land har ratifisert konvensjonen, og har dermed akseptert hovedmålsetningen om å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som vil hindre skadelige, menneskeskapt klimaendringer.

Kyoto-protokollen ble ferdigforhandlet og vedtatt på det tredje partsmøtet under Klimakonvensjonen i Kyoto i Japan i desember 1997. Protokollen er juridisk bindende og omfatter tallfestede, tidsbestemte utslippsreduksjoner for industrilandene. Protokollens mål er å redusere de samlede utslippene av de viktigste klimagassene til minst 5 prosent under 1990-nivå i perioden 2008–2012. Utslippsforpliktelsene gjelder kun industriland som er inkludert i Klimakonvensjonens Annex I. Prosentatsen varierer fra land til land. I alt 37 land – alle vestlige rike land, inkludert de fleste østeuropeiske, unntatt USA – har sluttet seg til avtalen.

I tillegg til utslippsreduksjoner i eget land, tillater protokollen at land kan innfri sine forpliktelser ved:

- Felles gjennomføring (JI). Det er mulig å oppnå kreditter for investering i utslippsreducerende prosjekter i land som har forpliktelser
- Den grønne utviklingsmekanismen (CDM). Det er mulig å oppnå kreditter for investeringer i prosjekter i u-land som ikke har forpliktelser. CDM har to formål: Å bistå utviklingsland i å oppnå bærekraftig utvikling og å bidra til industrilands oppfyllelse av egne utslippsforpliktelser på en kostnadseffektiv måte
- Internasjonal kvotehandel

Svakheter ved Kyoto

Kyoto-avtalen vil kun ha marginal effekt på utslipp av klimagasser, anslagsvis 1 prosent reduksjon globalt.

Kyoto-avtalen ble kraftig svekket av at USA, som alene står for om lag 36 prosent av industrilandenes utslipp, valgte å stå utenfor. Australia sto også lenge utenfor Kyoto-avtalen, men har nå vedtatt å ratifisere avtalen. Kyoto-avtalen setter i dag kun tak på utslippene for knapt 30 prosent av de globale utslippene. Internasjonal flytrafikk er unntatt fra avtalen.

I gruppen av land som har kvantitative forpliktelser ser utslippene samlet sett ut til å være noenlunde stabilisert. De fleste land i Øst-Europa fikk en markant reduksjon i klimagassutslipp som følge av lavere økonomisk aktivitet etter kollapsen til Sovjetunionen, mens de fleste vestlige land har hatt en utslippsøkning. Utviklingsland, inkludert Kina, India og Brasil, har ingen utslippsforpliktelser i Kyoto-avtalen. Disse landene har hatt den sterkeste utslippsveksten siden 1990. Et viktig spørsmål for framtidens internasjonale avtaler er hvordan man skal få med disse landene.

En svakhet ved Kyoto-avtalen er at den er for sjenerøs med totale utslippsrammer slik at kvotene ikke er et tilstrekkelig knapphetsgode. Under forhandlingene ble Russland og Ukraina tildelt kvoter som var like store som deres 1990-utslipp. Men utslippene i disse landene har falt sterkt etter at man gradvis begynte å innføre markedsøkonomi. Det betyr for eksempel at Russland trolig vil kunne selge utslippstillatelser for rundt 600 millioner tonn CO₂ uten å foreta noen utslippsreduksjoner på hjemmebane. Dette er et kvotesalg som trolig er nok til å dekke behovet for kvoter i hele Vest-Europa, og Vest-Europa vil dermed ikke behøve å foreta ytterligere utslippsreduksjoner for å nå Kyoto-målet. Når et land har en kvote som er større enn business-as-usual-utslippene (BAU-utslippene), snakker man om at landet har «hot air».

En annen svakhet ved Kyoto-avtalen er at i den grad avtalen medfører at det innføres utslippsbegrensende tiltak i landene med utslippstak, kan det igjen føre til at utslippsintensiv virksomhet flyttes til land uten utslippstak – et fenomen kalt karbonlekkasje. Slik karbonlekkasje vil svekke miljøvirkningen av avtalen ytterligere.

En ytterligere svakhet ved Kyoto-protokollen er at den tillater handel av kvoter mellom land som har og land som ikke har utslippsforpliktelser (CDM). Denne handelen fører ikke nødvendigvis til reduserte utslipp globalt og det er dermed et problem at land med utslippsforpliktelser kan innfri sine forpliktelser gjennom å bruke denne ordningen.

Kyoto-avtalen vil heller ikke i nødvendig grad stimulere til den nødvendige utviklingen av utslippsvennlig teknologi.

industrielt nivå. Dette vil ifølge FNs klimapanel kreve globale reduksjoner på mellom 50 og 85 prosent fra 1990 til 2050.

Norge er langt fra å nå Kyoto-forpliktelsene uten omfattende kvotekjøp i utlandet og lenger fra de mer ambisiøse målene som alle partiene på Stortinget med unntak av Fremskrittspartiet har sluttet seg til i Klimaforliket.

Modellfremskrivninger gjort av SSB viser at dersom ikke ekstra tiltak settes inn, vil utslipp av CO₂ i Norge i 2050 ligge om lag 25 prosent over nivået i 1999. Eventuelle teknologiske framskritt som bidrar til at veksten belaster klimaet mindre enn før, er ikke tatt med i disse beregningene.

7.4 Kostnader ved globale utslippskutt. Finansiering og fordeling

Kyoto-avtalen i sin nåværende form er ikke tilstrekkelig for å nå Norges internasjonale klimapolitiske mål slik de er nedtegnet i klimameldingen og klimaforliket. Avtalen er også langt fra tilstrekkelig til å nå de anbefalte utslippsreduksjonene fra FNs klimapanel. Kyoto-avtalen vil i beste fall bidra til å redusere rike lands utslipp med 5 prosent, og de globale utslippene med 1 prosent⁵.

UNDPs utslippsbane for å oppnå 50 prosent reduksjon i klimautslippene legger til grunn at industrialiserte land reduserer utslippene med 80 prosent og utviklingsland med 20 prosent i forhold til 1990-nivået. Det er betydelig usikkerhet om hvor stor temperaturøkningen vil bli under ulike utslippsscenarioer. Oppvarmingen av atmosfæren og nedsmeltingen av is har hittil gått raskere enn prognosene skulle tilsi. Basert på føre var-prinsippet gir denne usikkerheten grunn til å ligge nærmere 85 enn 50 prosent som mål for utslippsreduksjonen. I så fall må industrialiserte land redusere utslippene vesentlig mer enn 80 prosent, og sannsynligvis mer enn 100 prosent som Norge har som

langsiktig mål. Slike reduksjoner vil innebære betydelige bidrag til utslippsreduksjoner i utviklingsland.

På oppdrag fra Utviklingsutvalget er det skissert noen prinsipper for finansiering basert på Stern-rapportens anslag tilsvarende 1 prosent av verdens BNP: Beregningene viser at dersom verdens 10 rikeste land deler denne regningen, vil det utgjøre 3 prosent av deres BNP årlig, eller om lag 60 milliarder kroner årlig for Norges del. Et opplegg der verdens 20 rikeste land forplikter seg til å delta, vil komme på 1,5 av BNP for hvert land, eller 30 milliarder norske kroner per år for Norge.

Baer et al⁶ har utviklet en annen modell for allokering og finansiering av utslippsreduksjoner og tilpasning til klimaendringer, basert på togradersmålet. Forslaget har til hensikt å ivareta utviklingslandenes behov for økonomisk vekst, samtidig med at de tar sin «fair share» av utslippskuttene. Ifølge disse beregningene blir Norge den 8. største bidragsyteren per innbygger. Forfatterne mener at de globale utslippene må reduseres med om lag 6 prosent årlig fra 2015 dersom man vil nå målet om 80 prosent reduksjon (fra 1990-nivå) innen 2050.

Historisk utslippsansvar eller «utslippsgjeld», er beregnet på basis av utslippene etter 1990. Betalingsevne innebærer at fattige mennesker skal opp på et velstandsminimum før de pålegges ansvar i klimaregnestykket. Individuer med inntekt og utslipp over utviklingsterskelen (både i rike og fattige land) har ifølge denne modellen forpliktelser til å betale for de globale kostnadene klimakrisen medfører.

Figur 7.4 viser tre lands kapasitet til å betale for å løse klimaproblemet. De grønne feltene er den andelen av befolkningen som har en inntekt på over USD 7 500 per år og som dermed iflg Baer et al (2007) er pålagt ansvar. De gule feltene er andelen av befolkningen som er under denne utviklingsgrensen.

5. Holtsmark, Bjart, (2003). Russian behaviour in the market for permits under the Kyoto Protocol. *Climate Policy* 3 4, 399-415

6. Baer, Paul, Tom Athanasiou og Sivan Kartha (2007): *The Right To Development In A Climate Constrained World*. Heinrich-Böll-Foundation Publication Series On Ecology Volume 1. <http://www.ecoequity.org/docs/TheGDRs-Framework.pdf>

Boks 7.4 Stern-rapporten

I juli 2005 ga Gordon Brown, da finansminister i Storbritannia, Sir Nicholas Stern i oppdrag å lede et team som skulle utrede de økonomiske konsekvensene av klimaendringer og foreslå tiltak, både for Storbritannia og globalt, for hvordan disse endringene kan imøtekommes. Resultatet ble en 700-siders rapport som ble offentliggjort 30. oktober 2006. Stern-rapporten var ikke den første økonomiske utredningen av klimaendringene, men den har framstått som den mest innflytelsesrike.

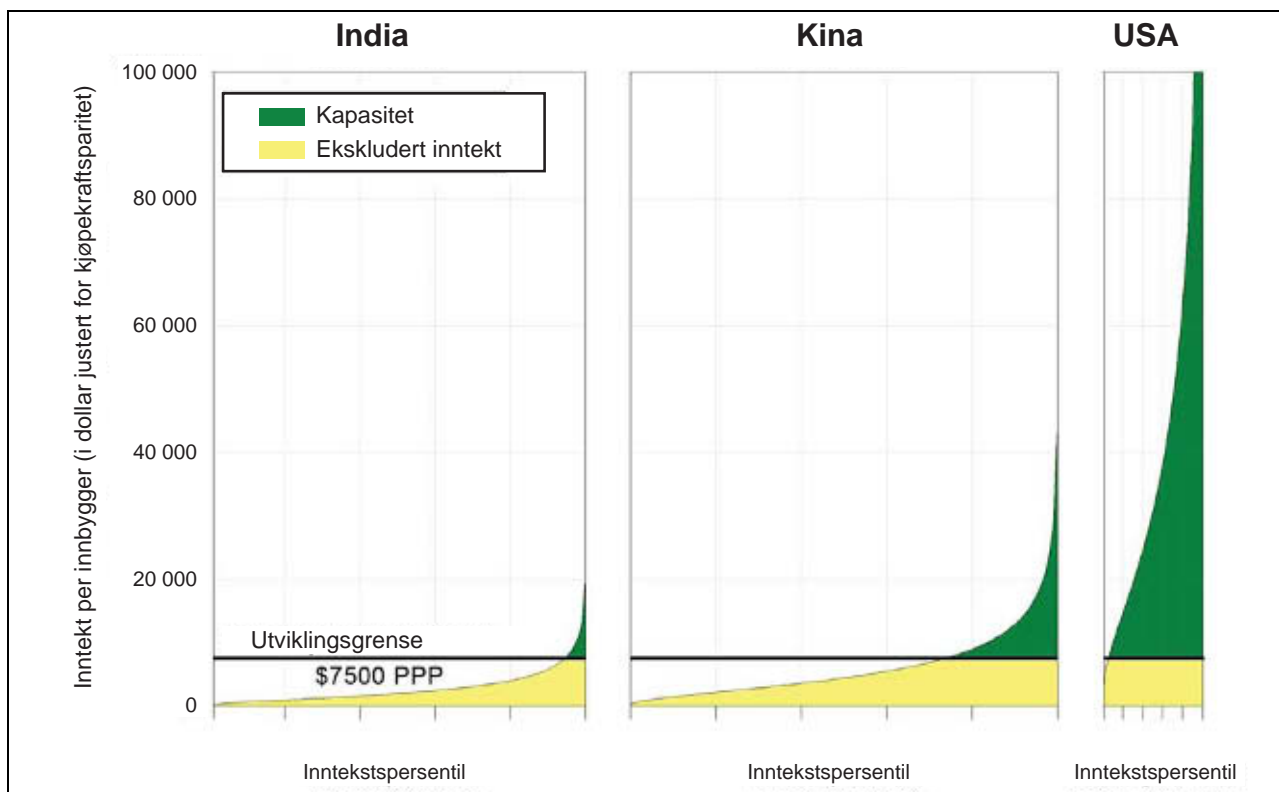
Hovedkonklusjonen til rapporten er at omtrent 1 prosent av verdens bruttonasjonalprodukt må brukes per år for å sikre at den globale oppvarmingen ikke blir mer enn 2–2,4 °C. Videre hevdes det at mangel på handling nå vil medføre at verdens bruttonasjonalprodukt kan bli opp til 20 prosent lavere enn det ellers ville ha vært. Stern mener at klimaendringene er det største og mest vidtrekkende eksempelet på feilslåtte markedsmechanismer verden har sett.

Fordelen av å starte der gevinsten er lettest å oppnå bli framhevet. Energieffektivisering og bevaring av skog er eksempler på slike tiltak. Men langsiktige tiltak må også startes nå. Stern-rapporten

peker på tre hovedvirkemidler mot klimaendringer:

1. en felles internasjonal pris på karbon som bidrar til global kostnadseffektivitet
2. forskning på lavkarbonteknologier for å redusere tiltakskostnader og
3. fjerning av hindringer for atferdsendring blant annet knyttet til transaksjonskostnader og mangel på informasjon.

Rapporten blir brukt verden over for å mane til handling mot klimaendringene. Men rapporten er ikke uten kritikere. Noen økonomer har kritisert metodene Stern brukte i sine regnestykker og er uenig i konklusjonene han drar. Sterns argumentasjon baserer seg på risikoanalyse. Hovedtesen er at risikoen for store negative konsekvenser av klimaendringene veier tyngre enn de relativt mindre kostnadene ved å handle nå. Hans kritikere er uenig i hans vurdering av risiko. Samtidig har Stern fått sterk støtte fra andre ledende økonomer som mener at hovedkonklusjonene hans er korrekte. Uansett, etter Stern-rapporten har en venteg-se-holdning til klimaendringene blitt vanskeligere å forsvare.



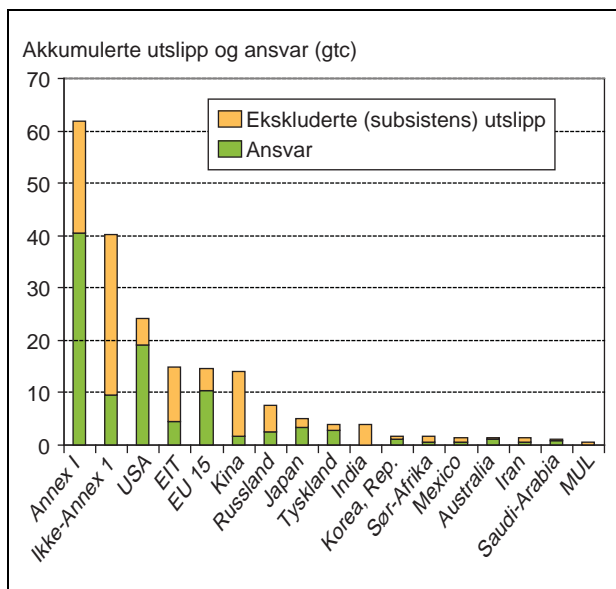
Figur 7.4 Allokeringsansvar for klimaendringene basert på utslippsansvar og betalingsevne. India, Kina og USA

Kilde: Baer, Paul, Tom Athanasiou og Sivan Kartha (2007): The Right To Development In A Climate Constrained World. Heinrich-Böll-Foundation Publication Series On Ecology Volume 1. <http://www.ecoequity.org/docs/TheGDRsFramework.pdf>

Figur 7.5 viser den andelen av et lands/regions utslipp man stilles til ansvar for (det grønne feltet).

Ikke overraskende kommer USA ut som landet med høyest «utslippsgjeld», men også andre rike land med høye utslipp og høy velstand, inkludert Norge, vil ifølge denne tilnærmingen måtte betale for nasjonale så vel som globale utslippsreduksjoner og bidra med midler til tilpasning. Kanskje noe mer overraskende viser regnestykket at utviklingsland med høy vekst og en økende middelklasse – som Kina og India, vil være nettomottakere av utslippsfinansiering fra rike land, samtidig som de selv er pålagt å betale for utslippsreduksjoner. De fattigste landene har imidlertid ingen forpliktelser annet enn å sikre sine innbyggere utvikling.

Basert på denne modellen bør Norge, med 0,07 prosent av verdens innbyggere, påta seg om lag 0,4 prosent av de globale forpliktelsene⁷. Dersom man antar at de globale kostnadene for utslippsreduksjoner er 1 prosent av verdens samlede brutto nasjonalprodukt (jamfør Stern), som er om lag USD 690 milliarder, vil Norges andel være USD 590 per innbygger. Totalt sett ville regningen kommet på oppimot 15 milliarder norske kroner i året.



Figur 7.5 Ansvar for klimagassutslipp basert på utslippsgjeld og betalingsevne. Utvalgte land og grupper

Kilde: Baer et al (2007):

<http://www.ecoequity.org/docs/TheGDRsFramework.pdf>.

7. Baer et al (2008): Contemporary Economic Policy Volume 21 Issue 1, Pages 90–105 Florentin Krause 1 Stephen J. DeCanio 2 J. Andrew Hoerner 3 Paul Baer 4.

7.5 Virkemidler i klimapolitikken

Virkemidlene i klimapolitikken skal redusere de globale utslippene av klimagasser, samt avhjelpe tilpasning til den globale oppvarmingen som er uunngåelig. Virkemidler for å avhjelpe tilpasning til klimaendringer inkluderer tiltak som bygging av diker for å unngå flom i land som Bangladesh, eller sikre vannforsyningen i land som vil bli utsatt for mer tørke.

Virkemidlene for å redusere klimagassutslippene kan grovt deles inn i tre hovedgrupper⁸. Den første gruppen omfatter tiltak for å øke prisen på klimautslipp, slik som avgifter og kvotehandel. Formålet med å øke prisen på utslipp er å gjøre klimavennlig produksjon og konsum relativt sett billigere, og på den måten endre atferden til bedrifter og forbrukere i retning av lavere klimautslipp. Mye taler imidlertid for at prisøkning på klimagassutslipp ikke er tilstrekkelig for å sette i gang den omfattende utviklingen av klimavennlig teknologi som må til for å nå de nødvendige utslippsreduksjonene på mellom 50 og 85 prosent av 1990-nivået (se Stern 2006 kapittel 16 for en oversikt). Den sterke prisøkningen en har hatt på olje i 2008 kan, dersom prisen holder seg høy, bidra til å akselerere denne prosessen.

Den andre gruppen virkemidler omfatter tiltak for å framskynde teknologiutvikling, herunder offentlig støtte til forskning og utvikling.

Den tredje gruppen virkemidler omfatter tiltak for å fremme energiøkonomisering, for eksempel byggeforskrifter og andre regler og standarder, merkeordninger og informasjonstiltak, i tillegg til å fjerne ulike subsidier som virker utslippsøkende (subsidiert av transport, kraftkrevende industri etc.).

Norsk klimapolitikk har hittil hovedsakelig vært basert på prisvirkemidler, i første rekke avgifter. Framover vil imidlertid klimapolitikken i økende grad være basert på kvotekjøp i utlandet, selv om klimaforliket slår fast at to tredjedeler av utslippsreduksjonene skal tas nasjonalt. Norge ble i 2007 tilsluttet EUs kvotesystem som er strengere enn Kyoto fordi det (hovedsakelig) utelukker kjøp av «hot air» fra tidligere Sovjetunionen. Norges nye kvotesystem⁹ innebærer en forbedring fra det opprinnelige systemet fra 2005. En svakhet ved det nye systemet er imidlertid særbehandlingen av nye

8. Stern (2006): Stern Review on the economics of climate change. http://www.hm-treasury.gov.uk/Independent_Reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm.

9. Ot.prp. nr. 66 (2006–2007): Om lov om endringer i klimakvoteloven m.m.

gasskraftverk ved tildeling av kvoter. Dette kan bidra til mer investering i gasskraftverk enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt, og dermed svekke konkurransevilkårene for fornybar kraftproduksjon. Det nye kvotesystemet gir heller ingen incentiver til CO₂-håndtering¹⁰. Noen av disse svakhetene rettes opp dersom Norge setter i verk de varslede endringene i EUs kvotesystem.

Kvotekjøp i utlandet skjer også via Kyoto-mekanismene JI og CDM (se boks 7.3 om Kyoto). Når kvoter kjøpes fra land som selv har bindende utslippsbegrensninger (JI), vil vertslandets nasjonale utslippsforpliktelser skjerpes tilsvarende. Utslippsreduksjonen er dermed rimelig effektiv og kontrollerbar¹¹. CDM-kvoter retter seg imidlertid mot land uten utslippsforpliktelser. Det positive i dette er at CDM har potensial til å redusere de globale karbonlekkasjene, at privat sektor kommer på banen gjennom at markedsmekanismen blir forsøkt tatt i bruk og at utviklingsland kan få innført ny miljøteknologi. På den annen side er det usikkerhet knyttet til de reelle utslippsreduksjoner fra en rekke CDM-prosjekter. Spesielt er det usikkerhet om CDM-prosjekter uansett ville blitt gjennomført (addisjonalitet). I så fall kan kjøp av CDM-kvoter i verste fall føre til utslippsøkninger. I beste fall vil CDM bidra til å bremse utslippsveksten i utviklingslandene.

Fra et miljøsynspunkt er CDM en «nest best»-løsning i forhold til at utviklingsland deltar i det internasjonale kvotehandelsystemet. Dette må på den annen side innebære at utviklingslandene går med på å sette et tak på egne utslipp, hvilket de ikke har vært villige til så langt. Med tanke på at snart halvparten av verdens klimagassutslipp kommer fra utviklingsland, kommer man ikke i mål med utslippsreduksjonene uten at de store utslippslandene som Kina, India og Brasil deltar i et forpliktende samarbeid som også setter et tak på deres utslipp. FNs klimakonferanse på Bali 2007 viste at utviklingslandene har dyp mistillit til de rike landenes reelle vilje til å redusere utslippene, og frykter at de blir sittende med reduserte vekstmuligheter dersom de forplikter seg. Norges bidrag til vern av regnskogen – som ikke utløser kvoter – kan øke tilliten til at rike land vil påta seg reelle forpliktelser. Dette kan gi Norge en posisjon som brobygger framover mot etableringen av en ny internasjonal klimaavtale.

10. Hagem, C. and K.E. Rosendahl (2007): «Høring om det norske kvotesystemet», Økonomisk Forum Nr. 5

11. Glomsrød, Solveig og Knut Einar Rosendahl: CO₂-reduksjoner hjemme eller ute? Magasinet Klima Nr. 1 2007, Cicero senter for klimaforskning.
<http://www.cicero.uio.no/fulltext/index.aspx?id=5520>

7.6 En utviklingsvennlig klimapolitikk

En vurdering av hvorvidt norsk klimapolitikk er samstemt med målet om fattigdomsbekjempelse, bør ta utgangspunkt i om tiltakene fører til tilstrekkelige utslippsreduksjoner, gitt at fattige land og grupper er mest utsatt for de negative virkningene. Det må også vurderes i forhold til om tiltakene som innføres begrenser eller fremmer muligheter til økonomisk utvikling for fattige land og befolkningsgrupper.

Både av hensyn til fattige i utviklingsland og viktigheten av å styrke globale fellesgoder bør Norge ha en ambisøs klimapolitikk. Stern (ibid) anslår at kostnadene knyttet til å redusere klima-problemene vil beløpe seg til 1 prosent av det globale BNP. Dette er anslag på kostnadene om tiltak settes inn nå. Jo lenger man utsetter tiltakene, desto høyere blir kostnadene. Det er med andre ord betydelige økonomiske gevinster ved å handle nå. Kuttet ikke utslippene nå, må kuttene bli større senere. Ifølge IPCC må toppen i de globale utslippene nås i 2015, deretter må de gå nedover. Det betyr at utviklingen fram mot 2015 blir avgjørende.

For Norges del utgjør 1 prosent av BNP om lag 20 milliarder norske kroner. I dag ligger nivået langt under dette beløpet, selv om det er vanskelig å tallfeste hvor mye ressurser som brukes på utslippsreduksjoner. For å få de store utviklingslandene til å forplikte seg til bindende utslippsmål, er det nødvendig at rike land bidrar overproportjonalt i finansieringen. Norges tilløp til brobyggerrolle er et positivt skritt i riktig retning, men innsatsen må økes og Norge må få med seg flere land i dette arbeidet.

Svakhetene i Kyoto-avtalen tilsier at det er farlig å satse ensidig på at internasjonale avtaler skal løse problemene. Det knytter seg stor usikkerhet til effekten av CDM-tiltakene. I et fattigdomsperspektiv er det relevant at CDM først og fremst vil finne sted i utviklingsland med mye industri, hvilket utelukker de fattigste landene. Transaksjonskostnader knyttet til godkjenning av CDM-prosjekter er en barriere mot slike prosjekter i de fattigste landene. De reduserer også mottakerlandets inntekter fra slike prosjekter i forhold til om de skulle delta i kvotehandelen. Det er derfor grunn til å være nøktern med hensyn til om utviklingspolitiske målsetninger kan oppnås gjennom klimapolitikken, med unntak av i de store utslippslandene som Kina og India. Det viktigste bidraget fra klimapolitikken bør være å få ned utslippene, slik at ikke kampen mot fattigdom undergraves.

Utviklingsland som ikke får CDM-investeringer går også glipp av teknologioverføring og til-

strømming av finansielle ressurser. Dette kan undergrave kampen mot fattigdom. Norge kan gå lenger i å støtte utformingen av CDM-prosjekter i Afrika, og bidra til at disse realiseres.

Ingen av virkemidlene i klimapolitikken vil kunne dekke de store kostnadene fattige land påføres på grunn av klimaendringene. Anslag for tilpasningskostnadene i utviklingsland for å forebygge tørke, flom, sykdommer og mat- og vannmangel, varierer fra USD 10 milliarder til 100 milliarder per år, og vil sannsynligvis øke selv om man klarer å redusere oppvarmingen. Utviklingslandenes posisjon er ofte at rike land bør betale ettersom de står for det meste av de historiske utslippene.

Det internasjonale samarbeidet når det gjelder tilpasning til klimaendringene, er organisert under United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). De har igangsatt et arbeidsprogram, Nairobi Work Programme, for å bedre kunnskapen om ulike sider ved tilpasning. MUL-land utarbeider nasjonale tilpasningsplaner som skal være ramme for tilpasningstiltak i disse landene. Finansiering av disse planene går stort sett gjennom tre ulike fond under UNFCCC. Disse er: Special Climate Change Fund (SCCF), Least Developed Countries Fund (LDCF) og Adaptation Fund. Alle er for tiden administrert av den globale miljøfasiliteten (GEF). I tillegg kommer bilaterale, regionale og multilaterale finansieringskanaler.

Ettersom det er vanskelig å skille tradisjonelle utviklingsprosjekter og tilpasningsprosjekter er det vanskelig å estimere eksakt hvor mye midler som går til tilpasningstiltak. Fra og med 2005 har Norge bidratt med 51 millioner norske kroner til SCCF og 47 millioner til LDCF. Dette er bevilget over bistandsbudsjettet. GEF rapporterer at fondet for MUL-landene er fullfinansiert i forhold til etterspørselen, men at SCCF ikke har midler til alle prosjekt det søkes for.

Selv om det er vanskelig å tallfeste kostnadene for u-land av norske klimagassutslipp, er det rimelig å anta at Norge, i likhet med de andre industrialiserte land, ikke er i nærheten av å kompensere for dette. Dagens ordninger under UNFCCC er ikke tilstrekkelige. Samtidig er det viktig å understreke at dette ikke bare dreier seg om størrelse på bevilgninger. Kapasiteten i utviklingsland til å håndtere disse tilpasningsprosjektene må styrkes, slik at bevilgningene kan brukes mest mulig effektivt.

I dag preges de internasjonale klimaforhandlingene av en dyp mistillit mellom den fattige og rike del av verden. Denne mistilliten må overkommes om vi skal ha håp om å få de raskt voksende utviklingslandene som Kina, India og Brasil til å påta seg



Figur 7.6 Maldivene er utsatt for klimaendringer som fører til ekstremvær og økning av vannstanden. Foto: Jan Espedal/Scanpix

utslippsforpliktelser. Her kan Norge spille en viktig rolle. Suksessen til en ny klimaavtale avhenger av om man klarer å bygge bro. Skal utviklingslandene påta seg utslippsforpliktelser, må disse både føles rettferdige og gi mulighet for en helt nødvendig velstandsutvikling. En klimaavtale som omfatter alle land er et ambisiøst mål. Dersom det ikke lykkes, vil det likevel være viktig å fastholde rike lands ansvar for å både redusere egne utslipp og finansiere klimatilstand i utviklingsland.

Utvalgets vurderinger

Det er godt belegg for å hevde at klimaendringene går hardest ut over de fattigste og at redusert fattigdom kan forverre klimaproblemene dersom økonomisk utvikling fortsatt baseres på urensede fossile energikilder. De fattiges interesser må ivaretas gjennom en begrensning av den globale oppvarmingen til to grader. En ny klimaavtale må også sikre fattige land rett til velstandsutvikling og mulighet til å tilpasse seg de endringer som vil

komme med en global oppvarming på to grader eller mer.

Utvalget konstaterer at de norske klimagassutslippene er blant verdens høyeste, og at de øker. Norsk klimapolitikk, er slik den føres i praksis, i strid med målet om fattigdomsbekjempelse. Økte utslipp i den rike del av verden forhindrer en nødvendig vekst og utvikling hos de fattige landene. Når det gjelder bidrag utover Kyoto-protokollens forpliktelser, står innsatsen ikke i forhold til målsettingene og behovene. Norge har, i likhet med andre OECD-land, ikke bidratt tilstrekkelig til å dekke kostnadene som er påført fattige land på grunn av klimaendringene.

Det er lagt til grunn for denne utredningen at Norge holder fast ved målet om å begrense den globale oppvarmingen til to grader. Med de utslippskutt man til nå har forpliktet seg til å gjennomføre internasjonalt, vil ikke dette målet nås. En ny internasjonal avtale må derfor skissere tiltak som gir en utslippsreduksjon nærmere 85 enn 50 prosent fra 2000-nivå innen 2050.

En klimaløsning forutsetter at utviklingslandene blir med på forpliktende utslippsreduksjoner. Utviklingslandenes vilje til å delta vil imidlertid avhenge av at rike land tar et betydelig økonomisk og teknologisk ansvar for klimaproblemene. Norge kan gjennom å gå foran i å påta seg økonomiske forpliktelser være en brobygger mellom rike og fattige land i arbeidet med å etablere en ny internasjonal klimaavtale.

Vedtaket om å bevilge 15 milliarder norske kroner til bevaring av regnskog sender et viktig signal om at de rike land kan og bør ta hoveddelen av klimaregningen. Utvalget med unntak av Kristian Norheim ser det imidlertid som viktig at finansieringen av vern av regnskog kommer i tillegg til økt satsing på å redusere fattigdommen i verden. Finansiering av vern av regnskog må skje på en måte som ikke bidrar til å legitimere finansiering av rene utslippsreducerende klimatiltak over bistandsbudsjettet. Dersom vern av regnskog skal bistandsfinansieres må det derfor skje i henhold til gjeldende OECD/DAC regelverk.

Selv om mange land nå satser på rensing og lagring av CO₂, anbefaler utvalget at Norge tar initiativ i IEA for å få vurdert effekten på energipriser og den globale energisikkerheten av å la de hittil uoppdagede energiressursene i Arktis forbli uutnyttet. Utvalgsmedlem Kristian Norheim deler ikke utvalgets vurderinger i de seks foregående avsnitt.

7.7 Norsk energipolitikk og utvikling

7.7.1 Energiproduksjon i Norge

Olje- og gassproduksjonen utgjør over 20 prosent av BNP og 50 prosent av eksportinntektene, og er dermed Norges viktigste inntektskilde. Norge er en stor aktør i de globale markedene for fossilt brensel som er de helt dominerende markedene for energi globalt. Norge huser kun 0,07 prosent av verdens befolkning, men står for 3,5 prosent av verdens oljeproduksjon og 3,1 prosent av verdens gassproduksjon. Dette gjør at Norge er inne på listen over verdens ti største eksportører av olje og gass.

Oljeproduksjonen var i 2007 på 2,6 millioner fat per dag og forventes gradvis å avta i årene som kommer. Gassalget derimot er i sterk vekst, noe som gjør at petroleumsproduksjonen ventes å øke i de kommende årene. Fra å utgjøre i overkant av 35 prosent av den norske petroleumsproduksjonen i 2007, vil gassproduksjonen trolig øke til over 50 prosent i 2017.

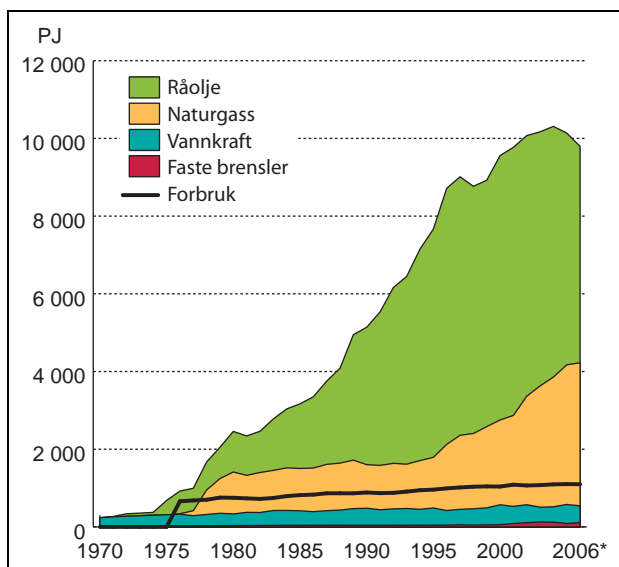
I følge Eurostat og FN er Norge blant verdens ti største vannkraftprodusenter, og den største i EU/EØS-området. Over halvparten av energiforbruket i Norge er basert på vannkraft. Den store produksjonen av petroleumsprodukter i Norge gjør imidlertid at vannkraft har en andel av den totale energiproduksjonen på under 5 prosent. Produksjon av fornybar energi fra sol eller vind har fram til nå vært liten. Norge er de siste årene blitt en stor produsent av silisium og solcellepaneler som bidrar til energiproduksjon i en del land i Europa som subsidierer solenergi (særlig Tyskland). Olje- og gassproduksjonen på norsk sokkel har økt sterkt og står for 95 prosent av energiuttaket (se figur 7.7).

Energipolitikkenes effekt på fattigdomsreduksjon kan ikke vurderes isolert fra klimaendringene. Den norske olje- og gassproduksjonen bidrar ikke bare til energisikkerhet, men også til redusert fattigdomsreduksjon i utviklingsland gjennom klimaskapte katastrofer.

Dagens kjente olje-, gass- og kullreserver tilsvarer om lag 150 årlige globale utslipp av klimagasser (på dagens nivå). Klimamålene kan trolig ikke nås uten at forbruket av fossilt brensel går ned, hvilket betyr at mye olje og gass må bli liggende i grunnen.

Norges kjente olje- og gassreserver tilsvarer om lag 250 årlige norske utslipp på dagens nivå.

Myndighetene har stor grad av kontroll over den norske olje- og gassproduksjonen gjennom regulering av tilgang til petroleumsressursene,



Figur 7.7 Vekst i uttak og forbruk¹ av energivarer i Norge, 1970–2006. PJ

¹ Inkludert energisektorene, ekskludert utenriks sjøfart.

Kilde: Energistatistikk, Statistisk sentralbyrå, Oljedirektoratet og NVE.

som medeier i en rekke felt og som majoritetsaksjonær i det største operatørselskapet på norsk sokkel StatoilHydro. På 1970-tallet ble Stortinget enige om et moderat tempo på utvinning av oljeresursene med et tak på 90 millioner tonn oljeekvivalenter i året. Dette taket ble brutt i 1989. Siden 1989 har tempoet i oljeutvinningen økt betydelig, og vært frikoblet fra politiske målsetninger om reduserte CO₂-utslipp. Årsakene til økningen ligger blant annet i at oljeselskapene tildeles stadig nye områder, samt at de har klart å få stadig mer olje ut av eksisterende felt. Den politiske styringen ligger i dag først og fremst i tildeling av nye felt, ikke minst åpning av nye områder for leteaktivitet¹².

7.7.2 Oljeprisutviklingen og betydning for utviklingslandene

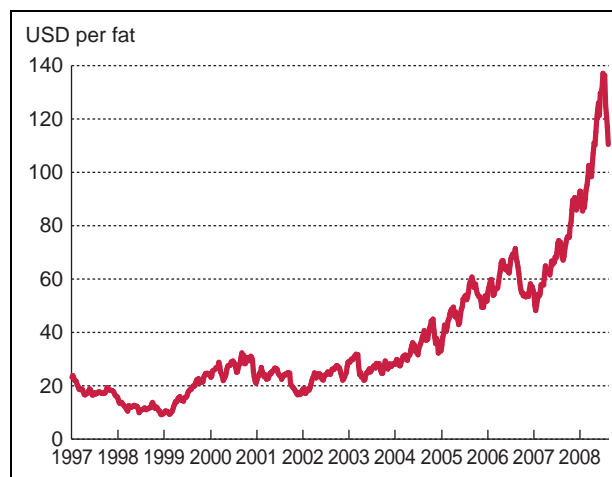
For mange utviklingsland er oljeimport en stor utgiftspost. Prisen på olje har vist store svingning-

12. Arnstad, Marit: Oljemiljøet, miljøet og den politiske beslutningstakeren. I Ims, Maiken og Fredrik Engelstad (red.) Olje og makt. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, Rapport 56, mars 2003

<http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/rapp56/index.html>

Willoch, Kåre: Oljemakt på hjemmebane – myter om oljepolitikken. I Ims, Maiken og Fredrik Engelstad (red.) Olje og makt. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, Rapport 56, mars 2003

<http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/rapp56/index.html>



Figur 7.8 Gjennomsnittlig internasjonal oljepris¹ 1997–2008.

¹ Baserer seg på gjennomsnittlig spot-pris for alle land, vektet etter eksportvolum.

Kilde: US Energy Information Administration.

ger de siste 30 årene, og er mangedoblet fra under USD 20 fatet i slutten av 1990-årene til over USD 140 fatet en periode i 2008 før den falt noe tilbake.

Prisøkningen førte til at Norges eksportinntekter fra olje økte med 26 prosent i 2005 på tross av at eksportvolumet sank med 4,5 prosent i forhold til året før. For mange oljeimporterende land har denne prisøkningen negative konsekvenser, og størst er konsekvensene for de fattigste og mest gjeldstyngede landene. I 2005 vedtok G8 å ettergi gjelden til 20 av de fattige landene i Afrika. IEA har beregnet at den tilleggsregningen de samme fattige landene har fått på grunn av høy oljepris, er åtte ganger høyere enn gjelden som ble slettet¹³.

En undersøkelse utført av den Afrikanske Utviklingsbanken viser at 28 land i Afrika nå bruker mer enn 10 prosent av deres totale importutgifter på olje¹⁴. Økningen i både matvare- og oljepriser har skapt store utfordringer for arbeidet med å redusere fattigdom, bedre matvaresikkerhet og skape makroøkonomisk stabilitet. Konsekvensene for de enkelte lands økonomiske situasjon har inn-til nylig vært begrenset, men merkes stadig tydeligere. Ifølge IMF¹⁵ vil en forlenget periode med nåværende eller høyere prisnivå være en belastning for mange lands utenriksøkonomi. Budsjett-

13. Hentet fra Oljedirektoratets magasin Norsk sokkel nr. 2–2006, intervju med Fatih Birol, analysedirektør i Det internasjonale energibyrået (IEA).

14. High Oil Prices and the African Economy, Concept paper prepared for the 2006 African Development Bank Annual Meetings Ouagadougou, Burkina Faso.

15. Food and Fuel Prices—Recent Developments, Prepared by the Fiscal Affairs, Policy Development and Review, and Research Departments, IMF

balanser er under press og inflasjonen øker, noe som går ut over de fattige.

7.7.3 Norske aktører og «Olje for utvikling»

StatoilHydro er etter fusjonen i særklasse det største norske oljeselskapet med et økende utenlandsengasjement. Halvparten av StatoilHydros investeringer i 2006 ble foretatt i utlandet. StatoilHydro bidrar til oljeproduksjonen i lav- og mellominntektsland med lav levestandard og høyt korrupsjonsnivå som Nigeria (nr. 158 på UNDPs Human Development Index, HDI, og nr. 142 på Transparency Internationals korrupsjonsindeks, CPI), Algerie (HDI nr. 104, CPI nr. 84) og Aserbajdsjan (HDI nr. 99, CPI nr. 130). Selskapet har nylig trukket seg ut av Iran, etter ni års aktivitet.

Det er imidlertid vanskelig å anslå den helhetlige utviklingseffekten av den samlede norske politiske og kommersielle aktiviteten i olje- og gasssektoren, men det økonomiske potensiale knyttet til utvikling av olje og gass er naturligvis stor. For eksempel genererer StatoilHydros aktivitet i Angola opp til 3,2 milliarder kroner i skatteinntekter til landet. Norsk bistand til Angola er til sammenligning på om lag 150 millioner kroner i året.

Mye av utviklingseffekten av utenlandsinvesteringer innen petroleum avhenger av at nasjonal leverandørindustri bygges opp og at det genereres skatteinntekter som omfordes gjennom offentlige utgifter til for eksempel helse- og utdannings tjenester. Mange utviklingsland har betydelige petroleumressurser som gir muligheter for store inntekter til staten. Men erfaringene viser at disse landene ofte ikke omsetter oljeinntektene i redusert fattigdom og bedre levekår for befolkningen, ikke minst fordi statens inntekter i så liten grad blir avhengig av et høyt kunnskapsnivå og en god fordelingspolitikk.

Hvorvidt norske aktørers utenlandsengasjement kan bidra til politiske endringer som øker utviklingseffekten av selskapenes økonomiske aktivitet i landene, er derfor av betydning.

I september 2005 lanserte Norges regjering «Olje for Utvikling» (OfU), som er en videreutvikling av den norske petroleumsektorbidanden som allerede har eksistert i nærmere 30 år. I satsningen har fokuset blitt utvidet fra teknisk assistanse innen ressursforvaltning til også å gjelde miljø- og finansforvaltning, med godt styresett integrert som en rød tråd gjennom hele initiativet. Gjennom OfU har det skjedd en betydelig opptrapping i den finansielle støtten til norsk petroleumsektorbidand.

Satsningen består i:

- En styrking av den norske bilaterale bistanden til land som etterspør norsk kompetanse og norske erfaringer fra petroleumssektoren.
- En sterkere profilering av godt styresett og petroleumsforsvaltning i vårt globale arbeid på området.

Den nye satsningen favner bredt og legger stor vekt på åpenhet i petroleumsforsvaltningen.

Som del av satsningen vil det norske engasjementet i relevante internasjonale fora som Verdensbanken, IMF, relevante FN-organer og Extractive Industries Transparency Initiative EITI forsterkes. Herunder planlegges en nettside hvor skatteinntektene fra norsk kontinentalsokkel og opplysninger om norske selskapers betalinger til andre vertsland framgår. Dette tiltaket skal bidra til at Norge går foran med et godt eksempel når det gjelder transparens i petroleumsforsvaltningen.

Hensikten med satsningsforslaget er å bidra til at petroleumsproduiserende utviklingsland kommer ut av en situasjon hvor landene ikke klarer å omsette olje- og gassressursene og inntektene fra petroleumsvirksomheten til bedre levekår for befolkningen.

Satsningen er etterspørselsstyrt. Landene må selv ønske å lære av norske erfaringer. Man ønsker å kunne sikre at alle interesserte utviklingsland med petroleumressurser av betydning, blir gjort kjent med norske erfaringer gjennom besøksutveksling, seminarer og tilpassede kurs. Et slikt tilbud er kortvarig, får begrenset økonomisk omfang og vil ikke forplikte til et mer langvarig og omfattende samarbeid.

I et mindre utvalg av land vil Norge også kunne tilby et mer langvarig og omfattende samarbeid for å styrke landenes kapasitet til å forvalte ressursene og inntektene. Samarbeidet med disse landene vil være mye mer omfattende og forpliktende og vil



Figur 7.9 Bruk av fossil energi bidrar til klimaendringer og økonomisk vekst.

derfor være gjenstand for en strengere utvelgesprosess.

Satsingen er forankret i Utenriksdepartementet, Olje- og energidepartementet, Miljødepartementet og Finansdepartementet, med Utenriksdepartementet som koordinator for det interdepartementale samarbeidet. Norad skal koordinere implementeringen av initiativet. Representanter fra ovennevnte vil utgjøre en egen styringsgruppe. Norske fag- og forvaltningsmiljøer med relevant erfaring og kompetanse vil bli trukket inn i arbeidet. Dette gjelder blant annet Oljedirektoratet, Statens forurensningstilsyn, Petrad og Intso.

En uavhengig evaluering av Norges bistand innen petroleumssektoren, viser at denne formen

for bistand særlig har bidratt til å forbedre lovverket og reguleringen av petroleumssektoren i de av mottakerlandene som er relativt unge oljenasjoner. Den petroleumsrettede bistanden har ikke hatt som eksplisitt mål å redusere fattigdom, på tross av at dette er hovedmål for norsk bistandspolitikk generelt. Evalueringen sier imidlertid heller ikke at norsk bistand på dette feltet ikke har bidratt til fattigdomsreduksjon. Anbefalingene fra evalueringen er at denne formen for bistand bør ha en bred tilnærming for å lykkes. Det innebærer at miljø, finansforvaltning og godt styresett må være viktige elementer av satsningen.

Evalueringen har ikke sett på om OfU har fortrengt satsningen på miljøvennlige energikilder. Derfor bør det lages en slik utredning, for å se om Norge burde brukt sine ressurser på en bedre måte.

Innen vannkraftsektoren har SN Power etablert seg som en betydelig norsk aktør i en rekke land. Selskapet er etablert av Norfund og Statkraft i samarbeid for å øke norske kompetanse- og teknologioverføringer til lønnsomme vannkraftprosjekter i utviklingsland. Statkrafts hovedsatsing utenfor Europa er selskapet SN Power. SN Power driver storskala vannkraftverk i Peru, Chile, Filipinene, Sri Lanka, Nepal og India. Tre nye anlegg i Chile og India er under bygging. Formålet er kommersiell inntjening og bidrag til bærekraftig utvikling i de respektive landene. For to av prosjektene har SN Power fått godkjent CO₂-kvoter tilsvarende utslipp av 0,5 millioner tonn CO₂ årlig, som selskapet kan selge. Ett av disse prosjektene, Allain Duhangan i India, er omstridt lokalt og har fått kritikk fra frivillige organisasjoner for manglende addisjonalitet, det vil si at det ville blitt realisert uten karbonkreditter¹⁶. Statkraft eier også selskapet Nordic Hydropower AB, som igjen eier 20 prosent av Theun-Hinboun kraftverk i Laos. Kraftverket har blitt kritisert for negative konsekvenser for miljø og lokalsamfunn¹⁷.

Aksjekapitalen til SN Power er på over fire milliarder kroner, hvorav halvparten kommer fra Norfund, det vil si fra Norges bistandsbudsjett. Det er den største bistandsfinansierte kapitalinnsprøytingen i et norsk selskap noensinne. Likevel har SN Power ingen føringer om investeringer i de aller fattigste landene. SN Power har aktivitet i to

Boks 7.5 Olje for utvikling

I september 2005 lanserte Norges regjering «Olje for Utvikling» (OfU), som er en videreutvikling av den norske petroleumssektorbistanden som allerede har eksistert i nærmere 30 år. I satsningen har fokuset blitt utvidet fra teknisk assistanse innen ressursforvaltning til også å gjelde miljø- og finansforvaltning, med godt styresett integrert som en rød tråd gjennom hele initiativet. Gjennom OfU har det skjedd en betydelig opptrapping i den finansielle støtten til norsk petroleumssektorbistand.

Bakgrunnen for dette initiativet er at en rekke utviklingsland har et stort potensial for produksjon av petroleumsprodukter. Det har imidlertid vist seg vanskelig i mange av disse landene å omsette disse inntektene til økonomisk og sosial utvikling. Mangelen på transparente og effektive offentlige styringssystemer har ført til korrupsjon og ineffektiv produksjon. Norge er med sin lange tradisjon innen offentlig forvaltning av petroleumsproduksjon, sammenkoblet med gode fordelingsmekanismer, i en spesielt god posisjon til å samarbeide med utviklingsland på dette feltet. Norge samarbeider gjennom OfU med 24 land i 2008.

OfU-initiativet er forankret i Utenriksdepartementet (UD), Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet og Finansdepartementet, med UD som koordinator for det interdepartementale samarbeidet. Norad koordinerer og kvalitetssikrer implementeringen av initiativet, i tett samarbeid med norske fag- og forvaltningsmiljøer.

16. Foreningen for internasjonale vannstudier (FIVAS) refererer til denne kritikken i en artikkel skrevet av Andrew Preston som finnes på:

<http://www.fivas.org/sider/tekst.asp?side=244>

17. Foreningen for internasjonale vannstudier (FIVAS) refererer til denne kritikken på linken:

<http://www.fivas.org/sider/tekst.asp?side=61>

Boks 7.6 Mali Folkecenter

Et eksempel på en vellykket modell for elektrifisering på den afrikanske landsbygda er prosjektet til Nordisk Folkecenter for vedvarende energi i Mali, med startfinansiering fra Danida i 1998.

Mali har store utfordringer i energiforsyningen, men har et stort potensial for fornybar energi. Landet har i gjennomsnitt 2 500 timer med sol per år og solinnstråling på opp til 6kWh/m² per dag. Også vind har stort potensial med gjennomsnittlige vindhastigheter på 3–7 m/s i nord og vest. Store deler av Mali vil aldri bli knyttet til sentralnettet siden populasjonstettheten er for liten til å gjøre tilknytningen lønnsom, men sol og vindkraft gir mulighet for strømproduksjon hvor enn det er nødvendig.

Mali Folkecenters tilnærming til utvikling av fornybare energiløsninger er bygget på lokal energiplanlegging og direkte deltakelse fra lokalsamfunn. Sol og vindavdelingen fokuserer på

teknisk opplæring blant lokalbefolkningen til å drive og vedlikeholde småskala installasjoner, og lokaltilpassede mekanismer for inntektsgenerering er inkludert. Prosjektene inkluderer typisk solcellepaneler til vannpumping, belysning av skoler, offentlige steder og klinikker, som også får installert kjøleskap til oppbevaring av vaksiner og andre medisiner.

En annen avdeling av jobber med å modernisere bruken av bioenergi gjennom opplæring av kvinner i bruk av mer energieffektive ovner og biogass. Sammen med treplanting er dette avgjørende bidrag til å hindre avskoging og forørkning. Økonomisk rådgivning til små og mellomstore bedrifter innen fornybar energi og energieffektivitet er også inkludert. Prosjektet inkluderer også generell opplæring innen bærekraftig naturressursforvaltning.

Nordisk Folkecenter bygger nå opp et nytt tilsvarende senter i Uganda.

Kilde: www.malifolkecenter.org.

lavinntektsland (Nepal og India), og i kun ett MULLand (Nepal). Det foreligger planer for MULLandet Mosambik. SN Power avsluttet et gryende engagement i Uganda i 2007.

Norsk energibistand til Mosambik og Nepal ble evaluert i 2007, men aktivitetene til SN Power var ikke omfattet av evalueringen. Evalueringen konkluderer med at samarbeidet med Nepal har vært vellykket mens erfaringene fra Mosambik er mer blandede, særlig med hensyn til den økonomiske bærekraften i prosjektene. En innvending mot energibistanden generelt var at prosjektene langt på vei neglisjerer sentrale målsetninger for utviklingspolitikken, som fattigdomsreduksjon, likestilling, godt styresett og miljø. Satsning på vannkraft og olje er rettet mot økonomisk vekst, og i liten grad direkte mot de fattiges energibehov. Energebistanden har i liten grad gått til energibærere som vind, sol og biomasse, på tross av at dette også kan redusere fattigdom og klimaproblemer.

Det kan imidlertid hevdes at når aktiviteten bidrar til økonomisk vekst, så setter den også de mottakerlandene som virkelig ønsker å gjøre det, bedre i stand til å føre en fattigdomsreduserende fordelingspolitikk. Den pågående elektrisitetskrisen i Sør-Afrika illustrerer dette poenget. Mangelen på tradisjonell strøm rammer ikke bare indus-

trien og velstående folk i byene. Den rammer også fattige i byene og så mange som 50 000 mennesker står i fare for å miste jobben som følge av mangelen på elektrisitet. Resultatet vil være redusert økonomisk vekst og forverrede kår for mange fattige. Med bedre tilgang på strøm kan prisen på strøm bli lavere også for de fattige og muligheten for å skape flere jobber blir bedre.

7.7.4 Norge og det internasjonale samarbeidet innen olje og energi

Norge kan som energinasjon påvirke utviklingen internasjonalt på energiområdet ved aktiv deltakelse i og støtte til internasjonale politiske initiativer.

Norge er medlem i det internasjonale energibyrået *IEA*. *IEA* ble opprettet under oljekrisen i 1973–1974 som en motvekt til *OPEC*, og har som formål å gi energipolitiske råd til de 27 medlemslandene, herunder USA. *IEA* har gradvis utviklet seg til et sentralt samarbeidsforum om globale energitutfordringer. Forsyningssikkerhet er fortsatt et viktig samarbeidsområde, men klimaendringene har ført til økt oppmerksomhet på ren energi.

Et av initiativene for satsing på fornybar energi er Johannesburg Renewable Energy Coalition

(JREC), et samarbeid som følger opp forpliktelser satt under World Summit for Sustainable Development (WSSD) i 2002. JREC har som mandat å jobbe med politikktutvikling for økt produksjon av fornybar energi. Samarbeidskoalisjonen ledes av EU-kommisjonen og myndighetene i Marokko og Norge er medlem. Et annet nettverk som så sitt lys i Johannesburg i 2002 er REEEP-initiativet – the Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership, registrert som en internasjonal NGO finansiert av nasjonale myndigheter. Norge er en stor bidragsyter.

EU-kommisjonen har på flere måter tatt lederskap i utviklingen av fornybar energi globalt. De har etablert et globalt markedsdrevet fond, the Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund (GEEREF), som skal gjøre det mulig for givere og private investorer å finansiere små og mellomstore fornybare energiprojekter og energieffektiviseringsprosjekter i ODA-godkjente utviklingsland. Initiativet ble lansert av EU-kommisjonen under partsmøtet for Klimakonvensjonen i Nairobi i november 2006. GEEREF blir sett på som et viktig bidrag til å oppfylle forpliktelsene fra toppmøtet i Johannesburg i 2002.

EU-kommisjonen spiller også en viktig rolle i REN21, som kobler myndigheter sammen med internasjonale institusjoner, NGO-er og industriorganisasjoner fra energi-, utviklings- og miljøsektorene. Formålet er å fremme en aktiv dialog om politikktutvikling for å sikre en rask global spredning av fornybar energi.

7.7.5 Biodrivstoff

Biodrivstoff har også et stort potensial for å redusere klimagassutslipp. For at bioenergi skal gi positive klimabidrag, er det avgjørende hvordan den framskaffes. I hvilken grad biodrivstoff faktisk bidrar til en netto reduksjon i utslipp av drivhusgasser avhenger av en rekke faktorer langs hele verdikjeden. Gjennom alle ledd – fra valg av dyrkningsområde, råvaretype og dyrkningsteknikk, via transport og foredlingsprosess til sluttbruk, må energibruk og utslipp av drivhusgasser kvantifiseres. Netto drivhusgassgevinst vil variere sterkt mellom de forskjellige verdikjedene. Når for eksempel palmeplantasjer fortrenger regnskog for å produsere olje til biodrivstoff, undergraves klimamålene. Økt etterspørsel etter biobrensel har vært en av årsakene til de dramatiske økningene i de globale matvareprisene en har sett de siste årene, spesielt i 2006 og 2007 (jamfør kapittel 4 om handelspolitikk).

Økt forbruk av biodrivstoff i fattige land vil kunne begrense negative følger av en forverret handelsbalanse som følge av økte oljepriser. For at biodrivstoffproduksjon skal være forenlig med langsiktig utvikling og fattigdomsreduksjon må det imidlertid også sikres tilbakeføring av verdier til lokalsamfunn. I alle næringer knyttet til utnyttelse av ressurser finnes eksempler der multinasjonale selskaper kjøper opp landområder fra lokalbefolkningen uten at verdier pløyes tilbake for lokal utvikling og der det rapporteres om uverdige arbeidsforhold.

For at produksjon av biodrivstoff skal bli bærekraftig og bidra til fattigdomsreduksjon, må det utvikles sertifiseringsordninger og merking. Det pågår nå et omfattende arbeid med å utvikle miljø- og sosiale standarder for produksjon av biodrivstoff og å etablere internasjonale sertifiseringssystemer. WWF har sammen med industri og andre sivilsamfunnsorganisasjoner utviklet frivillige standarder for bærekraftig produksjon av palmeolje, soya og sukkerrør og arbeider med retningslinjer for biodrivstoff mer generelt. På myndighetsnivå ligger EU og enkelte medlemsland (Storbritannia og Nederland) i forkant internasjonalt med utviklingen av obligatoriske standarder. Ulike FN-organisasjoner arbeider aktivt med å lage en felles global standard. Samtidig må det også satses mer på utvikling av annengenerasjons biodrivstoff som ikke beslaglegger verdifullt jordbruksareal og bidrar til et kunstig høyt nivå på matvareprisene.

Boks 7.7 Bioenergi i Afrika

I de fleste land i Afrika sør for Sahara utgjør bioenergi rundt 90 prosent av energibalansen. En afrikansk husholdning som bruker tre og trekull (3–4 kilo per dag) til å koke mat på åpen ild, har et forbruk av primærenergi som en vanlig norsk husholdning (om lag 20 000 kWh), men energiutnyttelsen er bare på noen få prosent. Problemet er altså ikke først og fremst energimangel, men en katastrofalt dårlig utnyttelse av energien. En overgang fra tradisjonell til moderne bioenergi vil bedre forholdene for de fattigste, redusere deres energikostnader og redusere overbeskatningen av skogen. Tradisjonell ineffektiv bruk av biobrensel er den viktigste årsaken til avskoging i Afrika. Løsningen ligger i moderne effektiv bruk av biobrensel. Bare unntaksvis vil det være mulig og formålstjenlig å erstatte denne energikilden med andre energikilder.

Utvalgets vurderinger

Selv om Norge isolert sett bidrar til økt energisikkerhet gjennom eksport av energi, vil det være avgjørende for den globale klimautviklingen at verdens nasjoner greier å redusere energiforbruket globalt og vri forbruket mot kilder uten utslipp. Utvalget mener det er et paradoks at energinasjonen Norge i så liten grad bidrar til internasjonal politikktutvikling, forskning og utvikling innen temaer som angår global energisikkerhet. Norge må derfor trappe opp arbeidet med å utvikle en internasjonal energipolitikk og bli en viktigere bidragsyter i internasjonale arenaer som jobber med globale energiutfordringer.

Olje for Utvikling-programmet (OfU) er et sentralt virkemiddel for norsk bistand på petroleumfeltet og sikter mot å styrke administrasjonen av petroleumssektoren i utviklingsland på bred basis. Norske selskapers kommersielle interesser i land OfU regner som samarbeidsland, er imidlertid økende. Disse vil kunne komme i konflikt med OfUs intensjoner. Det er derfor viktig at myndighetene skiller klart mellom de målsetninger den søker å nå gjennom den petroleumsrettede bistanden, og den kommersielle aktiviteten til selskapene.

Et sterkt sivilt samfunn er avgjørende for folkelig samfunnsdeltakelse og demokratisk fordeling av ressurser. I Norge har forankring i demokratiske institusjoner og samspillet mellom myndigheter, industri og sivilt samfunn vært viktig i utbyggingen og forvaltningen av oljenæringen. Fagbevegelse og miljøorganisasjon har spilt en svært viktig rolle.

Støtte til organisasjoner som jobber for å ivareta miljøhensyn, hensynet til lokalsamfunnet og ivareta arbeidstakernes rettigheter, er derfor av stor viktighet og må være en del av det norske olje for utviklingsarbeidet.

Som del av norsk bistandsinnsats har norske aktører bidratt på energiområdet i utviklingsland, i fremste rekke gjennom vannkraftutbygging og bistand til olje- og gasssektoren i ressursrike utviklingsland. Norge har i mindre grad fokusert på det faktum at de fattigste, særlig i Afrika, helt mangler tilgang på elektrisitet. Fattige er i stor grad avhengige av tradisjonelle energikilder som både er helseskadelige og lite effektive. Utvalget mener norsk energibistand må gjennomgå med sikte på å styrke en fattigdomsrettet og bærekraftig energibistand.

SN Powers engasjement i vannkraftsektoren i enkelte utviklingsland kan bidra til en vinn-vinn-situasjon med både reduserte klimagassutslipp,

økonomisk vekst og redusert fattigdom, men kan også føre til store konflikter i forhold til lokalbefolkning og natur. Vurderingene knyttet til avkastning og utviklingseffekt kan imidlertid vise seg å være vanskelige og omstridte. Det er ikke gitt at alle lønnsomme prosjekter tar nødvendige utviklingshensyn. Utvalget mener det bør stilles store krav til utviklingseffekt når det er snakk om investeringer ved hjelp av bistandsmidler.

Utvalgsmedlem Kristian Norheim deler ikke utvalgets vurderinger under de foregående 6 avsnitt.

Prosjekter som delvis er finansiert av kommersielle aktører, slik som Statkraft, og delvis av bistand, som i tilfellet SN Power, gjør det ekstra viktig at målsetningene med virksomheten er tydelige og godt kommunisert både ute og hjemme.

Effektiv energiutnyttelse er avgjørende for økonomisk utvikling i fattige land, men utbygging av nasjonale energisystemer er ikke nødvendigvis rettet mot å sikre energibehovet til den fattigste befolkningen. Energiløsningene vil ofte være svært forskjellige i byer og urbane områder og på landsbygda hvor flertallet av de fattigste bor. De fattigste trenger energitilgang for å løse grunnleggende behov som koking, belysning, vannpumping og avkjøling av medisiner ved lokale helsestuer. Store forbedringer i livskvalitet kan oppnås gjennom enkel teknologi basert på fornybar energi.

Norge gjennom sin betydelige eksport av energi bidrar til økt energisikkerhet globalt. Dette er positivt for utviklingsland som gjerne er nettoimportører av energi og som er tjent med en lavest mulig oljepris. Norge kan bidra gjennom relevante internasjonale fora til å fremme samarbeid som gir mer stabile og forutsigbare energimarkeder og til at utviklingsland i mindre grad rammes av prisjokk på energi. IEA er den mest naturlige samarbeidspartneren her. Norge kan også i større grad bidra til å utvikle et strategisk samarbeid mellom regjeringer, bistandspartnere, industri og internasjonale finansinstitusjoner om langsiktig og bærekraftig energiplanlegging i fattige land. Energipolitikkenes effekt på fattigdomsreduksjon kan imidlertid ikke vurderes isolert fra klimaendringene. Vår energiproduksjon og -eksport bidrar ikke bare til energisikkerhet, men også til økte globale klimautslipp. Utvalgsmedlem Kristian Norheim deler ikke de vurderingene som uttrykkes i de to siste setningene.

Utvalgets flertall vil påpeke at dagens kjente olje-, gass- og kullreserver tilsvarer om lag 150 årlige globale utslipp av klimagasser (på dagens nivå). Klimasituasjonen er så alvorlig at endel av petroleumsressursene må bli liggende i bakken.

Klimamålene kan trolig ikke nås uten at forbruket av fossilt brensel går ned, hvilket betyr at mye olje og gass må bli liggende i grunnen. Norges kjente olje- og gassreserver tilsvarer om lag 250 årlige norske utslipp på dagens nivå. Det vil ha en viss reduserende effekt på klimagassutslippene dersom Norge venter med å åpne nye felt til bedre renseteknologi er tilgjengelig, og særlig om Norge kan få med seg andre oljeproduserende land på dette. Kraftige reduksjoner i Norges klimagassutslipp kan også i tillegg bidra til å utløse større globale reduksjoner, fordi det viser at et rikt land er villig til å gå foran og påta seg utslippskutt. Det kan også gi en signaleffekt om Norge avstår fra å åpne nye leteområder.

Utvalgets mindretall bestående av Julie Christiansen, Gunstein Instefjord, Kristin Røymo, Malin Stensønes, Camilla Stang, Håvard Aagenen og Kristian Norheim mener at det er tvilsomt om redusert tempo i oljeutvinningen på norsk sokkel vil føre til signifikante reduksjoner i CO₂-utslipp globalt, fordi andre produsentland vil øke sin produksjon tilsvarende. Høyere CO₂-utslipp fra disse alternative kildene kan da forverre situasjonen gjennom sine høyere utslipp per enhet.

Utvalget med unntak av Kristian Norheim ser det som viktig at det utvikles og implementeres teknologi for fangst og lagring av karbonutslipp for den olje- og gassproduksjonen som vil finne sted. I denne sammenheng er det viktig at prisen på utslipp blir så høy at dette lønner seg.

Utvalget med unntak av Kristian Norheim vil understreke at både utviklingslandenes og Norges framtidige energibehov i økende grad må dekkles ved mer effektivt energibruk og større andel av fornybar energi. Norsk energipolitikk har ikke i tilstrekkelig grad tilpasset seg dette. Store energimengder kan frigjøres gjennom mer effektivt energianvendelse hos sluttbrukerne. Selv om dette ofte er lønnsomme tiltak mangler brukerne ofte nødvendig kunnskap og motivasjon til å gjennomføre tiltak. Selv om energiforbruket kan effektiviseres med en faktor på fire eller mer, og selv om energieffektivisering er blant de minst miljøbelastende tiltakene for å skaffe tilveie nødvendige energitjenester, får det generelt både mindre oppmerksomhet og finansiering enn produksjon av ny energi.

Den statlige energistiftelsen Enova gir opp til fire ganger så store tilskudd for produksjon av fornybar strøm som for frigjøring gjennom effektiviseringstiltak. Produksjon av fornybar strøm fra sol eller vind har foreløpig ikke vært attraktivt i Norge på grunn av dårlige rammebetingelser. Land som Sverige og England gir høye subsidier og legger til rette for utvikling av ny teknologi og utvidelse av

markedet som på sikt vil redusere kostnader på vindkraft. Tyske myndigheters subsidier av solkraft har muliggjort det norsk solcelleeventyret REC.

Petroleumsinntektene har gitt Norge et finansielt handlingsrom som kan utnyttes til omstilling til ny energiteknologi (egen omtale nedenfor) og en internasjonal posisjon som kan brukes til å påvirke andre land. Disse mulighetene er ikke godt nok utnyttet.

Biodrivstoff vil etter utvalgets vurdering være en nødvendig del i en felles strategi for å hindre raskt eskalerende klimaendringer. Biodrivstoff representerer for mange utviklingsland også en unik mulighet til å bli mindre avhengige av petroleumsimport, og er samtidig en energiløsning med svært gode muligheter for lokal produksjon og ressursutnyttelse. Samtidig kommer det rapporter om at regnskogsområder hugges og brennes og våtmarker dreneres for å gi plass til plantasjer for dyrking av råstoff til biodrivstoff, noe som frigjør store mengder oppbundet karbon til atmosfæren. Utvalget ser det og som viktig at Norge i denne sammenheng arbeider aktivt for å få på plass et internasjonalt sertifiseringssystem for å garantere at bioenergiprodukter oppfyller miljømessig standard. Biodrivstoff har et stort potensial både økonomisk og miljømessig, men utviklingen på området må skje på en bærekraftig måte samtidig som den ikke svekker så vel global som lokal matvaresikkerhet.

Utvalgsmedlem Kristian Norheim mener Norge bør bidra til å sikre tilgang på stabil og rimelig energi om vi skal være med på å bedre de økonomiske forholdene i fattige land og få en fredeligere verden. I følge IEA vil energiforbruket øke med 55 prosent fram til 2030, og av dette vil fossil energi stå for 85 prosent av den stipulerte veksten. I et slikt scenario er det vanskelig å se hvordan man samtidig skal oppnå reduserte CO₂-utslipp. I følge IEAs referansebane vil Kina og India alene stå for 45 prosent av den økte energietterspørselen. 80 prosent av all ny kraftproduksjon i Kina er kullkraft. Men dette betyr økt levestandard for millioner av mennesker, og det kan derfor ikke være et spørsmål om dette er en riktig utvikling eller ikke, men om hvordan vi møter den. Norge som energinasjon kan og bør bidra til gode løsninger internasjonalt. Rensing av kull- og gasskraftverk er et bidrag til å redusere negative miljøeffekter, men er i tillegg meget energikrevende. Dermed reduseres i realiteten verdens samlede energireserver, i en tid hvor verden trenger større energiresurser for fremtiden. Områder som kjernekraft og geoengineering er dessverre å anse som tabuområder i den rådende klimadebatten. Geoengineering vil

kunne være et virkemiddel i en overgangsfase – klarer man å stenge ute 2 prosent av sollyset, har man trolig nøytralisert oppvarmingseffekten av en fordobling av CO₂ konsentrasjonen. Det Internasjonale energibyrået (IEA) anbefaler for første gang økt bruk av kjernekraftverk. Hovedårsaken er frykten for klimaendringer som følge av CO₂-utslipp. Mange land ser på uranbasert kjernekraft med nye øyne, men langtidslagring av avfallet er fortsatt en utfordring. Det må derfor forskes fram langsiktige, miljøvennlige og kostnadseffektive alternativer. Norges thoriumressurser gjør at man i hvertfall bør se nærmere på hvilket potensial som ligger i denne ressursen.

7.8 Miljø- og energiforskningen

IEA har på oppdrag fra medlemslandene beskrevet en utviklingsbane for hvordan de globale energisystemene må transformeres for å nå de mest ambisiøse målsettingene til FNs klimapanel (450 stabilisation case):

- Energieffektivisering i bruk av fossilt brensel står for 25 prosent av reduserte utslipp
- Lavere etterspørsel etter elektrisitet på grunn av energieffektivisering i bygg: 13 prosent
- Bytte til annengenerasjons biobrensel i transportsektoren: 4 prosent
- Økt bruk av fornybare energikilder: 19 prosent
- Økt bruk av kjernekraft: 16 prosent
- CO₂-fangst og -lagring (CCS) i kraftproduksjon og industri: 21 prosent

Utviklingsbanen forutsetter en rask utvikling og innfasing av avansert teknologi, inkludert teknologier som i dag ikke er kommersielt bærekraftige, spesielt CCS og annengenerasjons biodrivstoff. CCS har et stort potensial for rensing av CO₂ fra punktutslipp (industri, kraftverk etc.) som står for i alt 60 prosent av de totale utslippene. Uten CCS vil det være helt umulig å nå verdens utslippsmål uten en total omlegging av verdens energiforbruk.

Norge er en netto teknologiimportør. Det er innen energi og miljø at Norge ligger langt fremme. Drivkraften bak denne suksessen har blant annet vært utbygging av vannkraft, senere oljesektoren og i de senere år også solenergi, i et nært samspill mellom det offentlige og næringslivet. I EUs 6. rammeprogram deltok norske forskningsmiljøer i hele 30 prosent av prosjektene innen områdene miljø, klima og energi. Norge er også ett av tre land som er i gang med store CCS-prosjekter. Norge har en unik kompetanse på CCS og ifølge en ekstern vurdering, er norsk satsning på

Boks 7.8 Lavutslippsutvalget

Lavutslippsutvalget ble oppnevnt i statsråd våren 2005. Utvalget utredet hvordan Norge kan kutte nasjonale utslipp av klimagasser med 50–80 prosent innen 2050. Utvalgets hovedkonklusjon var at en betydelig reduksjon i norske utslipp innen 2050 er nødvendig, gjørbart og ikke umulig dyrt. Norge kan uten vesentlige forsakelser bli et klimavennlig land innen midten av dette århundret. Videre ble det konkludert med at, i likhet med Sternrapporten, det vil være billigere for samfunnet jo tidligere man starter.

Utvalget kom fram til to overordnede tiltak og 13 sektorspesifikke tiltak for å nå dette målet. De to overordnede tiltakene er iverksetting av en langsiktig nasjonal innsats for klimainformasjon og satsning på utvikling av klimavennlig teknologi. De spesifikke sektorene der utvalget formulerte tiltak, er transport, oppvarming, jordbruks- og avfallsdeponier, prosessindustri, petroleumsvirksomhet og elektrisitetsproduksjon.

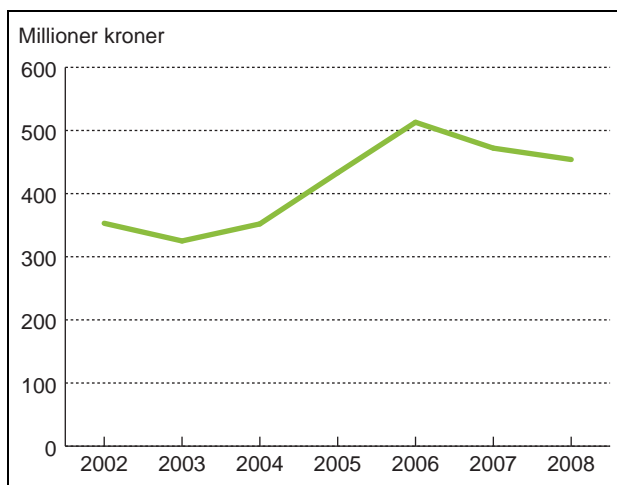
Lavutslippsutvalgets rapport ble brukt som grunnlag for St.meld. nr. 34 (2006–2007): «Norsk klimapolitikk».

teknologit utvikling av stor betydning for å få ned kostnadene på slik teknologi¹⁸.

Lavutslippsutvalget konkluderte med at økt satsing på kompetanseoppbygging, forskning og utvikling av klimavennlige teknologier er grunnleggende hvis man skal få til utslippsreduksjoner som monner¹⁹. De påpeker blant annet at Norge innen disse områdene har gode fagmiljøer og tildels naturgitte forhold som gir komparative fortrinn for å utvikle nettopp denne type teknologi. Slik teknologit utvikling kan etter Lavutslippsutvalgets oppfatning være et bidrag fra Norge til det globale teknologiløftet som er nødvendig for å avhjelpe klimaproblemet og som investering i framtidsrettet næringsutvikling. En stor og langsiktig satsning på

18. Danielson, Anders, Conny Hägg, Helene Lindahl, Lars Lundberg, Joakim Sonnegård og Joseph Enyimu (2007): En peer-review av Norges politik för hållbar utveckling. http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/Barekraftig_utvikling/Sammendrag-fra-peer-review-av-barekrafti.html?id=458363

19. NOU 2006:18: Et klimavennlig Norge <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/NOU-er/2006/NOU-2006-18.html?id=392348>



Figur 7.10 Olje- og energidepartementets FoU-bevilgninger, millioner kroner målt i faste 2005-priser

Kilde: NifuStep

teknologiutvikling kan også få «spin-offs» i form av økt kompetanse og næringsutvikling i Norge.

Så lenge avtaler om klimautslipp er uforpliktende, er offentlig støtte til teknologiutvikling i skjæringsfeltet energi/klima spesielt viktig. Usikkerheten manglende forpliktelser medfører med hensyn til et framtidig marked for utslippsreduserende teknologi, virker som en bremse på private investorers vilje til å investere i ny teknologi. En offensiv satsing på klimarelatert FoU kan derfor være er fornuftig²⁰.

Energi og miljøforskning var ett av fire prioriterte områder i stortingsmeldingen «Vilje til forskning»²¹. Den rød-grønne regjeringens visjon er at Norge skal være verdensledende innen utviklingen av miljøvennlig energi, og strategien Energi21 legger opp til økt satsning på FoU. Klimaforliket i Stortinget innebærer også økt satsning på FoU innen skjæringsfeltet energi/klima. For 2008 annonserte regjeringen en økning på 70 millioner for forskning på fornybar energi og CO₂-håndtering. Planen er at dette skal økes til minimum 600 millioner per år fra og med 2010.

Før denne opptrappingen var Norges satsning på forskning på fornybar energi veldig lav. Den tilsvarte om lag 20–25 prosent av hva man satset i våre skandinaviske naboland. Foreløpig vil ikke den varslede økningen på årets budsjett endre

dette forholdet bemerkelsesverdig. De årlige analysene av statsbudsjettet utført av NifuStep²², viste at det var stagnasjon i bevilgningene til forskning i skjæringsfeltet energi/klima, med unntak av perioden 2004–2006 da det ble satset på petroleumsforskning. NifuStep karakteriserer det som særlig bemerkelsesverdig at det ikke var vekst i bevilgningene til forskning for fornybar energi og klimaforskning, gitt at dette har vært politisk høyt prioritert. Det er særlig Olje- og energidepartementets FoU-bevilgninger som er sentrale for denne prioriteringen. Figur 7.10 viser utviklingen i denne bevilgningen.

Tross Norges framskutte posisjon med hensyn til petroleumsteknologi er olje- og gassindustrien en lite forskningsintensiv bransje. I 2005 brukte næringen under 2 milliarder kroner på forskning og utvikling (FoU), hvilket er under 1,5 prosent av næringens verdiskapning (bruttoprodukt) på nær 450 milliarder kroner. Til sammenligning gikk 1,5 prosent av Norges samlede verdiskapning (BNP) til FoU samme år. Teknologiutviklingen innen næringen har i hovedsak vært rettet mot å få mer olje og gass ut av de felt som er åpnet. StatoilHydro driver noe forskning på klimavennlig teknologi som CO₂-fangst og -lagring, men svært lite på å utvikle fornybar energi. Det er dermed rimelig å hevde at myndighetene ikke har utnyttet sin posisjon som majoritetsaksjonær og de mulighetene dette gir for å stimulere StatoilHydro til å utvikle klimavennlig energiteknologi.

Utvikling av ny teknologi er i seg selv ikke tilstrekkelig for å redusere fattigdom på en bærekraftig måte. Eksisterende og ny teknologi må tas i bruk for å redusere utslipp og øke tilgangen på energi i fattige land generelt og for fattige grupper spesielt. Innføring av energiteknologi i utviklingsland vil dels bli ivaretatt av markedet, men forutsetter også at økonomiske ressurser tilføres utenfra. Mange av teknologitiltakene for utslippsreduksjoner vil være dyre i forhold til folks kjøpekraft i mange utviklingsland. Erfaringer fra blant annet helsesektoren viser også at bruk av patenter kan være en barriere mot at fattige grupper og land får tilgang til ny teknologi.

Dagens internasjonale klimaavtale (Kyotoprotokollen) som ikke forplikter utviklingsland til å redusere sine CO₂-utslipp, gir dem få incentiver til å selv investere i utslippsvennlig energiteknologi. Fattige land vil også ha lavere betalingsvillighet

20. Bye, Thorstein og Michael Hoel: Klimabidrag fra Norge. Økonomisk forum Nr. 5 2007. Samfunnsøkonomene

21. Kunnskapsdepartementet (2005): Vilje til forskning. St.meld. nr. 20 (2004-2005) <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/regpubl/stmeld/20042005/Stmeld-nr-20-2004-2005-.html?id=406791>

22. NifuStep: Statsbudsjettet 2008. Forskning og høyere utdanning i budsjettproposisjonen for 2007, Rapport, 30 2007 NifuStep http://www.nifustep.no/norsk/publikasjoner/statsbudsjettet_2008

enn rike land når det gjelder tiltak som har effekt langt fram i tid, slik som CO₂-reducerende tiltak, fordi fattige mennesker i større grad enn rike ser seg nødt til å prioritere konsum i dag på bekostning av konsum i framtiden. Stern (2006 s. 491) antyder at det vil koste USD 20–30 milliarder i året å innføre lavkarbonteknologi i utviklingsland. Bruvoll et al antyder at Norge kan bli et foregangsland ved å sette av penger til dette i et fond²³. Flere store utviklingsland som Kina og India sliter med lokale forurensningsproblemer. Det er mulig med tiltak som både reduserer lokal forurensning og klimagassutslipp.

Innføring av energiteknologi i utviklingsland krever også at forholdene ligger til rette med hensyn til infrastruktur og teknologisk, samfunnsfaglig og forvaltningsmessig kompetanse på mottakersiden. Det er stor variasjon mellom utviklingsland med hensyn til hvor langt de er kommet når det gjelder næringsstruktur, utbygging av kunnskapsbase i form av utdannings- og forsknings-/innovasjonssektor og forvaltningsinstitusjoner og styresett. De fattigste landene stiller svakt på disse feltene. Norge driver noe samarbeid og bistand innen høyere utdanning og forskning for å bidra til å bygge opp kunnskapsbasen i samarbeidslandene, men det er per i dag ikke høyt prioritert.

7.9 Norsk satsing på miljøteknologi

Klimaproblemene kan ikke løses uten ny teknologi. Norske myndigheter har jevnlig utropt forskning på klima/energi som et satsningsområde, uten å følge opp med tilstrekkelige ressurser. Myndighetene har unnlatt å bruke statlig eierskap i oljenæringen som virkemiddel for å stimulere til utvikling av klimavennlig energiteknologi. Det er rimelig å anta at teknologiutvikling innen klima/energi er ett av områdene der de uutnyttede synergieffektene mellom norsk politikk og fattigdomsbekjempelse er størst.

Det er en fare for at et stadig strengere patentvern kan undergrave teknologioverføring til utviklingsland. Dette er omtalt i kapitlet om kunnskapspolitikken. Eventuelle barrierer mot overføring av klimavennlig energiteknologi til utviklingsland vil være i strid med Norges egeninteresse. EU-parlamentet vedtok i 2007 en rekke tiltak for å sikre overføring av slik teknologi til utviklingsland²⁴.

23. Bruvoll, Annegrete, Torstein Bye og Mads Greker: Lavutslippsutvalget: No limits to growth? Økonomisk forum nr. 2 2007. Samfunnsøkonomene

Utvalgets vurderinger

Norge har gode forsknings- og teknologimiljøer på området energi og klima i universitets- og høyskolesektoren, forskningsinstituttene og næringslivet. Foreløpig har en storstilt satsning på kunnskaps- og teknologiutvikling uteblitt, på tross av bred politisk oppslutning. Danmark og Sverige bruker 5–6 ganger så mye ressurser som Norge på forskning på fornybar energi.

Utviklingsutvalget mener at Norges sterke posisjon innen energisektoren kan og bør utnyttes for å motvirke global oppvarming, og at dette på sikt også vil være økonomisk lønnsomt for Norge. Utvalget mener dette krever en betydelig opptrapping av norsk satsning på energirelatert forskning og utvikling.

7.10 Forslag til tiltak for klima- og energipolitikken

7.10.1 Klimapolitikk som sikrer rett til utvikling

1. Utvalget med unntak av Kristian Norheim mener at Norge må arbeide for en klimaavtale som omfatter alle land, som begrenser den globale oppvarmingen til maks 2 °C, og som bidrar til å utjevne ulikheter i velferd og inntekt. Det innebærer at fattige land må gis rom til å øke sine utslipp og at rike land må finansiere utslippsreduksjoner i utviklingsland. Utslippsforpliktelse og finansiering av klimatiltak må baseres på lands historiske ansvar og økonomiske evne og sikre retten til utvikling for fattige land.
 - Norge bør arbeide for avtaler og løsninger som sikrer gjennomføring og finansiering av utslippsreduksjoner, teknologiutvikling og tilpasninger i utviklingsland.
2. Utvalget med unntak av Kristian Norheim anbefaler at Norge, inntil en klimaavtale som setter tak på utslippene i alle land er på plass, setter av 1,5–3 prosent av sitt årlige BNI, tilsvarende omlag 30–60 milliarder årlig til tiltak for å redusere klimagassutslippene både nasjonalt og internasjonalt. Samtidig må Norge arbeide for at de 10–20 andre rikeste landene setter av en tilsvarende andel av sitt BNP til klimatiltak.

24. European Parliament resolution of 29 November 2007 on trade and climate change. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?Type=TA&Reference=P6-TA-2007-0576&language=EN>

- Norge bør i 2050 være et lavutslippssamfunn med utslipp som minst er 90 prosent lavere enn dagens utslipp. Dette vil gi oss et utslipp per person som er på linje med det verdensgjennomsnittet må basere seg på dersom vi skal oppnå målet om å begrense den globale temperaturøkningen til 2 °C.
3. Inntil et nytt klimaregime er på plass bør, Norge tilstrebe CDM kvotekjøp rundt tiltak som kommer de fattigste til gode og som bidrar til utvikling for de fattigste. Norge bør støtte opp om tiltak for teknologioverføring til utviklingsland med store utslipp, for å redusere veksten i klimagassutslippene. Aktuelle tiltak er rensing av kullkraft i land som Kina og India.

7.10.2 Energipolitikk og utvikling

4. Utviklingsutvalgets flertall med unntak av Julie Christiansen, Camilla Stang, Gunstein Instefjord, Malin Stensønes, Kristian Norheim og Håvard Aagesen anbefaler at Norge tar initiativ, av hensyn til klimaet, til en avtale om å «fryse» all utvinning av nye olje- og gassforekomster i områdene utenfor nasjonal jurisdiksjon, det vil si utenfor kontinentalsokler og nasjonale økonomiske soner. Spesielt anbefales det at Norge tar initiativ til forhandlinger knyttet til et moratorium for prosjektering av olje og gass i de arktiske områdene.
5. Utvalget med unntak av Kristian Norheim mener at Norge bør ta initiativ i Det internasjonale energibyrådet for å få gjennomført en beregning av hvordan energipriser og energisikkerheten blir påvirket av at de hittil uoppdagede petroleumsressursene forblir i grunnen.
6. Utviklingsutvalget anbefaler at klimahensyn og fattiges energibehov gis høyere prioritet i energibistanden (herunder bistand som går via Norfund/SN Power). Det bør i større grad satses også på oppbygging av småskala diversifiserte energisystemer basert på effektiv energiutnyttelse av fornybar energi.
 - Norske bistandsmyndigheter bør styrke sin energikompetanse også utenom vannkraft, og aktivt søke partnerskap med private aktører med kompetanse på oppbygging av småskala lokale energisystemer basert på effektiv utnyttelse av lokale fornybare energikilder.
7. Utviklingsutvalget med unntak av Camilla Stang og Kristian Norheim anbefaler at Norge innfører et omsetningspåbud av biodrivstoff på 2 prosent i første omgang, som et element i en bred strategi som også inkluderer reduksjon av absolutt transportbehov og økt energieffektivitet i transportsektoren og parallell innføring av mekanismer som sikrer en bærekraftig produksjon av biodrivstoff med positiv netto drivhusgassgevinst. Slike mekanismer må inkludere miljømessig bærekraftsertifisering, karbonregnskap i verdikjeden og sosiale bærekraftsstandarder.
8. Utvalgets flertall med unntak av Håvard Aagesen, Malin Stensønes, Julie Christiansen, Kristian Norheim, Kristin Røymo, Camilla Stang og Gunstein Instefjord mener at Norge bør innføre fem års moratorium for tildeling av nye leteblokker på norsk sokkel. På det tidspunkt kjenner vi innholdet i en ny avtale og våre nye forpliktelser.
9. Utvalget med unntak av Kristian Norheim mener at Norge bør arbeide for et internasjonalt påbud om CO₂-håndtering på alle nye fossile kraftverk fra 2020. Norge og andre OECD-land bør gå foran og innføre et slikt påbud fra 2015.
10. Verdens fattigste rammes hardest også av ustabile energimarkeder og høye oljepriser. Utvalget vil derfor anbefale at Norge som energinasjon deltar aktivt i arbeidet med internasjonal energisikkerhet og utvikling av mer stabile energimarkeder. En viktig prioritering i en slik ny satsing vil være å bidra til forutsigbare og transparente energimarkeder og å sette ambisiøse mål internasjonalt for energieffektivisering og overgang til ren og fornybar energi.

7.10.3 Miljø og energiforskning

11. Utviklingsutvalget anbefaler en betydelig økt norsk satsning på forskning innen klima, energieffektivisering, fornybar energi og miljøteknologi. Norsk satsning på forskning innen klima, energieffektivisering, fornybar energi og miljøteknologi trappes opp til et nivå minst på linje med det offentlige og privates innsats i petroleumsforskningen.
 - Offentlig finansiering må styrkes, og det bør utvikles incentiver for å øke energinæringens innsats i utvikling av klimavennlig energiteknologi.
12. Utvalgsmedlemmene Lars Haltbrekken, Camilla Øvald, Audun Lysbakken, Hildegunn Gjengedal, Linn Herning, Kristin Røymo, Åsne Seierstad og Anne K. Grimsrud anbefaler at StatoilHydro utvider sin forretningsstrategi til å bli ledende innen forskning, teknologiutvikling og produksjon av fornybar energi, slik at selskapet står godt rustet til å møte framtidens energibehov, både i Norge og i resten av verden.

13. Utvalgets medlem Kristian Norheim mener at norske myndigheter bør arbeide aktivt for og støtte oppunder initiativ til teknologiutvikling innen ren og rimelig energi, herunder vannkraft, vindkraft, solenergi, bioenergi og kjernekraft (inkludert thoriumsbasert kjernekraft). I tillegg bør norske myndigheter arbeide aktivt for og støtte oppunder forskning innen geoen-gineering – ulike tiltak for å nøytralisere den oppvarmende virkningen av klimagassutslip-pene.

Kapittel 8 Kunnskapspolitikk

8.1 Kunnskap og fattigdom

Utdanning, forskning og teknologi er grunnleggende for sosial og økonomisk utvikling. Økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon i vesten i forrige århundre skjedde i stor grad takket være utvikling av ny kunnskap og teknologi. Forskning og innovasjon har skapt produkter som antibiotika og kunstgjødning, med betydelige konsekvenser for global helse og matsikkerhet.

Flere trender har vært tydelige innen kunnskapsfeltet de siste 20 årene¹. Vi har sett en enorm økning i verdens kunnskapsproduksjon. Utgiftene til forskning er bortimot doblet bare i løpet av 1990-tallet². Videre har informasjonsteknologi, handel og migrasjon gjort at kunnskapsspredningen går raskere enn før. Samtidig har den økonomiske betydningen av kunnskap økt. Nasjonale og regionale myndigheter kappes om å være verdensledende innen forskning og innovasjon for å sikre framtidig økonomisk vekst, og private bedrifter står for en stadig større del av forskningsinnsatsen i OECD-området³. At kunnskap er blitt en strategisk økonomisk ressurs for bedrifter og nasjonale myndigheter, har igjen medført at kunnskap i stadig større grad privatiseres og kommersialiseres. Søknader om patentering av ny teknologi har for eksempel mangedoblet seg de senere årene. Samtidig har prisene på vitenskapelige tidsskrifter økt sterkt. Disse, på papir eller på nettet, er en hoved-

kilde for forskere til å følge med kunnskapsutviklingen.

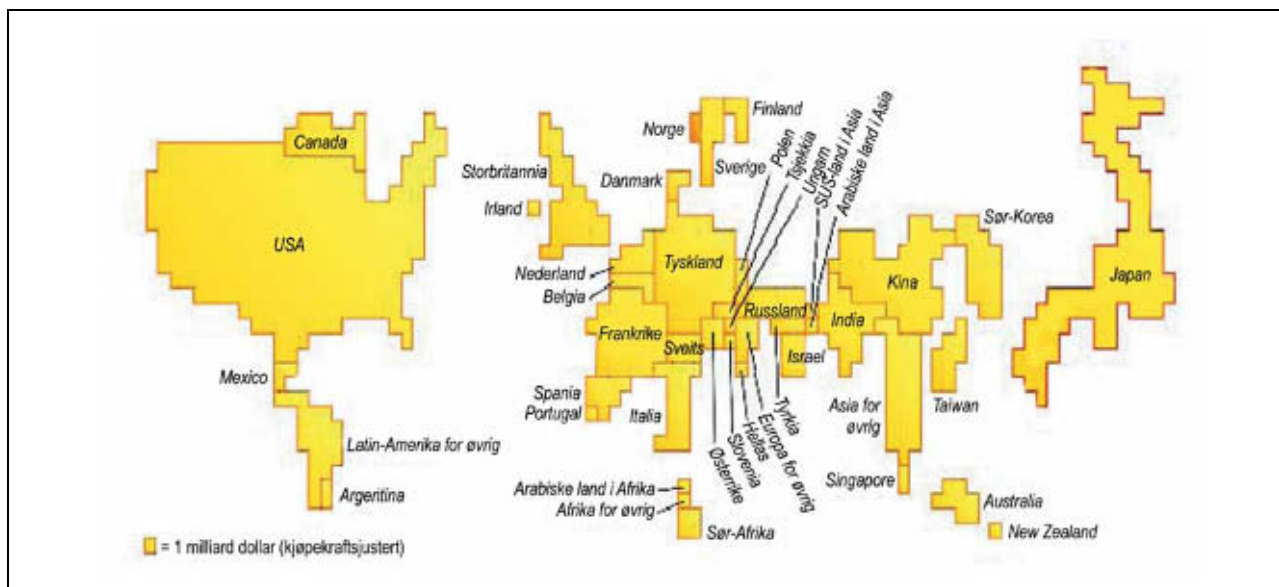
Utviklingen mot kunnskapsøkonomi og kunnskapsbasert konkurranse skaper både muligheter og begrensninger når det gjelder å redusere den globale fattigdommen. Ny kunnskap og teknologi har et stort potensiale til å bedre levekår og inntektsmuligheter for fattige. Sør-Korea er et eksempel på et land som har kommet seg ut av fattigdom blant annet gjennom storstilt satsning på utdanning, forskning og teknologioverføring fra utlandet. Overføring av ny teknologi, som for eksempel mobiltelefoni, kan bidra direkte til bedre levekår for fattige (boks 8.1). Masseproduksjon gir reduserte kostnader og tilgang til teknologi for grupper med lav betalingsevne. En global trend mot mer åpenhet og deling av kunnskap og teknologi (Open access, Open Source og så videre) kan bidra til å lette og senke kostnadene på kunnskapsoverføring til fattige land.

På den annen side står de fattigste landene i fare for å bli marginalisert fra kunnskapsøkonomien. De utgjør ikke et attraktivt marked i kunnskapsøkonomien og derfor produseres det langt fra nok kunnskap og teknologi som primært er relevant for dem. De kan heller ikke kjøpe seg tilgang til nyvinninger innen medisin og landbruk som kunne bedret deres levekår. De fattigste utvik-

1. Barton, John H. (2006): Knowledge. International Task Force on Global Public Goods, Expert Paper Series No. 6. Chapter 1. <http://www.gpgtaskforce.org/uploads/files/211.pdf>
2. UIS: A Decade of Investment in Research and Development (R&D): 1990-2000. UIS Bulletin on Science and Technology Statistics. Issue No. 1, April 2004 UNESCO Institute for Statistics <http://www.uis.unesco.org/template/pdf/S&T/BulletinNo1EN.pdf> og UIS (2005): UNESCO Science Report 2005. UNESCO Institute for Statistics http://www.uis.unesco.org/ev.php?ID=6388_201&ID2=DO_TOPIC
3. OECD: Main Science and Technology Indicators (MSTI): 2006/2 edition. Organisation for Economic Cooperation and Development. http://www.oecd.org/document/26/0,3343,en_2825_497105_1901082_1_1_1_1,00.html



Figur 8.1 Kunnskapsutveksling og utdanning på alle nivåer er en viktig forutsetning for vekst og utvikling.



Figur 8.2 Verden målt i forskningsinnsats. Millioner dollar, kjøpekraftsjustert

Kilde: UNESCO. <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/ReportFolders.aspx>

Boks 8.1 Mobil vei ut av fattigdom

Mobiltelefoni er eksempel på ny teknologi som i løpet av få år har gått fra å være forbeholdt verdens mest kjøpesterke forbrukere, til å bli tatt i bruk i stor skala også i fattige land. I 2000 fastsatte FN et mål om at 50 prosent av verdens befolkning skal ha tilgang til en telefon innen 2015. Etter bare fem år var dette målet oppnådd. I dag bor nesten 80 prosent av verdens befolkning innen rekkevidden til et mobilt nettverk. Nesten 60 prosent av verdens 2,5 milliarder mobilbrukere bor i utviklingsland. I Tanzania har 10 prosent av boligene innlagt strøm, mens 97 prosent av befolkningen har tilgang på mobiltelefon. I Nigeria økte antall mobilbrukere fra 30 000 i 2000 til 18,5 millioner i 2006.

Framveksten av mobiltelefoni er et eksempel på hvordan ny teknologi kan bedre levekårene og inntektsmulighetene for fattige. Mobiltelefonene skaper forretningsmuligheter. Da de færreste har råd til egne håndsett, kan gründere etablere egne mobilutleiefirmaer som genererer

inntekt. Bruken av telefonene kan også bidra til økt inntekt og velferd blant fattige. I Zanzibar er fiske en av bærebjelkene i lokaløkonomien. Nå tar fiskerne med seg mobiltelefonen til sjøs, og kan orientere seg om prisene på fisk på ulike markeder. Tilsvarende kan bønder sjekke prisene på korn, kaffe og andre varer for å oppnå best mulig pris.

Mobiltelefoner har også en viktig funksjon i å redusere kostnader og tid til reising. I land hvor transportsystemet er særdeles mangelfullt, er det av stor verdi. Mobiltelefoner kan bidra til en bedre tjenestesektor i fattige land. I helsetjenesten kan diagnostisering og oppfølging av pasienter med lang reisevei til dels gjøres over telefon. Utbygging av banktjenester via mobilnettet er langt billigere enn å bygge ut fysisk infrastruktur med filialer og terminaler, hvilket gjør tjenestene mer tilgjengelige til en lavere pris.

Kilder: Verdensbanken: Global Economic Prospects 2008: Technology Diffusion in the Developing World <http://siteresources.worldbank.org/INTGEP2008/Resources/complete-report.pdf>, BBC World Service Trust (2006): African Media Development Initiative, http://www.bbc.co.uk/worldservice/trust/researchlearning/story/2007/02/070214_amdi_summary.shtml, DFID (2006): Mobile Banking. Knowledge Map and Possible Donor Support Strategies, Report commissioned by DFID and Infordev by Bankable Frontier Associates, <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/mbanking-knowledge-map.pdf>.

lingslandene ligger dessuten langt bak når det gjelder muligheten til selv å utvikle ny kunnskap. De minst utviklede landene (MUL) har i snitt 4,5 forskere per 1 million innbyggere, mens utviklede land har 3 300 per 1 million. Bare 0,1 prosent av verdens totale forskningsinvesteringer skjer i de fattigste landene. En annen marginaliserende faktor er at økt bruk av patenter, lisenser og andre typer beskyttelse av immaterielle rettigheter hindrer fattiges tilgang på livsviktig kunnskap, teknologi og medisiner. Det er et stort og økende problem for utviklingsland at vestlige land patenterer kunnskap og biologisk materiale som stammer fra utviklingsland som ikke selv har kapasitet til å utnytte ressursene kommersielt.

Utviklingsland som vil være med i den internasjonale kunnskapsøkonomien må selv drive forskning, definere forskningsområder, utdanne høyt kvalifisert arbeidskraft og absorbere ny teknologi. UNCTAD hevder at fattige lands sårbarhet overfor liberaliseringen i verdensøkonomien vil øke dersom de ikke klarer å bygge en tilstrekkelig kunnskapsbase⁴. Forståelsen av dette har ført til økt fokus på kunnskapspolitik i utviklingsland og den afrikanske union hadde vitenskap og teknologi som et hovedtema i 2006.

Figur 8.2 illustrerer ulike land og regioners betydning i global kunnskapsproduksjon. Utviklingsland som Kina, India, Sør-Afrika og Brasil har fått solid fotfeste som store forskningsnasjoner, mens store deler av Midt-Østen og Afrika henger stadig lenger etter resten av verden. MUL-landene, med 11 prosent av verdens befolkning, står for bare 0,1 prosent av verdens forskningsinnsats⁵. Den svake kunnskapsbasen i disse landene svekkes også av budsjettnedskjæringer og hjerneflukt. De siste ti årene er kapasiteten ved offentlige forskningsinstitusjoner i Afrika redusert med to tredjedeler.

Utvikling av bedre kunnskapsgrunnlag for en effektiv bistandspolitikk er et viktig område i skjæringsfeltet mellom bistands- og kunnskapspolitik. Bistandsgivere kan ikke føre en informert dialog med utviklingslandene om effektiv støtte til deres politikk for fattigdomsreduksjon uten selv å ha kunnskaper om hva slags politikk som bidrar best til fattigdomsreduksjon i ulike land og kontekster.

4. UNCTAD: The Least Developed Countries Report 2007 – Knowledge, technological learning and innovation for development. United Nations Conference on Trade and Development http://www.unctad.org/en/docs/ldc2007_en.pdf.

5. UNESCO Science Report 2005. UNESCO Institute for Statistics http://www.uis.unesco.org/ev.php?ID=6388_201&ID2=DO_TOPIC.

Det er store statistikk- og kunnskapshull innen utviklingspolitikken, ikke minst når det gjelder hovedtemaet i mandatet til Utviklingsutvalget – hvordan Norges og andre rike lands politikk påvirker fattige land.

Dette behovet, som er forsterket av behovet for å måle framgang i arbeidet med å oppnå tusenårs-målene, er blitt fulgt opp av FN med bedre informasjon i sine sektororganisasjoner. Mange utviklingsland, særlig i Afrika, har imidlertid fortsatt liten tilgang på offentlig statistikk og styringsinformasjon. Slik informasjon og analyse av den er viktig for en opplyst offentlig debatt, ikke minst i nasjonsbyggingsprosesser der kunnskap om hvem en er kan være et viktig bidrag til utvikling av nasjonal selvfølelse. Norge har helt siden annen verdenskrig vært ledende i den globale utviklingen av statistikk og økonomiske analyseverktøy og har også bidratt med oppbygging av slik kapasitet i utviklingsland⁶.

Utvalgets vurderinger

Kunnskap må sees som et globalt fellesgode. Av hovedsakelig økonomiske og kapasitetsmessige årsaker skapes kunnskap stort sett i rike land. Statistikken viser at Norge i stor grad er en gratispassasjer på kunnskapsområdet, fordi bidraget til den globale kunnskapsallmenningen ikke står i forhold til landets verdiskapning.

Etter utvalgets syn kjennetegnes en kunnskapspolitik som er samstemt med målet om fattigdomsbekjempelse først og fremst ved at den bidrar til produksjon og deling av kunnskap og ny teknologi som kan bedre levekårene til fattige i utviklingsland. En samstemt kunnskapspolitik bør også støtte opp om utvikling av kunnskapsbasen i utviklingsland og bidra med relevant kunnskap om utviklingsland.

8.2 Politikk for kunnskaps- og teknologiutvikling

8.2.1 Forskning rettet mot fattiges behov

Ny kunnskap oppstår ved at eksisterende kunnskap fra hele verden akkumuleres. Alle land har ansvar for å bidra til å øke denne globale kunnskapsallmenningen. Norge er som et lite land netto kunnskapsimportør, men vi bidrar også *relativt sett* mindre til den globale kunnskapsbasen enn de fleste land vi sammenligner oss med. Figur 8.3 viser at den andelen av BNP som Norge investerer

6. www.ssb.no/int.

i forskning og utvikling (FoU) er lav. Andelen har også sunket de senere årene fordi økningen i innsatsen ikke har holdt tritt med BNP-veksten. Det gjør Norge til en betydelig gratispassasjer på kunnskapsområdet.

Markedet vil framskaffe kunnskap og teknologi når det er kommersielt lønnsomt. Da kan den også komme de fattige til gode (se boks 8.1 om mobiltelefoni). Det utvikles imidlertid lite ny kunnskap på områder der det ikke finnes et marked, eller der hvor myndighetene eller store private givere ikke er inne. I Norge er det få store private givere og selv om utviklingslandene i økende grad blir attraktive markeder for norsk kunnskapsbasert næringsliv, gjelder det i liten grad den fattige delen av befolkningen. Utvikling av kunnskap og teknologi i Norge med spesiell relevans for fattige i utviklingsland er derfor avhengig av offentlig finansiering.

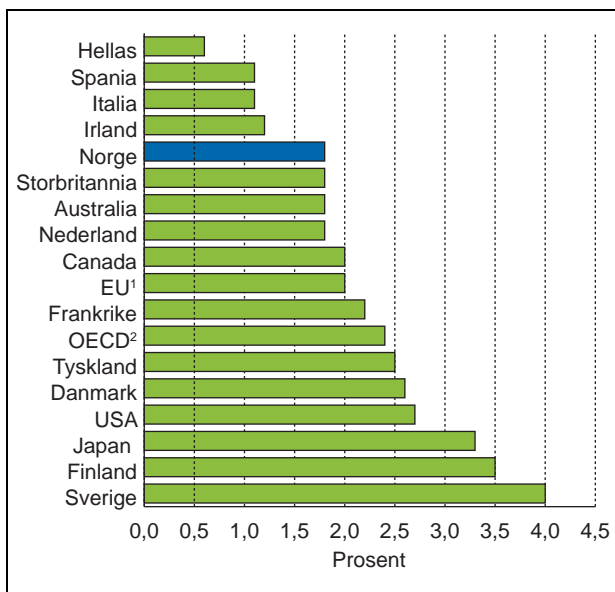
Stortingsmeldingen «Vilje til forskning» understreket at Norge som et rikt land har et ansvar for å bidra til den globale kunnskapsutviklingen. Det finnes imidlertid ingen systematisk oversikt over status for fattigdomsrelevant forskning i Norge. En undersøkelse fra 2007 viste at kun 7,5 prosent av helseforskningen i Norge var rettet mot de store folkesykdommene i utviklingsland som står for 90 prosent av den globale sykdomsbyrden. Andelen hadde da økt fra 5 prosent i 2001 etter at global helse ble prioritert av både Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet og Helse- og omsorgs-

departementet. Dette er imidlertid en svært beskjeden andel tatt i betraktning at man internasjonalt anser den globale andelen fattigdomsrettet helseforskning som i gjennomsnitt er på 10 prosent, for å være problematisk lav.

Sektoransvaret for forskning for utviklingsland ligger i praksis i Utenriksdepartementet. For øvrig har hvert departement ansvar for å finansiere forskning på sin sektor. Det er ingen etterprøving av om det drives forskning på sektorområder som gavner fattige utviklingsland og heller ingen sterke insentiver til å gjøre det. Omorganiseringen fra 2004 der forvaltningen av den generelle bilaterale bistanden ble flyttet fra NORAD til ambassadene har medført økt fragmentering mellom aktørene og redusert oversikt over de totale ordningene. Samtidig gir ambassadene i liten grad støtte til tiltak innen høyere utdanning og forskning. Begrunnelsen er manglende administrativ kapasitet og utilstrekkelige bevilgninger. Den utviklingsrelaterte forskningen finansiert av UD står for om lag 2 prosent av forskningsfinansieringen over statsbudsjettet, eller 1 prosent av Norges samlede forskningsinnsats.

EUs rammeprogram for forskning er verdens største forskningsfond og EUs tredje største utgiftspost. Norge deltar i finansieringen av det 7. rammeprogrammet, med rundt 1,3 milliarder norske kroner årlig. Rammeprogrammet legger mer vekt på å bidra til kunnskapsbygging for utviklingsland enn hva som er tilfelle for norske forskningsprogrammer, og har satsninger rettet mot utviklingslands spesielle behov innen helse, jordbruk, fiskerier og miljøvern. Norske forskere samarbeider med forskere fra utviklingsland i disse programmene.

På områder som helse og landbruk er det lansert en rekke internasjonale initiativer, og Norge deltar i finansieringen av disse. Kommisjonen for makroøkonomi og helse som ble nedsatt av Verdens helseorganisasjon under Gro Harlem Brundtland og ble ledet av Jeffrey Sachs, foreslo i 2001 å etablere et globalt helseforskningsfond med tildelinger på USD 1,5 milliarder per år. Dette er ikke blitt realisert. Det finnes i dag en del små, ukoordinerte internasjonale initiativer innen helseforskningen som ikke er tilstrekkelige for å sikre den nødvendige forskningsinnsatsen (se boks 8.2 om tuberkulose). Manglende evaluering gjør at det er lite kunnskap om effekten av de globale initiativene innen helseforskning. Erfaringene fra internasjonal innsats for landbruksforskning er svært positive med hensyn til effekt på fattigdomsreduksjon (se boks 8.3). Et viktig spørsmål er hvordan disse erfaringene kan bringes videre til andre relevante områder. Et tredje område med relevans for



Figur 8.3 Investeringer i FoU i prosent av BNP. 2003

¹ EU ekskluderer Hellas fra gruppen av rapporterende land

² OECD ekskluderer Hellas, Australia og Østerrike fra gruppen av rapporterende land

fattigdomsreduksjon er forskning i skjæringsfeltet mellom klima og energi. Innen dette feltet satses det lite i Norge (se omtale under kapittel 7 om klima- og energipolitikken).

8.2.2 Bidrag til å bygge kunnskapsmiljøer i utviklingsland⁷

Et velfungerende system for grunnutdanning og yrkesopplæring er en forutsetning for et godt rekrutteringsgrunnlag til høyere utdanning og god forskning. Her fokuserer vi imidlertid på Norges samarbeid med utviklingsland innen høyere utdanning og forskning fordi sektorpolitikken på dette feltet er mest relevant i et samstemthetsperspektiv. At tusenårsmålene har ført til økt internasjonal fokus på bistand til grunnskoleopplæring er gledelig, men det er nødvendig å se denne innsatsen mer i sammenheng med behovet for satsning på høyere

utdanning og forskning. Det har i mange år blitt stadig flere kvinner som kan lese og skrive og som går på skole. Nye tall fra NGO-nettverket Social Watch viser likevel at den positive trenden nå har snudd. Det er nå mer enn dobbelt så mange land hvor kjønnsforskjellene i tilgang på utdanning og lese- og skriveferdigheter øker, enn det er land der de blir redusert⁸.

Utvikling av faglig sterke forskningsmiljøer og formidling av forskningsresultater er viktige elementer for å fremme langsiktig økonomisk vekst, demokratiutvikling og fattigdomsbekjempelse. Ved siden av at kunnskapsbasen i landet bidrar til økt internasjonal konkurranseevne, vil lokal forskning, akademisk publisering og formidling som utføres av forskere med lokal kunnskap og tilnærming til problemene landet står overfor, medføre utvikling av forskningstema som vurderes som viktige i disse landene. Lokalt forankret forskning kan

7. Norsk politikks effekter på hjerneflukt fra utviklingsland, er omtalt i kapitlet om migrasjons- og arbeidsmarkedspolitik

8. http://www.socialwatch.org/en/avancesyRetrosos/IEG_2008/tablas/Brechaeducacion.htm

Boks 8.2 Hvem skal finansiere forskning på nye medisiner mot tuberkulose?

Tuberkulose (TB) tar årlig 2 millioner menneskeliv. Årlig smittes 8–9 millioner mennesker, hvorav 2 millioner i Afrika sør for Sahara. Tuberkulose forårsakes av fattigdom og skaper fattigdom. 95 prosent av de tuberkulosesyke bor i fattige land. At en familieforsørger blir syk med tuberkulose er ofte en sikker vei inn i fattigdom for hele familien. Sykdommen har spredd seg raskest i fattige land med svake helssystemer. Dårlig administrerte programmer har ført til utvikling og rask spredning av behandlingsresistent TB.

På tross av økende utbredelse og svekkede behandlingsmuligheter, har det ikke vært framgang i behandling av TB siden 1960-tallet. Det er behov for nye medisiner med kortere behandlingstid og bedre diagnostikk for å kunne bekjempe tuberkuloseepidemien. Dette krever forskning. TB-forskning generelt, og utvikling av nye medisiner spesielt, er kronisk underfinansiert. Oppgaven er i stor grad overlatt til legemiddelindustrien, som er avhengig av å tjene inn kostnader forbundet med forskning og

utvikling gjennom salg av produkter og tjenester.¹ Myndighetenes virkemiddel er å innvilge patent slik at industrien kan øke inntjeningen gjennom høye priser. TB utgjør et enormt marked i form av antall pasienter, men markedsstørrelsen er likevel liten ettersom antall pasienter som er i stand til å betale for behandlingen, er liten. For sykdommer som hovedsakelig rammer fattige, utgjør ikke patent noe incentiv for forskning og utvikling.

For å stimulere til forskning på TB og andre neglisjerte sykdommer må man utvikle alternative incentiver som premierer effekt på befolkningens helsetilstand.

Casenghi et al (2007) foreslår å utvikle åpne enheter for utvikling av nye medisiner, i samarbeid mellom akademia og legemiddelindustrien, finansiert på kontraktbasis av offentlige myndigheter og andre brukere. Kontraktene må sikre at immaterielle rettigheter til nye produkter som utvikles ikke hindrer at pasienter med behov for hjelp får tilgang til behandlingen.

Kilder: Casenghi M, Cole ST, Nathan CF (2007): New Approaches to Filling the Gap in Tuberculosis Drug Discovery. *PLoS Med* 4(11): e293 <http://medicine.plosjournals.org/perlserv/?request=get-document&doi=10.1371/journal.pmed.0040293>
http://www.leger-uten-grenser.no/msfinternational/invoke.cfm?objectId=C4B5011D-5056-AA77-6C1AF917FFD6D314&component=toolkit.article&method=full_html
 Casenghi et al 2007, Verdensbanken, Leger uten grenser²

Boks 8.3 Landbruksforskning reduserer fattigdom

Den rådgivende gruppen for internasjonal landbruksforskning (Consultative Group on International Agricultural Research – CGIAR) ble etablert i 1971. CGIAR er en strategisk allianse bestående av flere land, internasjonale og regionale organisasjoner og private forskningsfond. Den koordineres av Verdensbanken, FAO (Food and Agricultural Association) og UNDP (United Nations' Development Program).

Formålet er å støtte 15 forskningsinstitusjoner med i alt 8 500 ansatte i over 100 land. CGIAR har bygget opp landbruksrelatert forskningskompetanse i utviklingsland, og blant annet utviklet nye plantesorter som har medvirket til den grønne revolusjonen i Asia. Norge er blant CGIARs største givere.

CGIAR-støtten er en svært kostnadseffektiv bruk av offentlige utgifter. Det er estimert at hver krone investert i forskning gjennom CGIAR har resultert i økt matvareproduksjon tilsvarende 9 kroner, og at denne forskningen har redusert antall feilernærte barn med mellom 13 og 15 millioner.

Myndighetene i mellominntektslandene i Asia og Latin-Amerika har økt egen innsats på dette feltet, og i dag står CGIAR for rundt 5 prosent av den offentlig finansierte landbruksforskningen rettet mot utviklingsland. Lite av landbruksforskningen er rettet mot det afrikanske landbruket, hvor problemene er størst. Jordbruksproduksjonen i Afrika har falt med over 10 prosent siden 1980, samtidig som den har økt med 80 prosent i Asia.

Kilder: International Task Force on Global Public Goods (2006): Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest. Final Report. Stockholm, Sweden. <http://www.gpgtaskforce.org/bazment.aspx>
Forskningsrådet og International Task Force on Global Public Goods¹

ha større gjennomslag i politiske kretser og være med på å utfordre den allmenne forståelsen av problemene fattige i utviklingsland står overfor. Forskere som i tillegg formidler på lokale språk når bredere ut lokalt enn internasjonale forskere som primært publiserer på engelsk.

«Vilje til forskning» understreket at Norge har forpliktelser til å trekke fattige land med i den internasjonale kunnskapsallmenningen gjennom økt samarbeid. Oppbygging av kunnskapsmiljøer i utviklingsland krever en langsiktig satsning av en helt annen størrelsesorden enn det Norge alene kan bidra med, men det betyr ikke at norsk politikk på dette området er uten betydning. Som vist i «verdenskartet» i figur 8.2, utgjør norsk forskningsinnsats det dobbelte av den totale innsatsen i landene i Afrika unntatt Nord-Afrika og Sør-Afrika.

Sammenlignet med land med en tilsvarende utviklingspolitikk synes Norge i mindre grad å prioritere forskning og kunnskapsbasert bistand. Sverige bruker for eksempel om lag 6 prosent av sin bilaterale bistand til forskning. De erfarer at fokus på lokal institusjonell kapasitetsutvikling har gitt gode resultater. Det samme gjelder basisbevilgninger og nettverksstøtte framfor øremerkede midler til forskning og utplassert personale på ambassadene og i felt med spesielt ansvar for forskning.

Oppdragsgivere i Norge – ikke minst innen bistanden, men også andre sektorer – kan bidra til oppbygging av forskningsmiljøer i utviklingsland ved å inkludere dem i anbudsprosesser og utlysninger av forskningsmidler. Generelt har forskningsmiljøer i utviklingsland små muligheter til å delta i konkurransen om forskningsmidler i Norge og internasjonalt, og miljøene i de fattigste landene holder ofte for lav kvalitet til å nå opp i konkurransen. Konsulenter og forskere fra utviklingsland deltar i norske bistandsevalueringer primært gjennom at de leies inn av norske eller europeiske konsulentfirmaer eller forskningsinstitusjoner som har evalueringsoppdraget. Norads evalueringsavdeling har satt i gang et forsøk i Uganda med direkte rekruttering av lokale firmaer.

Norske utdannings- og forskningsmiljøer kan bidra til å styrke kunnskapsbasen gjennom å åpne mer for studenter fra fattige land, ved å støtte forskningsmiljøer i fattige land, gjennom forskningspartnerskap og gjennom å formidle forskningsresultater til og fra utviklingsland. Norske forskningsmiljøer har et primæroppdrag og en egeninteresse i å samarbeide med gode forskningsmiljøer internasjonalt, også i utviklingsland. Derfor er det også et økende, egeninitiert samarbeid mellom forskere i Norge og land som Kina.

Samarbeid med forskningsmiljøer i utviklingsland som ikke ligger i den internasjonale fronten,

oppmuntres ikke av finansieringssystemet for universiteter, høyskoler og instituttsektoren, og gir heller ikke forskningsmessig prestisje. Slikt samarbeid må derfor finansieres særskilt. I dag gjøres dette gjennom forskningsprogrammet NUFU, som er finansiert gjennom UD/Norad med om lag lik finansiering fra hver av de norske institusjonene som deltar (som igjen er finansiert av Kunnskapsdepartementet), og Norads Program for Masterutdanning (NOMA). Ved Universitetet i Oslo har for eksempel over 100 vitenskapelige ansatte prosjektsamarbeid med kolleger i afrikanske land, delvis NUFU-finansiert, men også med midler fra andre kilder. NUFU, som i 2003 fikk en meget god faglig evaluering, er imidlertid en kilde av beskjedent omfang som er lite forutsigbar med hensyn til langsiktig finansiering og involvering. En arbeidsgruppe nedsatt av Utenriksdepartementet i 2007 fant at 4 prosent av bistanden går til høyere utdanning og forskning. Dette inkluderer også støtte til utviklingsforskning som i stor grad er midler som kanaliseres tilbake til Norge⁹. Arbeidsgruppen hevder også at norsk bistand i liten grad benytter støtte til høyere utdanning og forskning som et aktivt virkemiddel for å underbygge aktiviteten i ulike sektorer og satsinger.

Ved siden av de direkte bevilgningene til universiteter og høyskoler, er programmer administrert av Forskningsrådet den viktigste offentlige finansieringskanalen i Norge. Kun norske forskningsinstitusjoner kan søke finansiering fra disse programmene. I prinsippet kan forskningsmiljøer fra utviklingsland få tilgang til slik finansiering gjennom å samarbeide med norske miljøer. I praksis begrenses slik deltakelse av knappe ressurser og politiske prioriteringer av spesifikke norske problemstillinger som det bevilgende departement ønsker å få belyst.

En mulighet til å bygge kunnskapsmiljøer i utviklingsland ligger i å finansiere særskilt samarbeid med utvalgte land. Norge har bilaterale forskningsavtaler med utviklingsland som ligger langt fremme innenfor enkelte forskningsområder (Sør-Afrika, India og Kina). Sør-Afrika-programmet er et forskningsprogram som støttes av både norske og Sør-Afrikanske myndigheter. Den norske delen har hittil vært finansiert over bistandsbudsjettet, men skal etter hvert inngå i de ordinære forsk-

ningsbevilgningene. Dette illustrerer hvordan samarbeid som tradisjonelt har vært sett på som bistand, i økende grad sees på som likeverdig samarbeid som tjener norske interesser. Når det gjelder forskningsavtalene med India og Kina, er disse i liten grad fulgt opp på finansieringssiden, på tross av at det er i Norges egeninteresse å utvide samarbeidet med disse landene.

For utviklingsland kan det være mer attraktivt med multilateral finansiering enn med bilateral samarbeid, idet de multilateralt får tilgang til flere potensielle samarbeidsinstitusjoner av fremragende kvalitet. Samarbeid finansiert gjennom norsk bistand vil på sin side ofte være bundet til samarbeid med norske institusjoner, som ikke nødvendigvis fører an på den internasjonale forskningsfronten på det aktuelle området. NUFU og NOMA muliggjør multilateralt partnerskap.

De fleste aktiviteter i de tematiske programmene i EUs rammeprogram er åpne for deltakelse fra utviklingsland. Rammeprogrammet har utviklet egne virkemidler som er tilpasset utviklingslandenes kapasitet og Norge bidrar til dette gjennom sin finansiering av rammeprogrammet. Ifølge EU er den viktigste begrensningen på samarbeidet med miljøer i utviklingsland disse landenes svake kapasitet. Økt gjennomslag for utviklingsland i de internasjonale konkurransearenaene for forskningsfinansiering krever ifølge EU mer innsats fra bistandssiden for å bygge opp miljøene.

De forskningsinitiativene Norge støtter innen helse og utdanning gjennom FN og andre multilaterale organisasjoner, har liten tilknytning til høyere utdanning og forskningsinstitusjoner i utviklingsland. De har dessuten ofte ikke lokal kompetanse- og institusjonsbygging som en sentral del av sin aktivitet og bidrar dermed relativt lite til styrking av forskningsmiljøer i lavinntektsland, noe tilsvarende initiativer innen landbruk gjør.

Norge har tatt initiativer i internasjonale organisasjoner for å sikre kunnskapsmiljøer i utviklingsland. I 2003 vedtok UNESCOs generalkonferanse et norsk resolusjonsforslag om kvalitet i høyere utdanning. Som oppfølging har OECD og UNESCO utformet retningslinjer for kvalitetssikring av transnasjonal høyere i utdanning over landegrensene for å beskytte studenter mot svindel og utdanning av dårlig kvalitet som har fulgt økende handel med utdanningstjenester.

Norge tok i 2005 et initiativ for å åpne den europeiske Bologna-prosessen, som har etablering av et europeisk område for høyere utdanning innen 2010 som mål, for resten av verden. Norge ledet arbeidsgruppen som laget en strategi for dette. Strategien ble vedtatt på ministermøtet i London i

9. Norad (2007): Mot en mer kunnskapsfokusert utviklingspolitikk: plattform for bilateral bistand til høyere utdanning og forskning i utviklingslandene. Utført av Arbeidsgruppe fra Kunnskapsdepartementet, Forskningsrådet, Senter for internasjonalisering av høyere utdanning, Universitets- og høyskolerådet, Utenriksdepartementet og Norad. http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=8454

2007. Den har blant annet økt samarbeid med universiteter i utviklingsland og godkjenning av kvalifikasjoner fra utviklingsland som mål. Dette initiativet kan antakelig bidra til langt mer fokus på kvalitet i høyere utdanning og forskning i utviklingsland enn tradisjonell bistand kan.

8.2.3 Kunnskap for en bedre utviklingspolitikk

UD er hovedkilden for finansiering av politikkrelevante utviklingsforskning. En evaluering i 2007 av den samfunnsfaglige delen av utviklingsrelatert forskning viser at den har stort omfang i Norge og at kvaliteten gjennomgående er god. Evalueringen var kritisk til den tette koblingen mellom forskere og oppdragsgiver, og påpeker at bistandsmyndighetene kan få for stor innflytelse over hvilke problemstillinger det forskes på. Spesielt ble det påpekt at det forskes for lite på effekten av bistanden. En annen problemstilling framhevet av en arbeidsgruppe i UD er balansering av norske prioriteringer mellom «nasjonalt eierskap» og «norske komparative fortrinn», og viktighet av at bruk av norsk kompetanse ikke hindrer bygging av lokal langsiktig kapasitet og kompetanse.

Ifølge Forum for global helseforskning¹⁰ er det et stort behov for mer forskning omkring implementering av tiltak. Dette gjelder mange områder. Mange tiltak i fattige land har ofte ikke fått forventet effekt, men på grunn av lite forskningsbasert evaluering vet vi i dag ikke nok om hvorfor velmente tiltak ikke har gitt bedre resultat. Satsningen det nå legges opp til for å nå tusenårsmålene er i liten grad fulgt opp med nødvendig forskning. Det er også liten grad av koordinering mellom de ulike givere, nasjonale myndigheter og internasjonale organisasjoner når det gjelder implementeringsforskning, på tross av at dette kan gi store effektivitetsgevinster.

Utvalgets vurderinger

Kunnskap og teknologi kan bidra til å redusere fattigdom, men fattige utgjør ikke et attraktivt marked og fattige land har heller ikke ressurser til å prioritere høyere utdanning og forskning. I dette perspektivet ser utvalget det som uheldig at Norge satser lite på kunnskapsutvikling generelt, og at fattigdomsrelevant forskning ikke ser ut til å være prioritert. Nivået på forskningsinnsatsen går ikke i riktig retning, og en stadig mindre andel av den totale verdiskapningen i Norge settes av til utvik-

ling av ny kunnskap og teknologi. En svak økning i prioriteringen av fattigdomsrelevant helseforskning de siste årene kan tyde på at prioriteringene er blitt mer i tråd med de globale behovene, men det er fortsatt rimelig å konkludere med at norsk forskning i liten grad prioriterer kunnskapsbehovene til fattige i utviklingsland.

Utvalget noterer også at satsing på å utvikle høyere utdannings- og forskningsinstitusjoner i utviklingsland er beskjedent. De norske initiativene i Bologna-prosessen og UNESCO gir uttrykk for at nasjonale utdanningsmyndigheter i Norge og internasjonalt i økende grad tar sin del av ansvaret for å nå de utviklingspolitiske målene. Dette er positive signaler, men det gjenstår å se hva som konkret kommer ut av disse initiativene. Inntil videre er det rimelig å konkludere med at intensjonene i «Vilje til forskning» om Norge som en global partner på kunnskapsområdet i liten grad er fulgt opp med konkret satsning.

Utvalget erkjenner at det til en viss grad er en innebygd motsetning mellom det utviklingspolitiske målet for forskningssamarbeid (å fremme forskningskapasitet i utviklingsland) og det politiske målet for forskningssamarbeid (å fremme kvalitet og kapasitet i forskningen i Norge). Stadig flere mellominntektsland utvikler imidlertid gode forskningsmiljøer, noen også gode høyere utdannings- og forskningssektorer. Dette bidrar til å redusere motsetningen mellom disse to målene. Det kan derfor utvikles forskningssamarbeid som både bidrar til å utvikle mellominntektslandenes sektor for høyere utdanning og forskning og som er bra for kvaliteten og kapasiteten i norsk forskning. Ikke minst gjelder dette samarbeid med Kina og India, hvor Norge står i fare for å bli akterutseilt av mer ambisiøse land.

Forskningsprogrammer og incentiver i universitets-, høgskole- og instituttsektoren premierer etter utvalgets mening i for liten grad forskning rettet mot utviklingslands behov og forskningssamarbeid med utviklingsland med lav kunnskapsbase. Forskningsformidling utenom internasjonale tidsskrift og på lokale språk, nødvendig for lokal kunnskapsoppbygging og diskusjon, blir ikke premiert i det norske systemet. For å rette på dette mener utvalget at det er nødvendig med nye stimuleringsordninger slik at KD sammen med norske universiteter, høgskoler og forskningsinstitusjoner velger å kreditere, prioritere og avsette større ressurser for forskning og utdanning rettet mot disse behovene og mot mer globale behov. Det er positivt at KD, gjennom de offentlige universitets- og høgskoleinstitusjonene, deltar forpliktende i finansieringen av NUFU-programmet og dermed bidrar

10. Informasjon på nettstedet www.globalforumhealth.org

til å nå de utviklingspolitiske målene. Det må likevel understrekes at innsatsen både fra UD, KD og Norad er liten.

Utvalgets vurdering er at det vil være også i Norges interesse å anlegge et mer globalt perspektiv på finansiering og prioritering. Et eksempel er helseforskning. Smittsomme sykdommer krysser landegrensener lettere enn før. Global oppvarming fører til økt utbredelse av tropiske sykdommer. I en globalisert verden er det derfor i Norges egeninteresse å bidra til å stanse de globale folkesykdommene som HIV/aids, malaria og multiresistent tuberkulose. Det er behov for i større grad å koordinere den internasjonale innsatsen i helseforskning, samt å involvere universitetsmiljøer i utviklingsland.

Utvalget mener at det er for lite forskning på effekten av bistand. Universitets- og instituttmiljøer i utviklingsland blir lite brukt i slik forskning, hvilket gjør at man ikke får utnyttet synergieffektene mellom bistand og kunnskapsbygging.

Utvalgets vurdering er at det er positivt at alle departementer har ansvar for forskning på sine sektorer. Det er imidlertid negativt at sektoransvaret når det gjelder kunnskapsbehovene utenfor Norges grenser er uklart. I dag måles sektordepartementene først og fremst på hva de gjør «for Norge.» Selv om UD har ansvar for utviklingssektoren, er det urealistisk at UD kan bære hele Norges ansvar for å bidra til kunnskapsbygging relevant for fattige i utviklingsland. I så fall må UD ha et langt større forskningsbudsjett enn 1 prosent av Norges samlede forskningsinnsats. En sterkere norsk satsning på kunnskaps- og teknologiutvikling for fattige vil kreve at andre sektordepartementer i større grad prioriterer globale problemstillinger når det gjelder forskningsfinansiering. Utvalget mener at alle departementer bør ha ansvar for de globale utfordringene innen sin sektor og at sektoransvaret for forskning må være en del av dette. Dette gjelder særlig myndighetene med ansvar for utdanning og forskning, helse, miljø, landbruk og energi og vil kreve en langsiktig oppbygging med engasjement og klar fordeling av ansvar forankret på politisk nivå.

8.3 Kunnskapsdeling

8.3.1 Politikk for immaterialrett og kunnskapsdeling

Kunnskap er i økonomiske termer et kollektivt gode eller fellesgode, kjennetegnet av at det er ikke-ekskluderende, noe som betyr at det i et uregulert marked er umulig å hindre noen i å bruke

kunnskap som er frambrakt og at det er ikke-rivaliserende i forbruk, som innebærer at det at noen bruker kunnskapen ikke hindrer andre i å bruke den. Kunnskap blir ikke «brukt opp» i motsetning til de fleste andre goder.

Dette betyr at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt at så mange som mulig får tatt ny kunnskap i bruk. Blant annet ligger det en stor samfunnsmessig gevinst i at utviklingsland får tilgang til ny kunnskap og teknologi som hovedsakelig produseres i rike land. Det at kunnskap er ikke-ekskluderende gjør finansiering av kunnskapsutvikling mer krevende enn finansiering av de fleste andre goder. Forskning kan enten finansieres over offentlige budsjetter (FoU-støtte, skattefradrag mv) eller donasjoner, eller myndighetene kan overlate til utvikleren selv å betale. Det siste vil ikke skje dersom ikke utvikleren har utsikter til å tjene inn denne utgiften.

Immaterialretten (IR) er det lovverket som skal hjelpe den som utvikler blant annet kunnskaper og teknologi å tjene inn kostnadene sine. IR gir utvikleren av immateriell (ikke-materiell) eiendom eksklusiv, midlertidig bruksrett gjennom patenter, copyrights et cetera. Eieren av kunnskapen/teknologien kan la andre bruke den, gjerne mot betaling (lisens/royalty). Hensikten med IR er å skape incentiver til å bidra til å øke samfunnets tilgang til kunnskap. Samtidig må ikke eiendomsretten til kunnskap bli så sterk at de positive incentiveeffektene fører til monopol på kunnskap. Dette er en viktig grunn til at patenter er tidsbegrensede. Framgang innen forskningen forutsetter at nye ideer kan bygge på eksisterende kunnskap. Styrket IR-vern kan hindre slik kunnskapsbygging og har også vist seg å drenere midler fra forskning til kamp om rettigheter i rettssalene. Monopoler fører også til kunstig høye priser og lavere innovasjonstakt på grunn av mangel på konkurranse. Verdensbanken har beregnet at TRIPS-avtalen – avtalen om 'Trade-Related Intellectual Property Rights' som innebærer at utviklingsland som deltar i de internasjonale handelsavtalene, må innføre IR-systemer på linje med det man har i rike land – vil fire-doble utviklingslandenes lisensbetalinger til rike land, og dermed utligne all utviklingshjelp.

Det er ikke forskningsmessig grunnlag for å hevde at styrket IR bidrar til teknologisk utvikling i fattige land. IR kan tvert om bidra til å hindre teknologisk utvikling i de minst utviklede landene. UNCTAD viser i en undersøkelse fra 2007¹¹ til erfaringer fra en rekke asiatiske land som har tatt igjen vestlige land med hensyn til teknologisk utvikling. På det teknologiske nivået mange av utviklingslandene befinner seg på, kan de kopiere teknologi fra

teknologisk avanserte land. De har da ingen fordel av at teknologien er beskyttet. Først på et høyt teknologisk nivå vil et land ha defensive interesser i å beskytte egenutviklet teknologi. Verdensbanken¹² finner bevis for at IR-beskyttelse kan fremme teknologioverføring gjennom utenlandske direkteinvesteringer og etablering av datterselskaper i mellominntektsland, men ikke i fattige land.

Det er stor grad av enighet i samfunnsøkonomisk debatt om at immaterialretten de senere årene har utviklet seg til å favorisere utviklede land hvor rettighetshaverne hører hjemme framfor utviklingslandene¹³. I USA og Europa er det vedtatt nasjonale lover som øker monopolmakten innen kunnskaps- og teknologiområdet. Det er blitt lovlig å ta patent og patentlignende beskyttelse på ting det tidligere ikke var adgang til å beskytte på denne måten. Patenter får stadig lengre gyldighet, og det er blitt en strategi fra industriens side å forlenge eksisterende patenter ved hjelp av små endringer i det patenterte (evergreening). Kunnskap som i stor grad er utviklet gjennom offentlig finansiert forskning patenteres av næringslivet (fløteskumming). Bruk av patenter har eksplodert innen bioteknologi/genforskning, særlig farmasøytisk industri og landbruk. På grunn av økende bekymring over at kostbare lisenser i praksis utestenger store grupper fra diagnostisering og behandling, har OECD utarbeidet retningslinjer for lisensiering av slike oppfinnelser.

Immaterialretten i ulike land harmoniseres gjennom internasjonalt samarbeid slik at det blir stadig enklere å søke patent i flere land samtidig. Dette gir innsparinger både for næringslivet og patentmyndighetene, og kan korte ned den etter hvert lange behandlingstiden ved de nasjonale patentkontorene. Lang behandlingstid utsetter publisering av forskningen, og harmonisering kan på denne måten isolert sett fremme kunnskapsflyten. På den annen side vil økt harmonisering gi en økning i antall land hver patent er gyldig i, hvilket

fører til mer monopolisering av kunnskap og til at utviklingsland mister muligheten for tilgang og kopiering.

Den internasjonale patentsamarbeidsavtalen (PCT) forvaltes av FNs særorganisasjon for IR World Intellectual Property Organization (WIPO). I de internasjonale forhandlingene er USA, Japan og EU (representert ved respektive lands patentkontor) pådrivere for å innføre et verdenspatent, det vil si at et patent innvilget i ett medlemsland automatisk gjøres gyldig i alle andre medlemsland. I EU har det i lang tid pågått et arbeid med å få til enighet om en forordning om et fellesskapspatent, som innvilges med virkning for hele EU under ett. Prosessen for harmonisering av patentretten i WIPO brøt sammen i 2006 på grunn av uenighet mellom industrilandene og utviklingslandene. Etter dette har forhandlingene foregått i uformelle fora med begrenset åpenhet, og uten deltakelse fra utviklingslandene. Det er ifølge Tvedt¹⁴ sannsynlig at det oppnås enighet i denne uformelle forhandlingen og at forhandlingsresultatene blir brakt tilbake til WIPO som en «take it or leave it»-løsning for alle land.

WTOs pålegg gjennom TRIPS-avtalen om at utviklingsland som deltar i de internasjonale handelsavtalene må innføre IR-systemer på linje med det man har i rike land, vil gjøre det ulovlig for utviklingsland å kopiere kunnskap og teknologi som blir patentert eller rettighetsbeskyttet av utenlandske eiere i eget land. Ifølge TRIPS-avtalen skal det også kunne gis patent på oppfinnelser hvor gener og mikroorganismer samt mikrobiologiske framgangsmåter inngår. Her kommer TRIPS-avtalen i konflikt med FN-konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) siden innvilgelse av patenter ikke tar hensyn til konvensjonens bestemmelser om at tilgang til genmateriale krever forhåndssamtykke fra det landet genmaterialet kommer fra. Ifølge konvensjonen skal også de gjensidig avtalte vilkårene fastsette eventuell fordeling av fortjenesten fra bruk av det genetiske mangfoldet. Norge har i TRIPS-rådet tatt til orde for en ny, obligatorisk bestemmelse om at opprinnelsen til genressurser skal oppgis når det søkes patentbeskyttelse. Dette vil gjøre det enklere å påse at CBDs bestemmelser er fulgt hos de som har brukt genressurser i utvikling av nye produkter.

Som følge av TRIPS-avtalen er alle WTO-land forpliktet til å innføre patent på alle slags oppfinnelser, men land kan unnlate å tillate patent på planter

11. UNCTAD (2007): The Least Developed Countries Report 2007 – Knowledge, technological learning and innovation for development. United Nations Conference on Trade and Development http://www.unctad.org/en/docs/lcd2007_en.pdf

12. Verdensbanken (2008): Global Economic Prospects 2008: Technology Diffusion in the Developing World <http://site-resources.worldbank.org/INTGEP2008/Resources/complete-report.pdf>

13. Wolf, Martin (2005): Why Globalization Works. Yale Nota Bene. Stiglitz, Joseph E. (2006): A New Agenda for Global Warming. Economists' Voice Juli 2006. <http://www.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1210&context=ev>

Chang, Ha-Joon (2007): Bad Samaritans—Rich Nations, Poor Policies and the Threat to the Developing World. Random House Business Books – Arrow Books Ltd

14. Tvedt, Morten Walløe: The Path to One Universal Patent. Environmental Policy and Law, Vol 37, No 4, 2007. <http://www.fni.no/doc&pdf/MWT-EPL-2007.PDF>

og dyr. Derimot er de forpliktet til å innføre et såkalt *sui-generis* system for beskyttelse av plantesorter (artikkel 27.3b). Det er ikke definert nærmere hva et slikt system skal være annet enn at det må være effektivt. Utviklingsland utsettes nå for et press til å innføre plantesortsbeskyttelse som er i tråd med Den internasjonale konvensjonen for plantesortsbeskyttelse (UPOV).

UPOV utviklet seg i Europa fra 1960-tallet på bakgrunn av ønsket om å gi visse eksklusive rettigheter til planteforedlere og man fant patentsystemet uegnet til å beskytte plantesorter. I dag er de 65 medlemmene av UPOV tilsluttet UPOV-avtalene av enten 1978 eller 1991. Forskjellen mellom disse to avtalene er at versjonen fra 1978 tillater bønder å spare såkorn fra egen avling og bruke dette fritt. Dette har stor betydning for bønder i utviklingsland. I 1991-versjonen er denne rettigheten snevret inn. Norge meldte seg inn i UPOV i 1993 fordi det da ble klart at det snart ville bli lukket for å slutte seg til UPOV-1978. Norge er fortsatt kun tilsluttet 1978-versjonen av avtalen.

Majoriteten av medlemslandene i UPOV er industriland. Presset på utviklingsland for å bli med i UPOV skjer både etter påtrykk fra UPOV-sekretariatet selv og fra industriland gjennom bilaterale handelsavtaler. Om utviklingsland skal slutte seg til UPOV, må de innføre nasjonale regler for plantesortsbeskyttelse i tråd med UPOV 1991, selv om UPOV 1978 gir bedre beskyttelse for bønders rettigheter til såfrø¹⁵.

TRIPS-avtalen har en klausul om at avtalen skal reforhandles. Utviklingslandene har krevd snarlig reforhandling, støttet av blant annet Norge. Dette har ikke ført fram, men enkelte endringer i utviklingslands favør er innført. WTO vedtok gjennom en politisk erklæring i 2001 at TRIPS-avtalen ikke skal være til hinder for vedtak i medlemslandene for å beskytte folkehelsen, samt at alle land har rett til å utstede tvangslisens i tilfeller der folkehelsen er truet¹⁶. TRIPS-avtalen begrenser i utgangspunktet adgangen til å eksportere tvangslisenserte produkter, slik at utviklingsland uten tekniske eller økonomiske forutsetninger til selv å kunne produsere kopilegemidler i prinsippet har vært henvist

til dyre originalvarer. I 2003 vedtok imidlertid WTO et tillegg til TRIPS-avtalen slik at legemidler laget på tvangslisens nå kan eksporteres til fattige land uten tilstrekkelig produksjonskapasitet.

WTO erkjente i 2005 at beskyttelse av immaterielle rettigheter kan ha kostnader som er større enn fordelene for de aller fattigste landene. De minst utviklede landene fikk derfor samme år utsatt frist til å gjennomføre TRIPS-avtalen til juli 2013. Når det gjelder patent på legemidler er det gitt utsettelse til 2016.

På grunn av stillstand i WTO-forhandlingene inngås det en rekke bilaterale og regionale handelsavtaler. Disse inneholder som regel tilsvarende eller strengere (TRIPS+) krav enn det TRIPS-avtalen fordrer.

Politikken i de fleste kunnskapsintensive land har de senere årene lagt større vekt på kommersialisering av forskningsresultater. Dette gjelder også tilgang til internasjonale databaser som blir mer og mer lukkede og kun gjøres tilgjengelige mot betydelige økonomiske bidrag. Databaser innen helse og klima innsamlet med finansiering fra fellekskapsmidler blir i økende grad lukket og kommersialiserte.

Denne utviklingen kan utgjøre en trussel mot åpen tilgang til ny kunnskap og teknologi. OECD har på bakgrunn av forskningens avgjørende rolle i å løse globale utfordringer innen helse, klima, energi og naturressurser arbeidet for å sikre åpen tilgang til offentlig finansierte forskningsdata (innsamlede grunnlagsdata) og påpeker at framgangen innen slik forskning er avhengig av bredest mulig utveksling og formidling av kunnskap. EU-parlamentet har også gjort vedtak som skal sikre at IR ikke hindrer overføring av klimateknologi til utviklingsland.

Internasjonalt er det økende tendens til at myndighetene oppmuntrer til eller stiller krav om at offentlig finansiert forskning publiseres og gjøres gratis tilgjengelige gjennom arkiver ved offentlige institusjoner. Dette skyldes at stadig økende priser på vitenskapelige tidsskrifter utgjør en barriere mot kunnskapsspredning. Det europeiske forskningsrådet ERC besluttet i 2007 å kreve at all ERC-finansiert forskning som er offentliggjort i tidsskrifter som krever peer reviews (fagfelleevaluering), skal gjøres gratis tilgjengelig innen seks måneder etter publisering. Den europeiske organisasjonen av universiteter (EUA) vedtok i 2008 å arbeide for tilsvarende åpenhet for resultatene av forskning ved universitetene. USAs kongress vedtok i 2008 at all forskning finansiert av USAs forskningsråd for helseforskning (National Institutes of Health) skal legges ut på det fritt tilgjengelige nett-

15. Bønders rettigheter er anerkjent i Artikkel 9 i Den internasjonale plantetraktaten for mat og landbruk (ITPGRFA). Virkeliggjøring av disse rettighetene er avgjørende for å sikre bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet i jordbruket.

16. Tvangslisens gir rett til å utnytte (det vil si produsere eller importere) det patenterte produktet, uten patenthavers samtykke, men mot «passende vederlag». En viktig forutsetning for tvangslisens er at patenthaver ikke er villig til å selge eller inngå frivillig produksjonslisensavtale på rimelige vilkår.

Boks 8.4 Mulige negative konsekvenser for utviklingsland av økt immaterialrettsvern

Empirisk kunnskap om immaterialrettens rolle i å fremme innovasjon og økonomisk vekst er begrenset, og konklusjonene er sprikende. Det er også ulike syn på effekten av IR på utviklingslandenes muligheter for vekst og sosial utvikling. Det følgende er en gjennomgang av de negative effektene for utviklingsland (basert på UNCTAD/ ICTSD 2003¹, UK Commission 2002²).

Samfunnsøkonomiske kostnader: Ny kunnskap og teknologi bygger på eksisterende kunnskap og teknologi. Jo mer tilgjengelig kunnskapen er, desto lettere er det å bygge videre på den. Patenter gjør det ulovlig å bygge videre på den patenterte kunnskapen så lenge patentet gjelder (vanligvis 20 år) og i de landene det gjelder (landene patenteier har tatt patent i). Dette kan medføre at samme kunnskap må «finnes opp» flere ganger, hvilket er samfunnsøkonomisk sløsing med ressurser. Eventuelt må det betales lisens for å bruke den patenterte kunnskapen. Dette øker kostnadene ved forskning og innovasjon.

Barriere mot kunnskapsutvikling: Patenter kan være et incentiv til å drive kunnskapsutvikling, men kan også være en barriere. I mange bransjer skjer teknologiutviklingen i mange små skritt. Dette gjelder for eksempel innen utvikling av programvare og bioteknologi. Når hvert lille skritt patenteres, blir det ressurskrevende å holde oversikt over gjeldende patenter. Bedrifter og forskningsmiljøer som ikke kan bruke store ressurser på juridisk bistand til å holde oversikt over patenter på sitt område, risikerer å bryte patenter uten å vite det. Det er flere eksempler på bedrifter som har gått over ende etter store erstatningskrav for patentbrudd.

Dette berører utviklingsland på to måter: Næringslivet i utviklingsland er mer sårbart på grunn av dårligere tilgang og ressurser til juridisk kompetanse. Dette gjør disincentivene større i utviklingsland, dersom landet har inn-

ført et IR-system slik TRIPS-avtalen krever. Videre berøres produksjon av ny kunnskap og teknologi som er spesielt relevante for fattige i utviklingsland. For eksempel vil et villnis av patenter på gener gjøre det enda mindre attraktivt (dyrere) å utvikle medisiner eller frøsorter for et lite betalingsdyktig marked (se UK Commission side 127 og 129 for eksempler om forskere som støtte på 39 patenter i forskning på Malariavaksiner og 70 patenter i A-vitaminberiket ris).

Trekker opp stigen: Det kan også argumenteres for at utviklingsland bør ha anledning til å kopiere teknologi for å skape økonomisk og sosial utvikling, slik for eksempel Japan og Sør-Korea har gjort. Både Japan og verdens forbrukere er tjent med at Toyota så dagens lys, på bekostning av amerikanske og europeiske bilprodusenters markedsrett (se Dutfield 2006³ for flere eksempler, blant annet svenske Ericsson).

Hindrer fattiges tilgang til medisin: Begrunnelsen for å kopiere teknologi gjelder generelt, men det sosiale argumentet er sterkere innen medisinsk teknologi enn i andre bransjer. Kopimedisin koster gjerne en brøkdel av originalen. Billig kopimedisin kan bety forskjellen mellom liv og død for fattige mennesker. Legemiddelinindustrien jobber for å hindre produksjon og eksport av kopimedisin til fattige land (se egen boks om rettssaken mellom Novartis og India).

Kan true biologisk mangfold og fattiges matvarerikkerhet: Dette kan foregå på tre måter: 1) IR-beskyttelse av plantesorter innfører økonomiske incentiver i jordbrukssektoren som vil dreie produksjonen mot færre plantesorter. Produksjonen blir dermed mer sårbar for sykdom. Dietten til bøndene kan også bli mer ensidig. 2) Bøndenes muligheter til å fritt utveksle frø reduseres, og de vil i økende grad måtte betale for såkorn. 3) Fri utveksling av plantesorter for utvikling av nye og bedre sorter reduseres.

1 UNCTAD/ICTSD (2003): Intellectual Property Rights: Implications for Development. Policy Discussion Paper <http://www.iprsonline.org/unctadictsd/policyDpaper.htm>

2 UK Commission: Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy. Report of the Commission on Intellectual Property Rights. London September 2002. http://www.iprcommission.org/graphic/documents/final_report.htm

3 Dutfield, Graham: «To copy is to steal»: TRIPS, (un)free trade agreements and the new intellectual property fundamentalism. Journal of Information, Law & Technology No. 1 2006. http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/jilt/2006_1/dutfield/

Boks 8.4 forts.

Muliggjør tyveri av utviklingslandenes kunnskap (genroveri mv.): Utvidelse av hva som er patentert til planter og annet naturlig forekommende biologisk materiale – uten at utviklingslandene selv har kapasitet til å benytte seg av muligheten dette gir for næringsutvikling – gjør at teknologisk avanserte land stikker av med fortjenesten. For eksempel har farmasøytisk industri tatt patent på tradisjonell kunnskap om helbredende planter etc. hentet fra folkemedisinen i utviklingsland. På denne måten tjener industrien penger på kunnskapen utviklet i fattige land, samtidig som fattige land ikke selv får anledning til å bruke sin egen kunnskap uten å betale for det.

Gjør det vanskelig for universiteter i utviklingsland å følge med på forskningsfronten: Hovedkanalen for kvalitetskontroll og formidling av forskningsresultater er artikler i fagfelle-vurderte tidsskrifter. De fleste velrenommerte tidsskrifter eies av de store internasjonale forlagshusene, som har copyright på artiklene. Prisstigningen på vitenskapelige tidsskrifter har de siste 30 årene vært 3–4 ganger høyere enn inflasjonen. For at et universitet skal kunne henge med i forskningen, trengs det tilgang til et stort og raskt økende antall tidsskrifter. For uni-

versiteter i fattige land er abonnementskostnadene uoverstigelige. For eksempel brukte Universitetsbiblioteket ved Universitetet i Oslo 50 millioner kroner på tidsskriftabonnementer og annet medieinnkjøp i 2005. Dette tilsvarer en tredjedel av hele budsjettet for høyere utdanning i Kirgisistan, et fattig land med om lag samme folketall som Norge. Forskning krever ofte spesialisert software, eksempelvis avanserte statistikkprogrammer som oppgraderes ofte. Kostnaden ved mange slike programmer er uoverstigelige for mange utviklingsland, idet lisenskostnadene er tilpasset rike lands kjøpekraft. Før copyright ble innført i utviklingsland (ofte gjennom TRIPS-avtalen), kunne man lovlig kopiere software, artikler og lærebøker i disse landene.

Immaterialretten bør tilpasses lokale forhold: Utviklingsland har også et behov for å verne om kunnskap og teknologi utviklet lokalt, og for å tiltrekke seg utenlandske investorer innen teknologibransjene. Hvert land bør finne et system som svarer til landets behov. Det betyr imidlertid ikke at det er i utviklingslandenes interesse å gjøre patenter og copyright fra rike land gjeldene i utviklingslandene, slik TRIPS har medført.

stedet PubMed. Harvard University vedtok tilsvarende retningslinjer i 2008, som det første universitetet i USA. En rekke universiteter og forskningsråd i blant annet Canada, England og Kina innfører eller har innført tilsvarende krav¹⁷.

Innenfor IT er det også en relativt sterk bevegelse mot såkalt open source og fri programvare som reaksjon mot tendenser til monopolisering, patenter og dyre lisenser i programvareindustrien. Programvare som lisensieres ut billig eller gratis tillater brukeren å bygge videre på teknologien. For utviklingsland kan dette bety store innsparinger og økt teknologioverføring.

8.3.2 Norsk politikktutvikling innen IR-lovgivningen

Som nevnt bruker Norge relativt lite midler på forskning og utvikling. Norsk næringsliv skårer også forholdsvis lavt på internasjonal patentsta-

tistikk. Én årsak til dette er at Norge har en næringsstruktur med få bedrifter innen patentintensive bransjer som farmasi og bioteknologi.

I en undersøkelse på oppdrag fra Patentstyret fra 2004, svarer hele 91 prosent av et utvalg bedrifter fra norsk næringsliv at økt konkurranse gjør det viktigere å beskytte industrielle rettigheter¹⁸. Likevel sier kun 38 prosent av bedriftene at de vil beskytte sine egne immaterielle rettigheter. Det kan tyde på at norske bedrifter gjennomgående har lite behov for å beskytte sine industrielle rettigheter.

Norges politikk på immaterialrettsområdet har likevel hovedsakelig fulgt den internasjonale trenden. I 1998 innførte Norge EUs databasedirektiv som gir patentlignende beskyttelse av samlinger av eksisterende fakta. Dette er omstridt og for

17. SPARC <http://www.arl.org/sparc>.

18. Patentstyret: Industrielle rettigheter i Norge. En undersøkelse blant norsk næringsliv, gjennomført av Perduco AS på oppdrag fra Patentstyret, 6. desember 2004 www.patentstyret.no/upload/Filarkiv/undersokelser/undersokelse_perduco_2004.pdf

eksempel ikke tillatt i USA. I 2003 vedtok Norge å innføre EUs patentdirektiv om rettslig beskyttelse av bioteknologiske oppfinnelser. Dette utvidet ytterligere definisjonen av hva som er patentertbart i Norge. Argumentene var blant annet at opphavsrettslig beskyttelse i Europa er nødvendig for å demme opp for den lave terskelen som praktiseres for å få opphavsrettslig vern i USA. Man viste også til at næringslivet mente skadevirkningene for den norske industrien ville bli meget store dersom Norge nektet å godta direktivet. Det var stor kontrovers rundt innføringen av dette direktivet. I regjeringen tok 9 av 19 statsråder, inkludert statsministeren, ut dissens.

Enkelte modererende tiltak ble innført for å imøtekomme noen av innvendingene mot patentdirektivet. Blant annet ble patentloven endret slik at patentsøker må opplyse om hvilket land oppfinnere mottok eller hentet materialet fra. Hvis loven i leverandørlandet krever at det innhentes samtykke for uttak av biologisk materiale, skal det opplyses i søknaden om slikt samtykke er innhentet. Denne bestemmelsen gjelder imidlertid kun patentsøknader innlevert direkte til det norske patentstyret, mens majoriteten av søknadene kommer gjennom PCT-systemet. Dessuten vil ikke brudd på denne plikten påvirke om patentet innvilges eller ikke.

I 2007 vedtok Stortinget tilslutning til den Europeiske patentkonvensjonen, som medførte medlemskap i European Patent Office (EPO) fra 2008. Gjennom EPO kan patenthaver gjøre patentet gjeldende i alle landene som er medlem av EPO uten å måtte søke patent i hvert enkelt land. Medlemskap i EPO opphever noen av de avbøtende tiltakene nevnt over, blant annet vil opplysningsplikten nevnt ovenfor bli lettere å omgå, slik at også norske selskaper lettere vil kunne unngå sine forpliktelser i henhold til FN-konvensjonen om biologisk mangfold og bedrive «genrøveri» i fattige land (se boks 8.4). Det sivile samfunn er bekymret for EPOs innvilgelse av patent på vanlige planter og dyr og i Norge har 16 organisasjoner bedt regjeringen om å intervensere i en pågående klagesak i EPO for å få opphevet et patent på vanlig brokkoli.

Som i andre vestlige land legger norske myndigheter stadig mer vekt på kommersialisering av forskningsresultatene fra offentlige universiteter og høyskoler (UH-sektoren). Begrunnelsen er hovedsakelig at kunnskapen som utvikles i UH-sektoren skal gjøres tilgjengelig for og tas i bruk av samfunnet, men det er også et motiv å sikre UH-sektoren flere økonomiske ben å stå på. Tradisjonelt har UH-institusjonene stått for åpenhet og kunnskapsdeling, herunder med utviklingsland.

Kommersialisering av forskningsresultater kan medføre interessemotsetninger i forhold til åpenhet og deling, men det er for tidlig å se hva konsekvensene av den norske politikken blir.

Åpen publisering er en stor fordel for forskere ved underfinansierte universiteter i utviklingsland. Den internasjonale trenden innen åpen tilgang (open access) omtalt ovenfor har hatt liten gjennomslagskraft i Norge. Stortingsmeldingen Vilje til forskning la vekt på åpen tilgang til forskning i Norge og Universitets- og høyskolerådet i Norge (UHR) har henstilt til institusjonene å følge dette opp, uten at det er blitt noen bred forpliktende oppfølging. Det er nylig utviklet forslag vedrørende publisering, patentering og annen rettighetspolitikk for universitetene og Forskningsrådet. Forslagene bærer preg av ønsket om å sikre rettigheter snarere enn å sikre samfunnet tilgang til kunnskap. Forslagene tar ikke eksplisitt hensyn til utviklingslandenes særskilte behov for tilgang til kunnskap og teknologi. Norske myndigheter er også lite tydelige på viktigheten av grunndata som offentlig gode, og bidrar ikke aktivt til at utviklingslandene kan få tilgang til grunndata i viktige sektorer. Alle universiteter i Norge har søketjenester der kunnskap er fritt tilgjengelig. Forskningsmiljøer i Bergen stiller forskningsresultater til fri bruk gjennom Bergen Open Research Archive (BORA). De ulike søketjenestene blir knyttet sammen gjennom Norwegian Open Research Archives (NORA), som igjen er knyttet til internasjonale arkiver. Det er likevel frivillig for forskere i Norge om de ønsker å gjøre offentlig finansiert forskning fritt tilgjengelig. Det er en viktig forskjell fra de internasjonale initiativene som er presentert ovenfor.

8.3.3 Norsk politikk i forhold til internasjonal regulering av IR

Norge godkjente TRIPS-avtalen i 1994. Vi har senere vært en pådriver for endring i den og Norge har vært ett av de ytterst få industrialiserte land som har krevd fortgang i reforhandlingen av avtalen. Norge var også blant pådriverne for endringen i TRIPS-avtalen angående folkehelse i 2001 og 2003. Videre foreslo Norge i 2006 å endre TRIPS-avtalen slik at det kreves at patentsøkere framlegger opplysninger om hvor eventuelle genressurser eller tradisjonell kunnskap som oppfinnelsen bygger på kommer fra, før en patentsøknad om dette kan behandles. I denne forbindelse ble det også foreslått at det skal også opplyses om opprinnelseslandet krever at det innhentes tillatelse for å få tilgang til landets genressurser, og om slik tillatelse er innhentet. Dette forslaget vil kunne redusere

konflikten mellom TRIPS-avtalen og FN-konvensjonen om biologisk mangfold gjennom å fremme en mer rettferdig fordeling av fordelene ved utnyttelse av genressurser (motvirke genrøveri). En endring av TRIPS-avtalen på dette området har vært et krav fra en rekke utviklingsland. Norge er det første OECD-landet som går inn for å endre TRIPS-avtalen på dette punktet.

Samtidig som Norge arbeider for å endre TRIPS-avtalen, inngås det i EFTA-sammenheng bilaterale og regionale handelsavtaler med utviklingsland som pålegger dem å innføre IR-beskyttelse ut over bestemmelsene i TRIPS-avtalen. Offisiell norsk politikk er å ikke påtvinge utviklingsland strengere regulering enn det som ligger i TRIPS-avtalen. En utredning bestilt av Utviklingsutvalget viser imidlertid at dette politiske målet har liten praktisk verdi¹⁹. Bare én av de seks handelsavtalene som Norge har inngått sammen med EFTA de siste fem årene, slipper unna karakteristikkene TRIPS+ avtale. Det har tidligere vært lite debatt rundt dette. Stortinget er heller ikke blitt gjort kjent med hvilke immaterialrettsavtaler som er omfattet av frihandelsavtalene ettersom avtalene nå Stortingsbehandles uten vedlegg. Det ligger en åpenbar konflikt på dette området innad i EFTA. Sveits, som har sterke interesser innen legemiddelindustrien, har vært en aktiv pådriver for et omfattende internasjonalt IR-vern og ønsker sterkere patentvern også i bilaterale avtaler. Næringsministeren forsikret Stortinget (spørretime 25.11.07) at Norge har fått gjennomslag for sine synspunkter om TRIPS+ i EFTA, og at EFTA nå kun inngår TRIPS+ dersom landene allerede har slike avtaler med andre land. Allikevel viser altså Utviklingsutvalgets undersøkelse at fem av seks slike avtaler har TRIPS+ elementer. Det er dermed fortsatt usikkerhet rundt Norges og EFTAs politikk på dette området. Det bør ellers stilles spørsmål om ikke praksisen med å inngå TRIPS+ med land som allerede har slike avtaler, uansett øker presset i utviklingsland for et strengere IR-vern på grunn av frykt for handelssanksjoner.

TRIPS-avtalen innebærer for øvrig en forpliktelse for rike land til å treffe nasjonale tiltak for å overføre teknologi til utviklingsland. Denne bestemmelsen har ikke fungert etter intensjonen. Det er ikke enighet om hvordan teknologioverføring skal defineres. Norge rapporterer inn Norads instrumenter for næringsrettet bistand og invest-

Boks 8.5 Novartis vs. India

Novartis saksøkte de indiske myndighetene for Indias nye patentlovgivning fra 2005, fordi selskapet ønsket en sterkere patentbeskyttelse av sine produkter. Novartis hevdet at Indias patentlovgivning ikke var i tråd med reglene som var bestemt av Verdens handelsorganisasjon (WTO) og brøt med indisk grunnlov.

India begynte å gi patenter på medisiner i 2005 for å overholde WTOs regler, men lagde reglene med en forsikring om at patentene bare kan bli gitt i tilfeller av reelle nyskapinger. Dette betyr at firmaer som søker patent for noe som allerede er oppfunnet, for å forlenge sitt monopol på et eksisterende legemiddel, ikke vil lykkes med dette i India. Det er dette aspektet av loven som Novartis forsøkte å fjerne.

En kjennelse som hadde favorisert selskapet ville ha ført til en drastisk reduksjon i den indiske produksjonen av rimelige medisiner som er vesentlige i behandlingen av pasienter over alt i fattige land. India kalles de fattige lands apotek. Myndigheter i utviklingsland og internasjonale organisasjoner er avhengige av rimelige medisiner fra India. 84 prosent av aidsmedisinene som Leger Uten Grenser gir til sine pasienter, kommer fra indiske selskaper.

Novartis tapte saken. Retten avviste alle innvendingene fra Novartis og bekreftet at hensynet til folkehelsen, som er integrert i den indiske patentloven, er lovlig.

Kilde: Leger uten grenser

ringer via Norfund som tiltak for å overføre teknologi.

I WIPO har Norge støttet USA, Japan og EUs ønske om å dele agendaen i WIPO for å komme videre i prosessen for harmonisering av internasjonal patentrett. Et eventuelt verdenspatent vil legge sterkere bindinger på utviklingsland enn TRIPS-avtalen gjør. Prosessen i WIPO går på tvers av utviklingslandenes ønsker. Regjeringen er blitt møtt med kritikk på at den norske brobyggerrollen mellom nord og sør ikke er like tydelig i WIPO som den har vært i andre fora²⁰. Dette kan skyldes at Norge spiller ulike roller i ulike WIPO-fora. I arbeidet med verdenspatent har Norge støttet en

19. Haugen, Hans Morten: Finnes TRIPS+ i frihandelsavtaler som Norge er part i? Utredning for Utviklingsutvalget februar 2008. www.utviklingsutvalget.no

parallellprosess gjennom OECD for å framskynde arbeidet. Denne foregår imidlertid for lukkede dører og utviklingslandene er ikke inkludert. I fora som WIPO-arbeidsgruppen om beskyttelse av tradisjonell kunnskap og folklore har Norge derimot vært i god dialog med utviklingslandene, dels for å ivareta samenes interesser.

Etter forslag fra Argentina og Brasil støttet av en rekke andre utviklingsland vedtok WIPO i september 2007 en «utviklingsagenda» for å sikre en bedre balanse mellom rettighetshaveres interesser og fellesskapets interesser, og dermed hindre at det internasjonale IR-systemets troverdighet undergraves. Utviklingslandene har ikke lyktes i å utforme et felles standpunkt til utviklingsagendaen. USA, Sveits og andre rike land vært sterkt imot deler av utviklingsagendaen og har hevdet at dersom WIPO ikke skal fremme IR, har organisasjonen ikke lenger noen misjon. Det har vært store motsetninger mellom OECD-landene og en del utviklingsland. Norge har ikke støttet noen av partene aktivt, men sa seg tilfreds med vedtaket om utviklingsagendaen i 2007.

Verdens helseorganisasjon (WHO) har nedsatt en «Intergovernmental Working Group on Public Health, Innovation and Intellectual Property» (IGWG) som skal se på IR i forhold til folkehelse. Spesielt hvordan man skal framskaffe kunnskap og medisiner mot neglisjerte sykdommer, og gi utviklingsland tilgang til billige medisiner. I WHO har Norges posisjon vært at tilgang til livsnødvendige medisiner (herunder tvangslisens hvis nødvendig) må sees i et menneskerettsperspektiv. Norge har støttet forslag om å lage en global handlingsplan, blant annet for å få økt offentlig finansiering av forskning på neglisjerte sykdommer. Norge har også hevdet at det internasjonale IR-systemet ikke ivaretar utfordringene fattige land står overfor, og har ønsket å utvikle alternative finansieringsordninger for helseforskning slik at patenter kan unngås.

Utvalgets vurderinger

Norge bidrar aktivt i WTO og WHO for at utviklingsland skal få tilgang til ny kunnskap og teknologi. Denne politikken motvirkes imidlertid etter utvalgets vurdering av politikken på andre områder. Bilaterale handelsavtaler og harmonisering av patentvernet legger begrensninger på fattige lands

tilgang til kunnskap og ny teknologi. Norske myndigheter ligger heller ikke i den internasjonale fronten når det gjelder å sikre fri tilgang til offentlig finansiert forskning, hvilket vil være en stor fordel for utviklingsland.

Utvikling av ny kunnskap gjennom forskning og innovasjon er et område der et lite land som Norge kan bidra mye og Norge har forutsetninger for å kunne gjøre det. Spredning av kunnskap er mer komplekst. Utvalget ser det imidlertid som viktig at land som Norge bidrar gjennom bistand og gjennom nasjonale og internasjonale initiativer for å motvirke de begrensningene som legges på kunnskapsspredning til utviklingsland. Forskning kan øke samstemthet gjennom de store muligheter for synergier med utviklingspolitikken som foreligger. IR-politikk kan redusere samstemthet ved å undergrave de utviklingspolitiske målsettingene, dersom IR hindrer fattiges tilgang til eksisterende kunnskap.

Utvalget viser til at teknologikomponenten av Commitment for Development Index (CDI) blant annet søker å vise hvordan rike lands politikk støtter produksjon og deling av kunnskap og ny teknologi som kan bedre levekårene i fattige land. CDI gir positiv vekt til offentlig finansiering og skattefradrag for forskning, men negativ skår når det gjelder forhold innen patent- og copyrightregelverket som begrenser kunnskapsflyt over landegrensene. USAs skår trekkes ned for arbeid mot tvangslisensiering, og europeiske land får trekk for EUs databasedirektiv. Frankrike er på førsteplass for å bruke hele 1 prosent av BNP på offentlig finansiert forskning, Canada er nummer 2 for å ha minst restriktiv IR-politikk av alle landene som er med i målingen.

Norge er nummer 6 av 18 land. Høye skattesubsidier til bedrifter for FoU (nummer 4) og begrenset patentdekning for programvare trekker Norge oppover på rankingen. Når det gjelder statlig satsning på FoU, ligger Norge midt på treet (nummer 9). At Norge har innført EUs databasedirektiv, som gir patentlignende beskyttelse på samlinger av eksisterende fakta, trekker ned.

En mer samstemt kunnskapspolitikken vil etter utvalgets syn innebære å trappe opp den offentlige finansieringen av forskning og å prioritere høyere fattigdomsrelevant forskning og styrking av forskningsmiljø i utviklingsland. En samstemt politikk for utvikling må også i større grad ta hensyn til at dannelse og deling av kunnskap påvirkes av mange politikkområder i tillegg til utdannings- og forskningspolitikken og utviklingspolitikken. Norges nærings- og handelspolitikk innfører strengere IR-vern hjemme, og er med på å innføre strengere IR-

20. Tvedt, Morten Walløe (2008): Nasjonale og internasjonale reguleringer av immaterielle rettigheter – konsekvenser for fattige og rike land. Notat til Utviklingsutvalget www.utviklingsutvalget.no

vern i utviklingsland gjennom WIPO og bilaterale handelsavtaler. Norge deltar med dette i en global trend som er til ulempe for de fattigste landene. Politikktutviklingen skjer i et empirisk vakuum hvilket vil si at den verken er godt begrunnet eller at man kjenner konsekvensene av den på sikt. Politikken er heller ikke konsistent med Norges rolle som brobygger i WTO/TRIPS. Spriket kan skyldes dårlig koordinering mellom ulike departementer som har ansvar for hvert sitt felt.

Utviklingsutvalget mener generelt at kunnskapspolitikken er et område med store muligheter for å oppnå synergieffekter med de utviklingspolitiske målene, og at høyere utdanning og forskning bør gjøres til et tverrfaglig satsningsområde. En opptrapping av forskningsinnsatsen i Norge bør kombineres med utvikling av kunnskap også av relevans for utvikling i fattige land, og spesielt for de fattigste befolkningsgruppene. Økt satsning på å videreutvikle slik kunnskap og kompetanse i Norge kan gi Norge et fortrinn innen nye teknologiområder eller innen områder hvor Norge allerede anser seg for å ha en nisje internasjonalt. Dersom Norge ønsker å ha en posisjon internasjonalt innen områder av spesiell relevans for utviklingsland som miljø, klima, energi og helse, må dette utløse nasjonale forskningsmidler for å sikre at den norske kunnskapsbasen videreutvikles og holder en tilstrekkelig kvalitet på sikt.

Utvalgets medlem Kristian Norheim deler ikke vurderingene under punkt 8.3.3.

8.4 Forslag til tiltak innen kunnskapspolitikken

8.4.1 Kunnskapsutvikling rettet mot fattiges behov

Tiltak 1: Inkludere globale kunnskapsbehov og utviklingslandenes kunnskapsbehov i alle departementenes sektoransvar for forskning, og i mandatet til offentlige forskningsinstitusjoner som universiteter og høyskoler.

Tiltak 2: Prioritere globale kunnskapsbehov og utviklingslandenes kunnskapsbehov i opptrapping av den offentlige forskningsinnsatsen, spesielt innen helse, landbruk, klima/energi og demokratisering, godt styresett og fordelingspolitikk. Dette kan gjøres gjennom å utvide eksisterende programmer i Forskningsrådet og gjennom å stimulere UoH-sektor og forskningsinstituttene til dette, samt internasjonale initiativer (se tiltak 3). Minst 10 prosent av forskningsinnsatsen bør målrettes mot dette.

Tiltak 3: Ta initiativ internasjonalt for å sikre hensiktsmessige finansieringsmekanismer som sikrer at det utvikles kunnskap og teknologi rettet spesielt mot fattiges behov. Konkret bør Norge:

- Ta initiativ til at de mange, ukoordinerte internasjonale initiativene innen helse blir evaluert. Eventuelt deretter undersøke muligheter for samordning av eksisterende multilaterale forskningsinitiativ og vurdere å ta initiativ til et globalt fond for helseforskning tilknyttet WHO, jamfør forslag fra kommisjonen for makroøkonomi og helse (se punkt 8.2). Arbeide for at globale helseforskningsressurser bidrar til å bygge opp nasjonale helseforskningssystemer i utviklingslandene istedenfor en rekke ukoordinerte internasjonale initiativ i det enkelte land (se også tiltak 6).
- Fortsette å støtte internasjonale initiativer for landbruksforskning og arbeide for en sterkere vektlegging av Afrikas behov for økt produktivitet og bærekraftig ressursutnyttning. Kvinner har en sentral stilling i afrikansk jordbruk og forskning og tiltak for å fremme deres rolle må prioriteres.
- Støtte særskilt eksisterende globale fond og nettverk innen klimaforskning og biologisk mangfold som bidrar til å utvikle kunnskap for og med utviklingsland.
- Legge til rette for forskningssamarbeid mellom universitet, høyskoler og institutt i Norge og utviklingsland, med spesiell vektlegging på kapasitetsutvikling, lokal formidling og samarbeid om internasjonal publisering NUFU- og NOMA-programmene for samarbeid om forskning via doktorgrads og masterutdanning bør utvides.

Utvalgets medlem Kristian Norheim støtter ikke forslagene til tiltak 1–3.

8.4.2 Oppbygging av kunnskapsbasen i utviklingsland

Tiltak 4: Norske myndigheter bør som oppdragsgiver innen forskning og evaluering stimulere til bruk av forskningsmiljøer fra utviklingsland. Utviklingsmyndighetene bør iverksette særskilte tiltak for å involvere forskningsmiljøer i mottakerlandene i implementeringsforskning, gjennomganger og evalueringer av bistand i forbindelse med sektorprogrammer og andre store bistandssatsinger. Bistanden innen høyere utdanning og forskning bør trappes opp og rettes mot å styrke universitetsmiljøene i utviklingsland og regionale forskningsprogrammer, og fremme samarbeid lokalt mellom

universitets- og instituttsektoren. Norske myndigheter bør arbeide internasjonalt for å etablere en ordning tilsvarende sentre for framragende forskning (SFF) for forskningsmiljøer i utviklingsland. Generelt bør bistandspolitikken innen alle sektorer i større grad bidra til at samarbeidslandene settes i stand til å utvikle relevant kunnskap for samfunn og næringsliv.

- Støtte oppbygging av faglig sterke forskningsmiljøer i utviklingsland med fokus på demokratisering, godt styresett og fordelingspolitikk. Bistanden innen høyere utdanning og forskning bør trappes opp og rettes mot å styrke universitets- og instituttmiljøer og regionale forskningsprogrammer.
- Prioritere støtte til forskning på kvinners rolle i fattigdomsreduksjon, og øremerke midler for studieplasser for kvinner fra de fattigste landene lokalt, internasjonalt og i Norge. Og fremme disse kvinnenes evne til å innta posisjoner som forskere og ledere i universitets- og instituttsektoren.
- Norske myndigheter bør arbeide internasjonalt for å etablere en ordning tilsvarende sentre for fremragende forskning (SFF) for forskningsmiljø i utviklingsland. Generelt bør bistandspolitikken innefor alle sektorer i større grad bidra til at samarbeidslandene settes i stand til å utvikle relevant kunnskap i samfunn og næringsliv.

Tiltak 5: Norges forskningsråd bør få i oppdrag å vurdere hvordan norske forskningsprogrammer i større grad kan åpnes for forskere fra utviklingsland. Dette må kombineres med en opptrapping av bevilgningene.

Tiltak 6: Ved ellers lik kvalitet på søknaden, bør forskningsmiljøer i utviklingsland prioriteres i tildeling fra de globale forskningsfondene foreslått i tiltak 3. Det bør vurderes om tildeling fra globale fond forutsetter deltakelse fra/samarbeid med forskningsmiljøer i utviklingsland.

Tiltak 7: Med Norges spesielt gode erfaring i hvordan statistikk og samfunnsplanlegging kan danne grunnlag for å bygge et velferdssamfunn, bør norske myndigheter bidra aktivt til å støtte utviklingen

av statistikk og styringsinformasjon til bruk i arbeidet for økonomisk utvikling og kampen for å redusere fattigdom.

Utvalgsmedlem Kristian Norheim støtter ikke forslagene til tiltak 4–7.

8.4.3 Kunnskaps- og teknologioverføring til fattige land

Tiltak 8: Norske myndigheter bør pålegge offentlige forskningsinstitusjoner og mottakere av offentlige forskningsmidler å gjøre forskningsresultater offentlig tilgjengelig ved å 1) legge ut publiserte artikler og resultater i fritt tilgjengelige elektroniske databaser (Open Access), tilsvarende det som nå gjøres i EU, USA og en rekke andre steder, og 2) lisensiere ut patentert teknologi på gunstige vilkår til lavinntektsland.

Tiltak 9: Utvalget med unntak av Kristian Norheim mener at Norge bør arbeide internasjonalt for å forhindre at utviklingsland mot sin vilje presses til å innføre strengere IR-vern, gjennom å:

- Fortsette arbeidet for å innføre plikt til å opplyse om opprinnelsesland i forbindelse med patent og plantesortbeskyttelse innen genetisk materiale og tradisjonell kunnskap.
- Arbeide for å stanse utviklingen av et verdenspatent i formelle og uformelle fora i WIPO. I dette arbeidet vil det være viktig å utrede nærmere de effekter et verdenspatent vil få for innovasjon og utvikling og fattigdomsbekjempelse.
- Arbeide for å starte en reforhandling av TRIPS-avtalen med siktemål om å innføre større unntak og nasjonal tilpasning for utviklingsland i TRIPS-avtalen. Åpne for et generelt unntak i immaterialretten basert på hensyn til utvikling, fattigdomsbekjempelse, bondens rettigheter og i kampen mot sykdommer.
- Støtte utviklingsland til å utarbeide system for plantesortsbeskyttelse tilpasset deres behov og i tråd med fleksibiliteten i TRIPS-avtalens artikkel 27.3b.
- Ta til orde i UPOV for at UPOV-78 gjenåpnes for utviklingsland som ønsker å tilslutte seg UPOV uten å begrense bønderes rettigheter til gjenbruk av såkorn.

Kapittel 9 Migrasjonspolitik

9.1 Migrasjon og effekt på fattigdom

Det er mange og sammensatte årsaker til at mennesker flytter over landegrensene. Dette kan skyldes tvang som følge av flukt fra krig, forfølgelse og katastrofer. Det kan også skyldes ønsket om å finne arbeid eller få utdanning. En stor andel av flyttebevegelsene er familierelatert. Mange søker gjenforening med familiemedlemmer som alt er reist ut for å få arbeid eller utdanning eller har flyktet. I tillegg kommer de som inngår ekteskap over landegrensene og søker om å få innvandre.

Antallet internasjonale migranter er fordoblet siden 1980. I dag finnes det nærmere 200 millioner migranter internasjonalt¹. Migranter utgjør likevel bare en brøkdel (3 prosent) av verdens befolkning. I den utviklede delen av verden er andelen migranter i befolkningen ifølge OECD tre ganger høyere.

1. GCIM (2005): Migration in an interconnected world: New directions for Action, Report of the Global Commission on International Migration, <http://www.gcim.org/attachments/gcim-complete-report-2005.pdf>.

Tall fra Verdensbanken viser at migrasjon fra sør til nord utgjør mer enn en tredjedel av all internasjonal migrasjon. En fjerdedel av all migrasjon skjer mellom utviklingsland, mens flytting mellom utviklede land står for 16 prosent. For innbyggere i verdens fattigste land representerer migrasjon en ettertraktet, men begrenset mulighet for å komme ut av fattigdommen, siden folk fra disse landene står for bare en liten del av de globale migrasjonsstrømmene². I forhold til folketallet er den frivillige migrasjonen (til forskjell fra flyktninger og asylsøkere) størst i mellominntektsland som for eksempel Mexico, Marokko, Tyrkia, Egypt og Filippinene. Migrasjonen fra de fattigste landene går som hovedregel til andre utviklingsland.

Migrasjon kan ha både positive og negative effekter på utvikling av fattigdom. For den enkelte

2. World Bank (2006): Global Economic Prospects. Economic Implications of Remittances and Migration. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/11/14/000112742_20051114174928/R/endered/PDF/343200GEP02006.pdf.



Figur 9.1 Stadig flere flytter fra ett land til et annet.

er migrasjon en vei ut av fattigdommen, en mulighet til å forbedre egen og familiens levekår, slik det blant annet var for norske emigranter til Amerika på slutten av 1800-tallet. Konsekvensene for makrosamfunnet i avsenderlandene kan være både positive og negative.

Forskning viser at høyt kvalifisert arbeidskraft emigrerer mer enn den lavt kvalifiserte. Migrasjon av ufaglært arbeidskraft har imidlertid ifølge både OECD og Verdensbanken større potensiell effekt på reduksjon av fattigdom enn migrasjon av faglært arbeidskraft. For det første sender de ufaglærte mer penger hjem. Mulige forklaringer på dette kan være at ufaglærte migrerer for en kortere periode, har et ønske om å returnere til hjemlandet og ofte må etterlate familien hjemme. I tillegg bidrar migrasjon av lavt kvalifiserte sannsynligvis til nedgang i arbeidsløshet i landet de kommer fra. At arbeidsmigrasjon kan ha positive effekter både for avsender- og mottakerland indikeres også av en studie hvor det er beregnet at dersom industrialiserte land åpner sine arbeidsmarkeder for 3 prosent høyere andel utenlandsk arbeidskraft, ville det gi en økonomisk gevinst på verdensbasis på USD 150 milliarder årlig. Dette er 1,5 ganger den gevinsten en har beregnet at full liberalisering av varehandelen ville gi³.

En gjennomgang fra OECD viser at det store flertallet av ufaglærte migranter i OECD-land kommer fra mellominntektsland. Kun 3 prosent av ufaglærte migranter i OECD-området kommer fra Afrika sør for Sahara, mens bare 4 prosent kommer fra Sør-Asia. Antallet ufaglærte migranter fra mellominntektsland i Latin-Amerika, Øst-Europa og Sentral-Asia er mye høyere.

Migrasjon av høyt kvalifisert arbeidskraft som det er mangel på i hjemlandet, kan ha en betydelig negativ effekt på fattigdomsutviklingen der. Verdens aller fattigste land blir ofte dobbelt tapere i internasjonal migrasjon: De nyter ikke fordelene ved migrasjon av ufaglært arbeidskraft, og de rammes hardt av migrasjon av faglært arbeidskraft, «brain drain» (på norsk: hjerneflukt)⁴.

Helsesektoren er spesielt utsatt for hjerneflukt. Flere land i Afrika sør for Sahara har mindre enn 20 sykepleiere per 100 000 innbyggere, mens tallet i industrialiserte land er 50 ganger så høyt⁵. I Filip-

pinene, som aktivt har brukt migrasjon som utviklingsstrategi, migrerer 15 prosent av befolkningen som har høyere utdanning, mens bare 1,5 prosent av de med grunnskole som høyeste oppnådde utdanning migrerer⁶.

Migrasjon av høyt kvalifisert arbeidskraft antas stort sett å ha negativ effekt på utviklingen i avsenderlandene, som ved migrasjon av sårt tiltrengt helsepersonell fra Afrika til rike land. Imidlertid opplever land som før var fattige, men nå nyter høy økonomisk vekst, som Taiwan og Sør-Korea, at tidligere migranter flytter hjem med utdanning og internasjonal erfaring og kontakter i bagasjen. Den eksplosive veksten i IT-industrien i Bangalore i India er i stor grad drevet fram av indiske IT-arbeidere som har kommet tilbake etter opphold i USA og andre vestlige land. Dette er gode eksempler på positiv sirkulær migrasjon. Det er imidlertid verdt å merke seg at strømmen tilbake kommer etter at situasjonen i hjemlandet har endret seg drastisk.

Migrasjon kan bidra til «brain gain», kunnskapsgevinst, dersom muligheten til å emigrere påvirker flere i avsenderlandene til å skaffe seg høyere utdanning. Den store økningen i antall sykepleiere i Filippinene illustrerer dette. Denne mekanismen fungerer imidlertid ikke i de aller fattigste landene, hvor mulighetene til å skaffe seg slik utdanning er mye mindre.

En annen uheldig konsekvens av migrasjon av de høyt kvalifiserte er at landenes evne til å bygge og vedlikeholde gode institusjoner svekkes. Det er stor enighet om viktigheten av velfungerende institusjoner for økonomisk og sosial utvikling og med utvandring av høyt kvalifisert arbeidskraft svekkes dette feltet⁷.

De fleste migranter overfører betydelige pengebeløp til slekt i hjemlandet, og for mange fattige land er pengeoverføringer den klart største kilden til utenlandsk valuta. Verdensbanken har beregnet at totale pengeoverføringer fra utviklede land til utviklingsland gjennom formelle kanaler var på om lag USD 240 milliarder i 2007. Dette er mer enn det dobbelte av all offisiell bistand i verden, og det tilsvarer nesten to tredjedeler av samlede utenlandske direkteinvesteringer i utviklingsland⁸. Tar en

3. Tamas, Kristof (2006): Towards a Migration for Development Strategy. Rapport på oppdrag fra det svenske utenriksdepartementet.
4. OECD (2007): Policy Coherence for Development 2007 – Migration and Developing Countries, <http://www.oecd.org/dev>.
5. World Health Organisation (2006): World Health Report 2006: Working Together for Health.

6. Tamas, Kristof (2006): Towards a Migration for Development Strategy. Rapport på oppdrag fra det svenske utenriksdepartementet.
7. Kapur, Devesh et al (2005): Gives Us Your Best and Your Brightest, The Global Hunt for Talent and Its Impact on the Developing World, Center for Global Development <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/4415>.
8. World Bank Migration and Development Brief 3, Development Prospects Group, Migration and Remittances Team November 29, 2007, Remittance Trends 2007, av Dilip Ratha, Sanket Mohapatra, K. M. Vijayalakshmi, Zhimei Xu.

med overføringer gjennom uformelle kanaler, øker beløpet med om lag 50 prosent⁹.

Verdensbankens studie av internasjonal migrasjon og økonomisk utvikling, «International Migration, Economic Development, and Policy», viser at pengeoverføringer har klar positiv effekt på reduksjon av fattigdom i familiene som mottar pengene. Eksakte målinger av dette er vanskelig, da det innebærer forutsetninger om hva migrantene ville ha tjent dersom de hadde blitt i hjemlandet, men svært mye forskning indikerer at det er riktig. En undersøkelse av tolv land i Latin-Amerika og Karibien viser at pengeoverføringer har hatt størst effekt i Mexico og El Salvador, der migrantene kommer fra lavinntektsfamilier. Ekstrem fattigdom (under 1 dollar om dagen) har falt med mer enn 35 prosent i begge land. Andelen av befolkningen som lever på mindre enn 2 dollar om dagen, har gått ned med 15 prosent i Mexico og 21 prosent i El Salvador. Gjennomsnittlig nedgang i ekstrem fattigdom og fattigdom for de tolv landene er på henholdsvis 14 og 8 prosent. Alt dette kan vanskelig tilskrives pengeoverføringer, men sammenhengen er klar.

Mens effekten for de som mottar pengeoverføringer er overveiende positiv, er det mer usikkert hvilken effekt overføringene har på økonomisk vekst i utviklingsland. Mens sparing, investeringer og forbruk øker, risikerer en også stigende valutakurs med uheldige virkninger for eksportinntektene og sysselsettingen. Insitamentene til å skape sitt eget livsgrunnlag kan også tenkes å bli svakere for noen av dem som får mulighet til å leve på overførte midler. En risikerer dessuten økende eiendomspriser og økte priser på tjenester som ikke importeres, noe som er til ulempe for de fattigste som ikke får penger fra utlandet. På samme måten som ved mye bistand er det dermed en viss risiko for økt avhengighet av pengeoverføringer fra utlandet¹⁰.

Pengeoverføringer kan også ha konsekvenser for inntektsfordelingen i mottakerlandene. Dersom migrantene i hovedsak kommer fra den fattige delen av befolkningen (noe de sjelden gjør), vil pengeoverføringer kunne bidra til en jevnere fordeling. Dersom de kommer fra familier med høy-

ere inntekt, kan inntektsforskjellene i avsenderlandet øke. En studie fra 2007 viser imidlertid at økte pengeoverføringer i det store og hele medfører fall i antall ekstremt fattige, og at pengeoverføringer gjør også de som lever under harde økonomiske vilkår og regimer med dårlig styresett, bedre i stand til å greie seg økonomisk¹¹.

Det er også klare sammenhenger mellom migrasjon og barns utdanning og helse. Barn i familier med migranter har større sjanse for å få skolegang og går lenger på skole enn barn fra familier uten migranter. Effekten er spesielt sterk for jenter, hvor andelen som begynner på skolen, øker med 54 prosent. For gutter er økningen bare på 7 prosent. Noe av dette, men neppe alt, skyldes antakelig at det i utgangspunktet er flere gutter som går på skolen. Jenter fra migrantfamilier fullfører nesten to år mer skolegang enn jenter i familier uten migranter. Andre studier har vist at pengeoverføringer, har en positiv effekt på utgifter til utdanning i middel- og høyinntekts-husholdninger, og de har en positiv effekt på utgifter til utdanning i husholdninger hvor foreldre har liten utdanning. Familier som mottar pengeoverføringer har også relativt færre barn som må arbeide. Dette gjelder særlig jenter. Studier viser også at pengeoverføringer har en positiv effekt på barns helse, og effekten er spesielt sterk i lavinntekts-husholdninger.

Mottakerlandenes systemer for regulering av innvandring er medbestemmende for hvilken type innflyttere som kommer til landet. Canada og Australia bruker for eksempel poengsystemer, hvor migranter blir valgt ut på bakgrunn av kvalifikasjoner og kan søke jobber når de kommer til landet. Også i Europa er prinsippet om jobbtilbud vanlig. USA¹² har både systemer som bygger på at migrantene har jobbtilbud før de får oppholdstillatelse og systemer som ikke gjør det. Det norske systemet for arbeidsinnvandring bygger også på at det foreligger et jobbtilbud før det kan innvilges arbeidstillatelse. Faglært arbeidskraft kan få en arbeidstillatelse som danner grunnlag for varig bosetting og familiegjenforening, mens ufaglærte stort sett kommer som sesongarbeidere eller på andre typer tidsbegrenset opphold uten slike muligheter.

9. World Bank (2006): Global Economic Prospects. Economic Implications of Remittances and Migration. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/11/14/000112742_20051114174928/Rendered/PDF/343200GEP02006.pdf.

10. Carling et al (2007): Legal, Rapid and Reasonably Priced? A Survey of Remittance Services in Norway, PRIO http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=8489 og Carling Innvandrere prioriterer å sende penger til familien, Samfunnspeilet 6/2004.

11. World Bank Migration and Development Brief 3, Development Prospects Group, Migration and Remittances Team November 29, 2007, Remittance Trends 2007, av Dilip Ratha, Sanket Mohapatra, K. M. Vijayalakshmi, Zhimei Xu.

12. USAs H1-B program åpner for ikke-immigrant visa til høyt spesialisert arbeidskraft – minst Bachelor degree. Ordningen er bundet til en spesiell arbeidsgiver. http://en.wikipedia.org/wiki/H1B_visa USA har også sitt «green card» system. http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Permanent_Resident_Card som gir rett til permanent opphold.

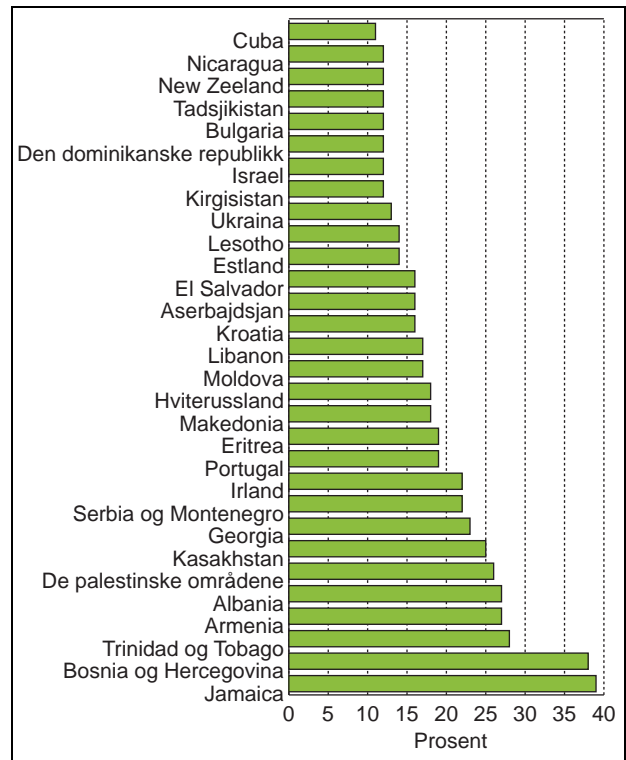
En del migranter vender hjem etter en tid. Det ser ut til at det er asylsøkerne og familiemedlemmer som kommer på familieegjenforeningsordninger som i minst grad reiser tilbake til sine opprinnelsesland. Når det gjelder de som faktisk reiser tilbake, tyder mye på at de under fraværet har skaffet seg kompetanse som de hjemmeværende ikke har. En studie av utvandrere som returnerer til Egypt, viser at de tjener nesten 40 prosent mer enn tilsvarende yrkesgrupper som ikke har emigrert. En annen forklaring kan selvsagt være at de som reiste ut, alt da hadde egenskaper og ressurser som de hjemmeværende ikke hadde. Undersøkelsen viser også at lange uteopphold gir klart høyere inntekt enn korte opphold, men at det ikke spiller noen rolle hvilket land de har vært i¹³.

I noen tilfeller kan det dermed se ut som om sirkulær migrasjon fungerer etter hensikten: Mottakerlandene og bedriftene der tjener på å ha migrantene i arbeid i kortere eller lengre tid, migrantene selv har tjent penger og skaffet seg ny kompetanse, familiene i hjemlandene har mottatt penger mens de var borte, og migrantene vender hjem med økt kunnskapstilfang. Selv om dette fungerer bra i en del tilfeller, er likevel de faktorene som fikk migrantene til å ønske seg vekk fra sine hjemland, de samme som de vil ta i betraktning når de vurderer å flytte tilbake. Dersom forholdene i hjemlandet ikke har bedret seg vesentlig, eller dersom de ikke har greid å skaffe seg ferdigheter og ressurser som vil gjøre deres livssituasjon der vesentlig bedre, skal det antakelig mye til for å få dem til å returnere frivillig.

Utvalgets vurderinger

En vurdering av norsk migrasjonspolitik ut fra et fattigdomsperspektiv bør bygge på både et individperspektiv og et samfunnsperspektiv. Migrasjon kan være en vei ut av fattigdom for den enkelte, samtidig som konsekvensene for opprinnelseslandet kan være både positive og negative, avhengig av migrantenes karakteristika så vel som ressursene som tilbakeføres.

Internasjonal migrasjon kan ha en betydelig positiv effekt på fattigdomsreduksjon. Migrasjon kan bidra mest til fattigdomsreduksjon når det er ufaglært overskuddsarbeidskraft som utvandrer fra fattige land, men kan virke negativt når det i hovedsak er faglært underskuddsarbeidskraft som utvandrer. Mye tyder derfor på at fordelene ved migrasjon er ujevnt fordelt. Per i dag er fattige land



Figur 9.2 De viktigste avsenderlandene. Utvandrere som andel av befolkningen¹. Prosent

¹ Land med mindre enn 1 million innbyggere er utelatt.

Kilde: Development Prospects Group, Verdensbanken.

toveis tapere i internasjonal migrasjon. Migrasjon av ufaglært arbeidskraft fra de fattigste landene er svært begrenset, men fattige land er overrepresentert blant de som har opplevd stor emigrasjon av høytutdannede innbyggere. Utvalgets forslag til tiltak sikter mot å rette opp slike skjevheter.

Utvalgsmedlem Kristian Norheim støtter ikke disse vurderingene.

9.2 Migrasjon i et globalt perspektiv

9.2.1 Migrasjon og anstendig arbeid

Økt migrasjon er tett knyttet til den tiltakende globaliseringen. Reduserte transportkostnader har åpnet muligheten for flytting over landegrensene for flere. Potensielle migranter har imidlertid på ingen måte fått tilsvarende muligheter for friere bevegelse over landegrensene som det som skjedde i kapitalmarkedene med bølgen av liberalisering på begynnelsen av 1990-tallet. Det gjelder stadig svært restriktive regler for internasjonal migrasjon av arbeidskraft, og rettighetene til migrantarbeidere er betydelig svakere enn for eksempel det sterke rettsvernet som utenlandske investeringer har fått.

13. «International Migration, Economic Development, and Policy». Verdensbanken 2006.

De siste årene har det skjedd en sterk økning i illegal immigrasjon. ILO regner med at det finnes mellom 15 og 30 millioner illegale immigranter på verdensbasis, og antallet øker¹⁴. Mange av migrantere tar arbeid som lokalbefolkningen ikke ønsker. De er blant annet overrepresentert i yrker med stor helserisiko, og de faller ofte utenom sosiale ordninger. Mot denne bakgrunnen har ILO fremmet sitt arbeid for «decent work», anstendig arbeid. Denne agendaen har fire strategiske mål: Arbeidsmuligheter, arbeidsrettigheter, sosial beskyttelse og sikkerhet samt dialog og treparts-samarbeid. Målene gjelder alle arbeidere, kvinner og menn, både de som er tilsatt i det formelle arbeidsmarkedet, og de som arbeider på det uformelle eller svarte markedet.

Ett av de hete spørsmålene i debatten om vern av både migrantarbeideres rettigheter og rettighetene til arbeidere i utviklingsland er hvor sterkt rettsvernet skal være. Mange utviklingsland motsetter seg å lovfeste vidtgående økonomiske og sosiale rettigheter med den begrunnelsen at det vil prise dem ut av verdensmarkedene, hindre «infant industries» i å utvikle seg og dermed stoppe eller sinke den økonomiske veksten. Det hevdes at rike land bruker kravet om anstendig arbeid og merkekrav til varer som skalkeskjul for vern av egne markeder og produkter. Denne problemstillingen er videre utdypet i kapitlet om investeringer.

9.2.2 Menneskehandel og illegal migrasjon

Internasjonal menneskehandel er nært forbundet med mange av de samme faktorene som gir insitamment til å søke arbeid utenlands. I tillegg blir mange barn bortført eller solgt og sendt bort fra sine hjemland. Voksne blir forespeilet at arbeid i rike land er en vei ut av fattigdom, og at de kan få arbeid bare de kommer seg dit. Mellommenn sørger for at de kommer inn i disse landene, og mange setter seg i stor gjeld til disse. De ender så opp i prostitusjon eller slavearbeid for å kunne betale tilbake det reisen angivelig har kostet. Menneskesmugling og menneskehandel av kvinner er blitt en storindustri som profiterer grovt på verdens fattigste og mest sårbare. Det anslås at denne, ofte organiserte, kriminelle virksomheten er verdens nest største etter illegal handel med våpen. Arbeidsgivere i mange land utnytter seg av slik illegal arbeidskraft, som både er billig, lett erstattelig, og som de lett kan kontrollere gjennom vold eller

trusler mot dem eller deres familie. Episentrene for menneskehandel skifter. En tid var det høy grad av menneskehandel med kvinner fra Sør- og Øst-Asia. Etter Sovjetunionens fall overtok mafia fra Øst-Europa mye av feltet. Internasjonalt satses det sterkt på å få bukt med menneskehandel. En rekke FN-organisasjoner, OSSE, Europarådet og ILO arbeider med spørsmålet. Det samme gjør IOM, mange NGOer, ulike lands immigrasjons- og politimyndigheter samt Interpol. Men insentivene til å komme bort fra fattigdommen og til å tjene penger på de som ønsker det, er sterke. Det kreves derfor fortsatt betydelig innsats for å komme menneskehandel til livs. Et formalisert arbeidsinnvandringsystem fra utviklingsland, inkludert for kvinner, kan bidra til å redusere deres sårbarhet og faren for å ende opp som ofre.

9.2.3 Økt internasjonal konkurranse om arbeidskraft

Økningen i migrasjon av høyt kvalifisert arbeidskraft startet på verdensbasis i løpet av 1990-tallet og øker framdeles. Personer med høy utdanning migrerer relativt oftere enn personer med lav eller ingen utdanning. Se tabell 9.1. For mange fattige land er andelen med høy utdanning som har flyttet til rike land svært stor. Enkelte afrikanske land opplever en dramatisk hjerneflukt: I flere land bor én av fire med høy utdanning utenfor landets grenser. Se tabell 9.2.

Ifølge en studie¹⁵ kan flere faktorer sies å ligge til grunn for den økte migrasjonen av høykvalifisert arbeidskraft. For det første drives den globale kunnskapsøkonomien fram av teknologiske framskritt, rike land konkurrerer mot hverandre om de beste hodene og har behov for faglig ekspertise. Dette er særlig uttalt innen ingeniør- og realfagene, der rike land opplever rekrutteringsproblemer. For eksempel er en sjettedel av de ansatte i den amerikanske IT-sektoren innvandrere¹⁶. For det andre blir befolkningen i vestlige land stadig eldre. Dette har konsekvenser for arbeidsmarkedet idet rike land vil trenge flere ansatte i helse- og sosialtjenestene. De store kostnadene knyttet til en eldre befolkning kan også føre til at rike land ønsker å tiltrekke seg høytlønnede migranter som gjennom skatt kan bidra til å betale for pensjons- og helsetje-

14. ILO (2004): A fair globalization: Creating opportunities for all, World Commission on the Social Dimension of Globalization.

15. Kapur, Devesh and John McHale: «Give Us Your Best and Brightest: The Global Hunt for Talent and Its Impact on the Developing World. (Washington, DC:Center for Global Development, 2005).

16. Guellec, D. (2003): Introduction, SciDev.Net Dossiers on Brain Drain <http://www.scidev.net/dossiers/index.cfm?fuseaction=dossierfulltext&Dossier=10>.

nester. For det tredje bidrar globaliseringen av produksjon og handel til at flere arbeidere flytter på seg.

Høykvalifisert arbeidskraft i fattige land kan ha sterke insentiver til å migrere. Lav lønn, dårlige arbeidsforhold, mangel på ressurser og begrensede muligheter til videreutdanning og karriere og tilsvarende svært mye bedre forhold i rike land er ofte avgjørende¹⁷.

9.2.4 Internasjonale prosesser

I 2003 ble den globale migrasjonskommisjonen, «Global Commission on International Migration», etablert. Kommisjonen leverte sin rapport i 2005. I september 2006 arrangerte FN den første høynivå-dialogen om internasjonal migrasjon og utvikling.

17. Meyer, J.B. (2003): Policy implications of the brain drain's changing face; SciDev Dossier <http://www.scidev.net/Dossiers/index.cfm?fuseaction=policybrief&policy=24&dossier=10&language=1>.

Et resultat av dette møtet var opprettelsen av det globale migrasjonsforumet. Forumet hadde sitt første møte i Brussel sommeren 2007 og sitt neste i Manila i oktober 2008. De tre sentrale temaene på Manilamøtet er migranternes menneskerettigheter og utvikling, former for lovlig utviklingsfremmende migrasjon og samstemthet mellom migrasjons- og utviklingspolitikken på det institusjonelle og på det politiske nivået. Migrasjonsproblematikken trekkes inn i FN gjennom generalsekretærens spesialrepresentant for migrasjon og utvikling, Peter Sutherland, som deltar i forberedelsene til Manila og på konferansen.

Også Frankrike vil under sitt EU-formannskap i 2008, arrangere et ministermøte om migrasjon og utvikling i Paris. Dette forberedes med deltakelse fra utviklingsland gjennom tre forberedende konferanser: i Marokko om lovlige former for migrasjon, i Burkina Faso om illegal migrasjon og i Senegal om utviklingseffektene av migrasjon. EU har de senere årene fått en mer helhetlig tilnærming til politikkområdene migrasjon og utvikling.

Tabell 9.1 De best utdannede har størst tendens til å utvandre*

Opprinnelsesland	1990		2000	
	Grunnskole	Videregående skole	Grunnskole	Videregående skole
Mexico	6,5	10,4	9,5	14,3
Filippinene	1,1	12,8	1,4	14,8
India	0,1	2,6	0,1	4,2
Kina	0,1	3,1	0,1	4,2
El Salvador	8,2	32,9	11,2	31,5
Dom. republikk	3,8	17,9	5,8	21,7
Jamaica	11,0	84,1	8,3	82,5
Colombia	0,5	9,2	0,8	11,0
Guatemala	2,1	18,2	3,5	21,5
Peru	0,3	5,6	0,7	6,3
Pakistan	0,2	6,1	0,3	9,2
Brasil	0,1	1,7	0,1	3,3
Egypt	0,2	5,3	0,2	4,2
Bangladesh	0,1	2,3	0,1	4,7
Tyrkia	4,2	6,3	4,6	4,6
Indonesia	0,1	6,2	0,1	2,0
Sri Lanka	0,8	24,8	1,9	27,5
Sudan	0,0	5,0	0,1	5,6
Tunis	4,6	12,3	4,2	9,6

* Prosent av befolkningen utvandret til OECD-land, etter utdanningsnivå

** Kapur, Devesh et al (2005): The Global Migration of Talent: What Does it Mean for Developing Countries, CGD Brief <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/4473>.

Kilde: Center for Global Development**.

Som globalt fenomen krever migrasjon både globalt og regionalt samarbeid. I Europa er EU den viktigste aktøren. Norges EU-tilknytning gjennom EØS-avtalen og Schengen-samarbeidet gjør at den politikken EU utvikler, også kan få betydning for veivalg i norsk politikk. Et eksempel på at EUs arbeid med å harmonisere praksis og prosedyrer på dette området også får betydning for Norge, er returdirektivet, som Norge vil bli bundet av gjennom Schengenavtalen. Det vil medføre at Norge må gjøre visse endringer i lover og forskrifter som styrker rettighetene for tredjelands borgere som sendes tilbake fordi de ikke har lovlig opphold her.

9.2.5 Tjenestehandel

Tjenestesektoren utgjør i snitt om lag halvparten av BNP i utviklingsland mot om lag 60 prosent i utviklede land. Sektoren er samtidig blant de raskest voksende i mange land og er også svært viktig for å muliggjøre vekst i andre sektorer¹⁸. Uruguay-runden utvidet handelsforhandlingene i GATT og siden WTO til også å inkludere tjenester. Det ble imidlertid fokusert mest på de tjenestene hvor rike land typisk har fortrinn, som bank, forsikring og informasjonsteknologi. Fattige land har gjerne overskudd på lavt utdannet arbeidskraft, så liberalisering av handel med tjenester som er intensive i bruken av lavt utdannet arbeidskraft, ville derfor representere en eksportmulighet for fattige land. Mange typer tjenester er vanskelig å handle uten å flytte arbeidskraften til stedet der tjenesten skal leveres. Her er det en tett kobling mellom landenes handels- og innvandringspolitikk. Beregninger viser at dersom rike land hadde sysselsatt det overskuddet fattige land har på lavt utdannet arbeidskraft, kunne det gitt inntekter som er mange ganger større enn gevinstene en kan få ved liberalisering av kapitalmarkedene i disse landene. Restriktive regimer for bevegelse av arbeidskraft hindrer en slik utvikling¹⁹.

Utviklingslandene har reist krav om økt handel med tjenester. Deres viktigste krav er retten til kortvarig arbeidsmigrasjon, tre måneder til fem år, enten som sjøsysselsatte, internt mellom ulike deler av et firma, eller utsendt av et firma for å utføre kortvarige arbeidsoppgaver. En slik kortvarig arbeidsmigrasjon – som den såkalte mode 4 i GATS-forhandlingene gjelder – omfatter ikke det å søke arbeid i et annet land og heller ikke perma-

Tabell 9.2 Andel som bor i utlandet, av de med universitets- og høyskoleutdanning fra ulike afrikanske land

> 50 prosent	Kapp Verde, Gambia, Seychellene, Somalia
25–50 prosent	Angola, Ekvatorial-Guinea, Eritrea, Ghana, Guinea-Bissau, Kenya, Liberia, Madagaskar, Mauritius, Mosambik, Nigeria, São Tomé og Príncipe, Sierra Leone
5–25 prosent	Algerie, Benin, Burundi, Elfenbenskysten, Kamerun, Tsjad, Komorene, Kongo, DRC (tidl Zaire), Djibouti, Etiopia, Gabon, Guinea, Malawi, Mali, Mauritania, Niger, Marokko, Rwanda, Sør-Afrika, Senegal, Sudan, Swaziland, Tanzania, Togo, Tunis, Uganda, Zambia, Zimbabwe
< 5 prosent	Botswana, Lesotho, Burkina Faso, Den sentralafrikanske republikken, Egypt, Libya, Namibia

Kilde: Center for Global Development.

nent migrasjon. Den vil derfor bare dekke en liten del av migrasjonsbildet.

India har i denne sammenheng formulert et forslag i fire punkter:

- Gi fri og tilgjengelig informasjon om muligheter for kortvarig arbeidsmigrasjon
- Behandle arbeidsmigranter likt uavhengig av opphavsland
- Standardisere og harmonisere kvalifikasjoner og erfaring ved hjelp av avtaler
- Fjerne alle hindringer for fri bevegelse for faglært arbeidskraft, muligheten til å sammenlikne lønnsbetingelser og kvalifikasjonskrav

Kortvarig eller mer permanent arbeidsinnvandring og tjenestehandel representerer både en mulighet for fattige land til å høste gevinster fra økonomiene i rike land og for de rike landene til å få nødvendig påfyll av arbeidskraft. Tjenestehandel og midlertidig arbeidsinnvandring vil også kunne bidra til å løse problemet med hvordan en skal klare å skaffe nok arbeidskraft til omsorgstjenester med en relativt liten hjemmebasert arbeidsstyrke.

18. Stiglitz, Joseph E. og Andrew Charlton (2005): Fair Trade For All, Oxford University Press (side 237).

19. Stiglitz, Joseph (2006): Making Globalisation Work. Norton.

Skatteinntekter fra tjenestehandel og arbeidsinnvandring vil også kunne bidra til å finansiere pensjoner og omsorgstjenester.

Mange OECD-land har i mange år åpnet for en viss midlertidig arbeidsmigrasjon, enten på bred basis som for eksempel enkelte kontinentale europeiske land, eller hovedsakelig på sesongbasis, som blant annet i Norge. I Norge hadde kortvarig arbeidsmigrasjon et betydelig omfang til og med 2003 og var i flere år den største kategorien arbeidstillatelser som ble innvilget. Etter EØS-utvidelsen til mange av landene sesongarbeiderne kom fra, er omfanget sterkt redusert. Verken myndigheter eller arbeidslivsorganisasjonene har etter utvalgets syn lagt tilstrekkelig vekt på å sikre korttidsinnvandrernes arbeids- og lønnsbetingelser.

Med utvidelsen av EU og det nye og bredere EØS-arbeidsmarkedet har situasjonen endret seg grunnleggende, både ved at den kortvarige arbeidsmigrasjonen har økt i bredde og omfang, og ved at diskusjonen om EUs tjenstedirektiv, om hvordan en skal sikre at tariffavtaler gjøres gjeldende for utenlandske firmaer i Norge, og hvordan en kan få til allmenngjøring av (flere) tariffavtaler, er blitt tema på den politiske dagsorden.

9.2.6 Kvinner i internasjonal migrasjon

Kvinner utgjør nærmere halvparten av alle verdens migranter. Kvinneandelen økte fra 46,7 prosent i 1960 til 49,6 prosent i 2005. Rundt 95 millioner kvinner er migranter i dag (FN 2006) mot 85 millioner i 2000. Verdensbankstudien «Women in International Migration» viser at det er klare forskjeller mellom kvinner og menn når det gjelder årsaker til migrasjon, så vel som med hensyn til hvordan pengene de sender hjem til familien, brukes.

Forekomsten av familie i landet en flytter til, er en relativt sterk motivasjonsfaktor i forhold til de fleste makroøkonomiske og politiske faktorer. Menn motiveres dessuten sterkt av å ha kvinnelige familiemedlemmer bosatt i landet de flytter til, mens det kan se ut til at nettverk på hjemstedet spiller en relativt sterkere rolle for kvinner.

Rapporten viser også at tendensen en ser i mange land, til at kvinner er mest engasjert i direkte matforsyning til familien og menn mest i produksjon av mat og andre goder for salg, gjør at menns migrasjon betyr en umiddelbar nedgang i familiens samlede inntektsbringende produksjon. Dette kompenseres imidlertid i neste omgang av hjemsendte penger. Kvinners hjemsending ser relativt sett ut til å øke den samlede familieinntekten mest. Det at de reiser ut, går mer ut over den

direkte matforsyningen enn familiens inntektsbringende produksjon. Noe av dette bortfallet av matproduksjon må imidlertid kompenseres gjennom kjøp av mat.

En annen viktig effekt av kvinners migrasjon ser ut til å være at andelen av familieinntekten som brukes på barns utdanning, er lavere enn i husholdninger hvor mannen er migrant. Dette tyder på at menn legger mindre vekt på barns utdanning enn kvinner gjør (og at barna ofte reiser ut sammen med kvinnene). Dette underbygges av funn som indikerer at husholdninger med kvinnelig overhode som mottar hjemsendte penger, øker andelen som brukes til hus, varige konsumgoder og helsetjenester og mindre på mat, mens dette ikke skjer i husholdninger hvor mannen er hjemme²⁰.

Menneskehandel er den negative siden ved kvinnelig migrasjon. Både kvinner og unge jenter utnyttet ofte etter at de er blitt smuglet inn i et land og er kommet i gjeld til bakmennene. De ender da lett som for eksempel hushjelper på slavekontrakter eller som prostituerte.

Utvalgets vurderinger

Mens det har vært et sterkt liberaliseringstrykk for friere flyt i kapitalmarkedene, gjelder svært restriktive regimer for bevegelse av arbeidskraft. Noen utviklingsland har derfor i WTO fremmet krav om å liberalisere handel med tjenester som innebærer forflytting av mennesker fra ett land til et annet (mode 4 i GATS-forhandlingene) og ønsker å åpne for økt kortvarig arbeidsmigrasjon. Utvalget anbefaler at Norge i større grad forsøker å imøtekomme utviklingslands forslag om liberalisering av bevegelse av arbeidskraft i GATS-forhandlingene. Norge bør ta initiativ til å utrede hvordan arbeidsmigranter kan behandles mer likt uavhengig av opphavsland.

Erfaring viser at det er vanskelig å stille betingelser om at migrasjon av arbeidskraft skal være sirkulær. En betydelig del av de som kommer, vil ønske å bli værende i landet. Mange migranter har imidlertid både utdanning og kompetanse som er ettertraktet i hjemlandet. I dag står migranter som ønsker å bevege seg mellom hjemland og arbeidsland overfor flere utfordringer. I Norge kan blant annet risikoen for å miste tillatelse til videre opphold i landet ved lengre opphold utenfor Norges grenser hindre migranter fra å reise til hjemlandet. Utvalget ser det som viktig at det legges mer til

20. <http://siteresources.worldbank.org/INTGENDER/Resources/overview.pdf>.

rette for at de som ønsker det lettere skal kunne bidra med sin erfaring i hjemlandet.

Utvalget vil påpeke at kvinner påvirkes i særlig grad av fattigdom og mangel på arbeid i hjemlandet. Kvinner utgjør en stor del av verdens ufaglærte arbeidskraft og utgjør over halvparten av verdens arbeidsmigranter. Irregulær migrasjon og menneskehandel må ses i sammenheng med manglende mulighet for legal migrasjon. Dess mer lukket den legale migrasjonsmuligheten, er dess større er markedet for irregulær migrasjon. Kvinner er spesielt sårbare for utnyttelse i en migrasjonssituasjon. Mange av asylsøkerne og de fattigste arbeidsmigrantene tyr til menneskesmuglere for å komme seg til land de kan søke om asyl og arbeid i. Mange setter seg i stor gjeld for å reise, og reiserutene er ofte livsfarlige. Menneskesmugling og menneskehandel med kvinner har blitt en storindustri som profiterer grovt på verdens fattigste og mest sårbare, ofte med lovnader om opphold og arbeid i utviklede land. Et formalisert arbeidsinnvandlingssystem fra utviklingsland, inkludert for kvinner, kan bidra til å redusere denne sårbarheten. Utvalgets vurdering er at en mer liberal migrasjons- og flyktningepolitikk med et tydelig kjønnspektiv vil være et viktig verktøy i kampen mot menneskehandel og den globale fattigdommen.

Utvalgsmedlem Kristian Norheim støtter ikke disse vurderingene.

9.3 Innvandring til Norge

9.3.1 Arbeidsinnvandringsmeldingen

Regjeringen la i april 2008 fram en ny stortingsmelding om arbeidsinnvandring, St.meld. nr. 18 (2007–2008)²¹. Meldingen tar utgangspunkt i at Norge blant annet i lys av den demografiske utviklingen har behov for noe innvandring for å dekke opp arbeidskraftbehovet i årene som kommer. Den gir en grundig gjennomgang av dette behovet og legger til grunn at det i hovedsak kan dekkes innenlands. Mobilisering av uutnyttet innenlandsk kapasitet står sentralt sammen med fortsatt innvandring fra EØS-området, men noe innvandring fra tredjeland (land utenfor EU/EØS-området) kan bli nødvendig. I det følgende er det gjort fortløpende referanser til hovedpunkter i meldingen.

21. AID (2007): Arbeidsinnvandring <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/andre/Arbeidsinnvandring.html?id=976>.

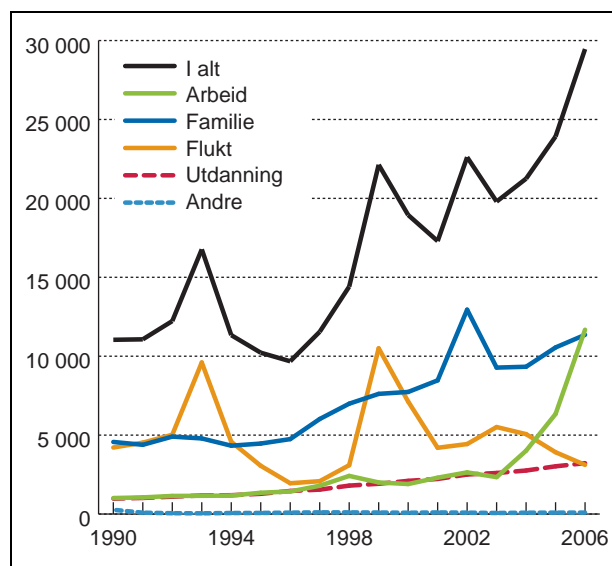
9.3.2 Migrasjonsstrømmer til Norge

Innvandringen til Norge de siste tiårene kan i hovedsak kobles til hovedmigrasjonsstrømmene: arbeid, flukt, familie og utdanning. Mellom 1990 og 2006 innvandret over 284 000 personer med ikke-nordisk statsborgerskap til Norge. Om lag 43 prosent kom som følge av familieinnvandring, 29 prosent som flyktninger, mens 16 prosent skyldes arbeidsinnvandring. 11 prosent kom til landet på grunn av utdanning²².

I dag består innvandrerbefolkningen²³ i Norge av 415 000 personer, som utgjør 8,9 prosent av befolkningen. De tre største innvandrerguppene i Norge har bakgrunn fra Pakistan, Sverige og Irak. I 2006 hadde om lag tre av fire innvandrere bakgrunn fra ikke-vestlige land. Disse utgjør 6,6 prosent av befolkningen. Det tilsvarende tallet i 1986 var 1,1 prosent²⁴.

9.3.3 Arbeidsmarkedet i Norge

Norge har i dag uutnyttede arbeidskraftressurser blant de som allerede har innvandret til landet. Blant førstegenerasjonsinnvandrere er andelen



Figur 9.3 Innvandringsbakgrunn i den norske innvandrerbefolkningen 1990–2006

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

22. Tallene er fra Statistisk sentralbyrå og finnes på: <http://www.ssb.no/innvbef/>.

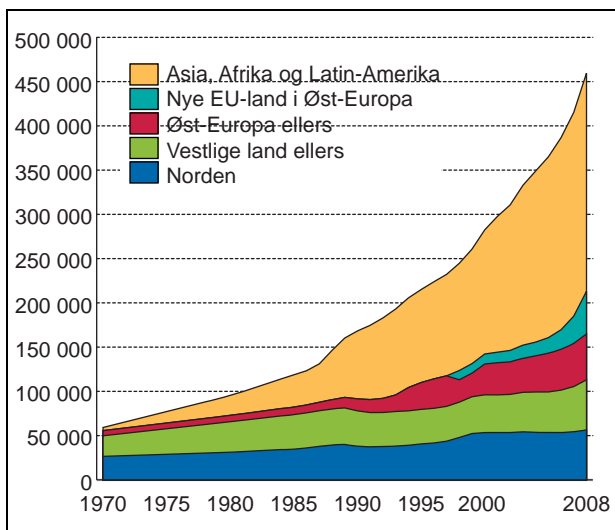
23. Definert som personer med to utenlandsfødte foreldre: førstegenerasjonsinnvandrere som har innvandret til Norge, og personer som er født i Norge med to foreldre som er født i utlandet.

24. Tallene er fra Statistisk sentralbyrå og finnes på: <http://www.ssb.no/innvbef/>.

Boks 9.1 Migrasjon til Norge i historisk perspektiv

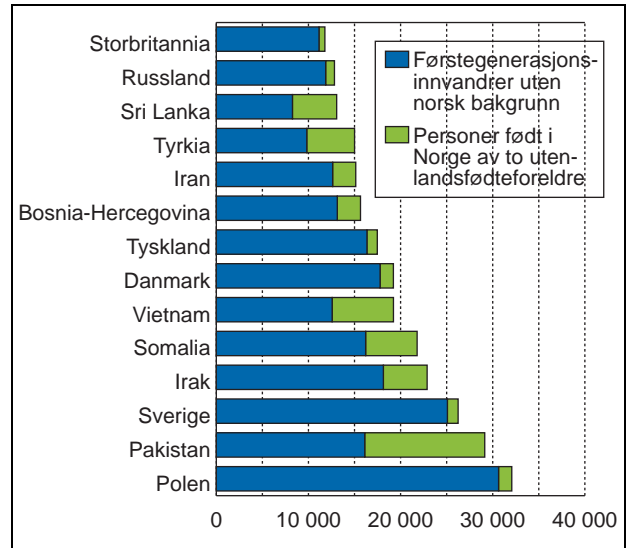
Arbeidsinnvandringen fra utviklingsland, for eksempel fra Pakistan, startet på slutten av 1960-tallet, men har vært beskjeden etter innføring av den såkalte «innvandringsstoppen» i 1975. Fra det tidspunkt økte familieinnvandringen fra de samme landene betydelig. De seinere årene har hovedtyngden og en større andel av familieinnvandringen vært kvinner, for eksempel fra Thailand, Filippinene og Russland, som inngår ekteskap med norske menn uten innvandrerbakgrunn. Mottak av flyktninger fra utviklingsland, først særlig fra Vietnam og Chile, startet også midt på 1970-tallet. Det var en sterk økning i tallet på asylsøkere midt på 1980-tallet, blant annet fra land som Iran og Sri Lanka. På 1990-tallet dominerte krigsflyktninger fra Balkan. En stor del av disse vendte tilbake, i første rekke til Kosovo. Siden sist på 1990-tallet har det kommet mange asylsøkere fra land som Irak, Somalia og Afghanistan. Siden om lag 1980 har det, blant annet takket være gunstige låne- og stipendordninger, vært en viss innvandring av utdanningsøkende, også fra land i Asia og Afrika.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 9.4 Innvandrerbefolkningen i Norge, etter landbakgrunn. 1970–2008

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 9.5 De 15 første innvandrergruppene i Norge. 1. januar 2007. Absolutte tall

Kilde: Innvandrerbefolkningen, Statistisk sentralbyrå.

sysselsatte rundt 60 prosent, sammenliknet med 70 prosent for hele befolkningen. Ikke-vestlige innvandrere har lavere sysselsetting enn andre. Innvandrere fra Afrika har en sysselsetting på 45,2 prosent. Lavest sysselsetting finner vi blant innvandrere fra Somalia, med 31,7 prosent. Deretter kommer innvandrere fra Afghanistan og Irak med en andel sysselsatte på litt over 41 prosent i hver gruppe. Den lave sysselsettingen skyldes blant annet at det fra disse landene er mange flyktninger som har bodd kort tid her i landet, de har lavt utdanningsnivå, og det er lav yrkesdeltakelse blant kvinner. Det finnes også innvandrergrupper med lang botid i Norge som har lav yrkesdeltakelse. Innvandrere fra Pakistan har i dag en sysselsetting på 46,3 prosent, noe som i hovedsak skyldes svært lav sysselsetting blant kvinner med pakistansk bakgrunn (kun 29,1 prosent sysselsetting for kvinner, 62,2 prosent for menn). Tallene kan også vitne om manglende integrering og diskriminering i arbeidslivet²⁵.

En studie fra 2002 viser at inntekten til ikke-vestlige innvandrerfamilier i gjennomsnitt er 25 prosent lavere enn gjennomsnittsinntekten for befolkningen som helhet. For innvandrerfamilien som har bodd i landet i fem år, er inntektsgapet halvparten av dette. En vesentlig andel av innvandrerfamiliene er representert i den laveste inntektsklassen. 36,7 prosent av familiene fra Øst-Europa og 41,5 prosent av familiene fra Asia, Afrika

25. Tallene er fra Statistisk sentralbyrå og finnes på: <http://www.ssb.no/innvbef/>.

og Sentral- og Sør-Amerika hadde en inntekt etter skatt på under 199 000 norske kroner, mens denne andelen var 5,2 prosent blant ikke-innvandrerfamilier. Forskjellen kan forklares ved at ikke-vestlige innvandrere er overrepresentert i hotellnæringen, restaurantbransjen og i renholdsyrker, med andre ord arbeid som ikke krever mye utdanning, og som er lavt betalt (Migration Policy Group, 2007).

Spesialistkvoten åpner for at Norge kan importere spesielt tiltrengt arbeidskraft, men kvoten benyttes i liten grad. Se omtale over. Ettersom Norge ikke foretar systematisk registrering av utdanningsnivå ved innvandring, finnes det lite sikker kunnskap om utdanningsnivået til innvandrerne til Norge, og det er vanskelig å si om innvandrerne til Norge representerer «brain drain» for avsenderlandet. De tallene som finnes tyder på at utdanningsnivået blant innvandrerne fra de fleste landgrupper er lavere enn gjennomsnittet i Norge for tilsvarende aldersgruppe. Fordelingen på yrkesgrupper viser at en relativt høy andel av de ikke-vestlige lønnstakerne befinner seg i gruppen «andre yrker» som i hovedsak omfatter yrker uten spesielle krav til utdanning. Her finner vi 23 prosent av de ikke-vestlige, mot 6,3 prosent av lønnstakere totalt (med oppgitte yrkesopplysninger). De vestlige lønnstakerne hadde på den annen side en tilsvarende høy andel i akademiske yrker, på 20 prosent. Blant lønnstakere totalt var denne andelen 11,3 prosent, og blant de ikke-vestlige, 6,7 prosent²⁶.

26. Henriksen, Kristin (2007): Ingeniører fra India og flyknting fra Afghanistan, Samfunnsspeilet 4/2007 <http://www.ssb.no/samfunnsspeilet/>.

9.3.4 Spesielt om behovet for helsepersonell

På verdensbasis er det i dag dramatisk mangel på kvalifisert helsepersonell. Verdens-helseorganisasjon mener det globalt er behov for om lag 4,3 millioner flere helsearbeidere enn i dag. Av disse er 2,4 millioner leger, sykepleiere og jordmødre. Mest prekær er mangelen på helsepersonell i de landene som har de største helseproblemene. Afrika er belastet med omtrent en fjerdedel av verdens totale sykdomsbyrde, mens kontinentet kun disponerer tre prosent av verdens helsearbeidere og én prosent av verdens totale økonomiske ressurser på helsetjenesteområdet (inkludert bistand)²⁷. Det er mot dette bakteppet at Norge har forpliktet seg til å føre en politikk som kan bremse strømmen av kvalifiserte helsearbeidere fra fattige land²⁸.

I 2004 var det totalt litt over 230 000 ansatte i helse- og omsorgssektoren i Norge. I mai 2006 var 2,5 prosent av alle stillinger i sektoren ledige. I fjerde kvartal 2006 var det 12 000 utenlandske helsearbeidere i arbeid i helsetjenesten i Norge. Tall fra Statens helsetilsyn viser at innvandringen til Norge av helsepersonell direkte fra Afrika er liten (om lag fem leger og fem sykepleiere årlig). Innvandringen av autoriserte leger fra land utenom Sverige og Danmark (vesentlig Øst-Europa) er på omtrent 300 per år. Norges bidrag til hjerneflukt fra utviklingsland i denne sektoren dreier seg derfor sannsynligvis mest om den dominoeffekten en mener foregår når Norge rekrutterer fra et land i Europa, og dette landet igjen rekrutterer fra andre

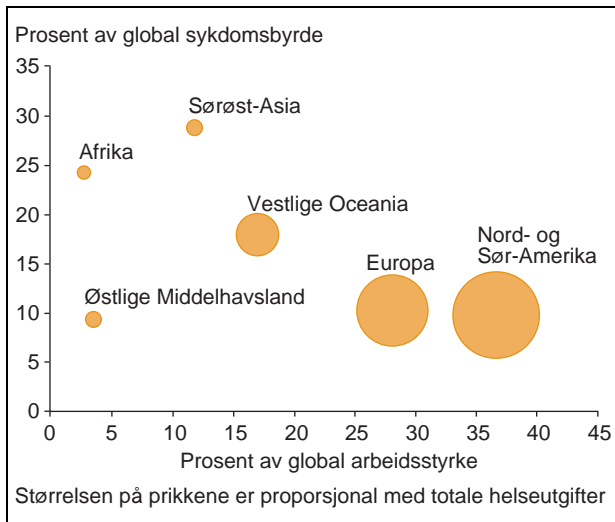
27. World Health Organisation (2006): World Health Report 2006: Working Together for Health.

28. St.prp. nr. 1 (2006–2007).

Tabell 9.3 Sysselsetting i prosent, etter opprinnelsesregion og lengden av oppholdet. Andel personer 15–74 år som var sysselsatt i 4. kvartal 2006 i Norge

Opprinnelsesregion	Mindre enn 4 år	4–6 år	7 år og mer
Immigranter, totalt	53.4	60.3	62.7
Nordiske land	75.6	79.5	72.1
Vest-Europa	69.4	78.1	70.3
Nye EØS-land	73.3	75.4	66.6
Øst- og Sentral-Europa	46.0	63.9	62.6
Nord-Amerika og Oseania	49.1	64.1	65.7
Latin-Amerika	48.2	63.7	67.0
Asia	38.5	53.4	58.1
Afrika	34.5	46.6	50.7

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 9.6 Prosentandel av verdens helsearbeidere i forhold til andel av verdens sykdomsbyrde per WHO-region.

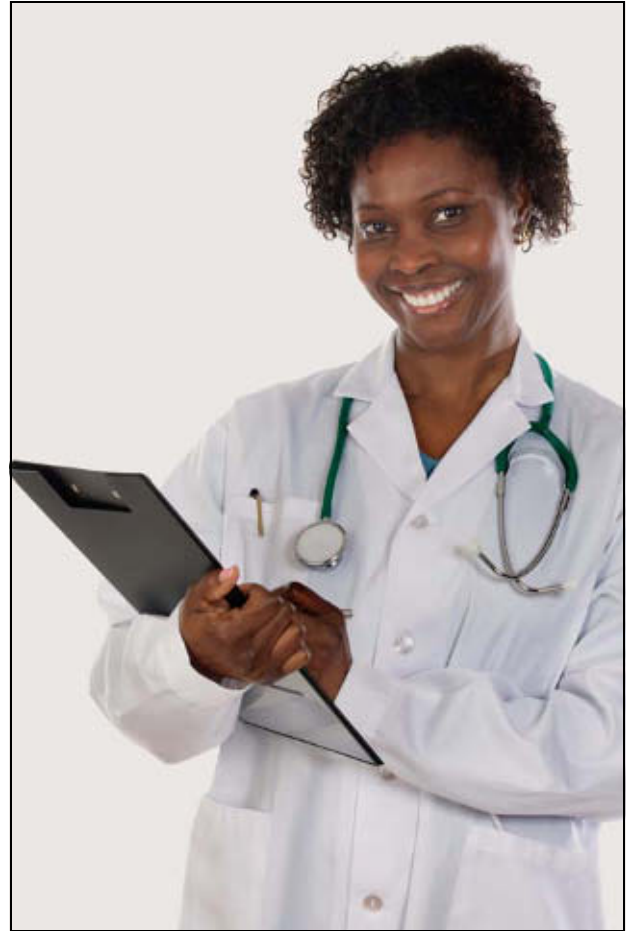
Kilde: WHO, 2008.

land som til slutt får personell fra utviklingsland²⁹. Dette er imidlertid effekter som det er vanskelig å dokumentere.

Norge står som de fleste andre europeiske land overfor en kommende eldrebølge. Økningen i tallet på eldre vil gradvis begynne å gjøre seg gjeldene fra 2013, og vil gi spesielt store utfordringer etter 2025. Det vil bli færre yrkesaktive per pleietrengende. I 2005 var hver fjerde person 55 år eller mer, mens hver tredje person vil være over 55 år i 2025. De demografiske endringene ventes å føre til økt etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester. Fremskrivninger for arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell i Norge viser at det særlig etter 2025 kan bli mangel på hjelpepleiere og omsorgsarbeidere³⁰.

På kort sikt har imidlertid Norge tilstrekkelig opptak til de fleste høyere helsefagutdanninger til å møte behovet for arbeidskraft i pleie- og omsorgssektoren. Utfordringen er sviktende søkning til videregående opplæring³¹.

Tiltak som regulerer migrasjonen mellom enkeltland, vil ha begrenset effekt i en globalisert verden. Hovedproblemet i helsepersonellkrisen er at det er globalt underskudd på helsearbeidere og



Figur 9.7 Migrasjon av høyt kvalifisert arbeidskraft skaper problemer i utviklingsland. Samtidig kan det gi verdifull erfaring til dem som flytter og pengeoverføringer til familie i hjemlandet.

at den demografiske utviklingen i mange europeiske land og land i OECD-området, på samme måte som i Norge, viser tiltakende aldring i befolkningen. Derfor hjelper det lite at noen land utvikler en ansvarlig politikk for å motvirke tapping av helseressursene i sør dersom mange andre åpner for rekruttering. Dette understreker behovet for internasjonale retningslinjer.

Det har vært tatt til orde for å utvikle kompensasjonsmekanismer for avsenderland som kan iverksettes når utdannet personell fra utviklingsland kommer til rike land som Norge for å arbeide³². Beregninger fra den afrikanske unionen

29. Kunnskapsdepartementet (2007): Bakgrunnsnotat til frokostmøte om migrasjon av helsepersonell.

30. Statistisk sentralbyrå: Arbeidsmarkedet for helse- og sosialpersonell fram mot år 2050. Dokumentasjon av beregninger for HELSEMOD 2005. RAPP 2005/38.

31. Sosial og helsedirektoratet (2007): En solidarisk politikk for rekruttering av helsepersonell, Rapport til Helse- og omsorgsdepartementet.

32. Se for eksempel Kapur, Devesh og John McHale (2005): Gives Us Your Best and Your Brightest, The Global Hunt for Talent and Its Impact on the Developing World, Center for Global Development, <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/4415> og Sosial og helsedirektoratet (2007): En solidarisk politikk for rekruttering av helsepersonell, Rapport til Helse- og omsorgsdepartementet.

viser at fattige land bærer en utdanningskostnad på USD 500 millioner for det utdannede helsepersonellet som migrerer til rike land. Med andre ord en subsidiering fra fattige til rike land. Ulike kompensasjonsordninger er foreslått: deling av skatteinntekter, en ekstra avgift i tillegg til visumavgiften som direkte overføres tilbake til hjemlandet, fortsatte skatteforpliktelser til hjemlandet, og utdanningsstøtte som må tilbakebetales dersom man migrerer. Slike kompensasjonsordninger innebærer imidlertid store praktiske utfordringer med hensyn til administrasjon og organisering. En særlig utfordring er hvordan kompensasjonsordningen kan ta høyde for at helsepersonell etter relativt kort tid kan forlate det landet som i utgangspunktet har kompensert avgiverlandet.

9.3.5 Arbeidsinnvandring til Norge

Norge mottar svært få arbeidsinnvandrere fra fattige land. Av de 34 000 som innvandret til Norge for å arbeide i perioden 1990–2005, var 27 000 (79 prosent) fra Europa³³.

Norge har restriktive regler for arbeidsinnvandring. Alle som ikke er nordiske³⁴, statsborgere, må ha arbeidstillatelse for å kunne arbeide i Norge. Som hovedregel må tredjelandsborgere ha fått innvilget første gangs arbeidstillatelse før innreise³⁵ og de kan ikke få arbeidstillatelse dersom det finnes tilgjengelig arbeidskraft av angjeldende type i landet eller innen EØS/EFTA-området. Nordiske statsborgere og EØS-borgere kan reise inn og søke arbeid i landet uten slik forhåndstillatelse. Det finnes tre ulike typer arbeidstillatelse for tredjelandsborgere.

Arbeidsinnvandringsmeldingen deler inn arbeidsinnvandrere fra tredjeland i fem grupper. *a) Høyt kvalifiserte spesialister og nøkkelpersonell* samt *b) Faglærte* skal kunne få familiegjenforening og muligheter til varig opphold. *c) Nyutdannede* skal kunne få arbeidstillatelse i seks måneder mens de søker arbeid innen de to førstnevnte gruppene (og familiene til studenter skal kunne arbeide full tid). *d) Sesongarbeidere* får arbeidstillatelse for seks måneder men ikke mulighet for familiegjenforening eller varig opphold. *e) Ufaglærte* får tillatelsettersom behovene tilsier det, og denne ordningen rettes mot særlige behov for arbeidskraft i Norge og spesielle geografiske regioner (i første

omgang folk fra Barentsregionen i Russland). Imidlertid gis det en liten åpning for midlertidig innvandring av personer fra utviklingsland som ledd i bistandsprosjekter for å prøve ut ordninger med sirkulær migrasjon. Det skal opprettes en egen nettportal med all relevant informasjon for arbeidsinnvandring, og en ønsker å trekke utenriktjenesten mer aktivt med i informasjonsarbeid om arbeidsmuligheter i Norge.

Det skal også bli enklere for arbeidsinnvandrere å komme i arbeid i Norge. De som er ansatt i internasjonale selskaper, og de som tilhører gruppene a) og b) ovenfor, skal kunne begynne å arbeide før arbeidstillatelsen foreligger.

Fra fattige utviklingslands ståsted er kanskje ett av de viktigste forslagene i Arbeidsinnvandringsmeldingen at det skal utarbeides regler mot aktiv rekruttering av personer med høyere utdanning fra land som sårt trenger disse selv. Slikt arbeid er alt i gang på helseområdet, men problemet med hjerneflukt gjelder også andre yrkesgrupper som ingeniører, økonomer og mange kategorier universitetsfolk. Det skal ikke legges hindringer i veien for at disse kan søke arbeid i Norge på egen hånd, men fra norsk side skal vi ikke aktivt medvirke til å drenere utviklingsland for fagfolk. Norge er et lite arbeidsmarked og lønnsnivået her er ikke spesielt attraktivt for folk med høy utdanning, men signaleffekten av en slik ordning er viktig. Når Norge i tillegg skal arbeide aktivt for at det lages internasjonale standarder for å motvirke slik aktiv rekruttering, kan effekten bli merkbar. Meldingen sier imidlertid ikke noe om hvorvidt de reglene som skal lages, bare skal gjelde det offentlige, eller om det skal legges restriksjoner på all virksomhet som rekrutteringsbyråer i Norge driver i utlandet.

Et annet viktig forslag med positivt fortegn for utviklingsland er at det nå skal utredes hvordan hjemsending av penger kan gjøres enklere og billigere. Bakgrunnen er at det er svært dyrt å sende penger hjem fra Norge.

9.3.6 Innvandring til Norge på grunn av utdanning

Norge mottar få studenter fra fattige land. 70 prosent av de som innvandret på grunn av utdanning i perioden 1990–2005, kom fra ikke-vestlige land, men det er særlig studenter fra Kina, Russland, Filippinene og Polen som får utdanningstillatelse³⁶.

33. Tallene er fra Statistisk sentralbyrå og finnes på: <http://www.ssb.no/innvbef/>.

34. Fra Norge, Danmark, Finland, Island eller Sverige.

35. AID (2007): Arbeidsinnvandring <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/tema/andre/Arbeidsinnvandring.html?id=976>.

36. Tallene er fra Statistisk sentralbyrå og finnes på: <http://www.ssb.no/innvbef/> (I SSBs statistikk er Polen definert som ikke-vestlig land).

Boks 9.2 Nye tiltak i Sverige

I oktober 2006 la en komité av parlamentarikere fram SOU 2006:87 «Arbetskraftsinvandring till Sverige – förslag och konsekvenser». Komiteen foreslo blant annet følgende:

- Arbeidsinnvandring fra tredjeland til Sverige skal fortsatt være regulert, Hovedregelen er at det skal foreligge arbeidstilbud og oppholds- og arbeidstillatelse før innreise til Sverige.
- Midlertidig arbeidstillatelse kan gis for en periode på inntil to år med mulighet for utvidelse i inntil nye to år, når behovet for arbeidskraft ikke kan dekkes av innenlandsk arbeidskraft eller i EØS/EFTA-området. Etter fire år kan det gis permanent arbeids- og oppholdstillatelse.
- Det kan gis mulighet for å oppholde seg i Sverige i inntil tre måneder for å søke arbeid. Det må være behov for arbeidskraft i Sverige innen den sektoren der arbeidssøkeren har sitt yrke.
- Utenlandsstudenter som har gjennomført deler av sine studier eller fullført et semester som gjestestudent ved forskerutdanning, skal kunne søke arbeids- og oppholdstillatelse fra Sverige.

Den nye regjeringen mente at en del av forslagene ikke ga nok fleksibilitet og effektivitet og foreslo ytterligere endringer. De mest sentrale endringene er at den myndighetsbaserte arbeidsmarkedsvurderingen oppheves, noe som betyr at arbeidsmarkedsmyndighetene ikke skal vurdere behovet i arbeidsmarkedet før arbeids- og oppholdstillatelse innvilges. I stedet kommer et krav om at stillingen skal ha vært utlyst i EØS/EFTA-området før den kan besettes av en

tredjelandsborger. Ordningen med tillatelser for sesongarbeidstakere vil også forsvinne. Disse skal nå kunne få arbeidstillatelse innen det ordinære systemet for lengden av arbeidskontrakten. Det foreslås også at asylsøkere med avslag som har arbeidet i Sverige i minst seks måneder, skal kunne søke arbeids- og oppholdstillatelse fra Sverige dersom vedkommende oppfyller de alminnelige vilkårene.

Regjeringen ønsker med de foreslåtte endringene å skape et etterspørselsdrevet system for arbeidsinnvandring der arbeidsgiverne selv skal vurdere om det er behov for å rekruttere fra tredjeland, uten at arbeidsmarkedsetaten skal overprøve dette. Lønn, sosiale rettigheter og andre arbeidsvilkår skal være på samme nivå som for arbeidstakere bosatt i Sverige. Forslagene medfører også at en får samme rammer for arbeids- og oppholdstillatelser for alle kategorier arbeidsinnvandrere uavhengig av kompetansenivå.

Den svenske regjeringen la 27. mars 2008 fram en «lagrådsremiss» bygd på disse forslagene. Den vil så legge fram en proposisjon for Riksdagen hvor endringene foreslås å tre i kraft 15. desember 2008.

Arbeidsinnvandrere og deres familier har i Sverige rett til gratis språkopplæring dersom de mangler grunnleggende kunnskaper i svensk. Opplæringen tilbys innvandrere som er folkeregistrert, noe man blir når man har en oppholdstillatelse på minst ett års varighet. Omfanget av opplæringen er maksimalt 525 timer. Timer til eventuell lese- og skriveopplæring kommer i tillegg.

Det er få forskere fra utviklingsland i faste vitenskapelige stillinger i Norge, men en relativt stor andel av forskerrekruttene kommer fra land utenfor OECD-området. Halvparten av de utenlandske forskerne ved norske universiteter, høyskoler og forskningsinstitusjoner kommer fra OECD-land utenom Norden. Kina, Russland og Iran er de viktigste opprinnelseslandene for forskere med ikke-vestlig bakgrunn. Mens hele 90 prosent av de utenlandske forskerne i faste vitenskapelige stillinger har bakgrunn fra OECD-land, er 40 prosent av utenlandske forskerrekrutter fra land utenfor OECD-området.

Den sammenpressede norske lønnsprofilen gjør det mer attraktivt å være forsker i rekrutteringsstilling enn seniorforsker i Norge. Sistnevnte kan oppnå betydelig høyere lønninger i andre land. Den norske doktorgradsordningen er god sammenlignet med andre OECD-land, og det er høy søkning når norske doktorgradsstipender lyses ut internasjonalt. Igjen medfører imidlertid det norske lønnsystemet en fare for at utenlandske stipendiater «lekker» til institusjoner i andre land når de er klare til å gå over i høyere vitenskapelige stillinger.

Tabell 9.4 Personer som innvandrere til Norge for å ta utdanning, 1990–2005. Ti hyppigste landbakgrunner

Tyskland	2 427
Kina	1 885
Russland	1 654
USA	1 551
Filippinene	1 450
Polen	1 013
Litauen	803
Ghana	768
Latvia	676
Romania	633

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Kvotordningen åpner hvert år for at 1 100 studenter fra utviklingsland og Øst-Europa kan få studere i Norge, hovedsakelig på master- og doktorgradsnivå. Det uttalte målet med støtteordningen er å tilføre studentene relevant kompetanse som kan komme hjemlandene til gode når studentene reiser tilbake etter endt utdanning. Studenter som ikke reiser tilbake til hjemlandet, må betale tilbake stipendiet som et studielån. Likevel velger en del kvotestudenter å bli i Norge eller reise til et annet land enn hjemlandet etter endt utdanning.

Fra og med skoleåret 2006/07 gjør en lovendring det mulig for internasjonale studenter å arbeide ved siden av studiene. Studentene får nå en generell tillatelse til å arbeide deltid (maks 20 timer per uke) sammen med oppholdstillatelsen.

9.3.7 Flyktningstrømmer til Norge

Ved inngangen til 2007 bodde det 125 100 personer med flyktningbakgrunn i Norge. De utgjorde 2,7 prosent av Norges befolkning. På ti år er antall personer med flyktningbakgrunn blitt nesten fordoblet. I 1997 utgjorde flyktninger fra Balkan, Vietnam og Iran de største gruppene i Norge, mens det ti år senere er flest flyktninger fra Irak, Somalia og Afghanistan. I 2005 mottok Norge 5 400 asylsøkere, hvorav omtrent 10 prosent fikk innvilget asyl. I tillegg fikk 35 prosent av asylsøkerne oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. Norge mottar hvert år et gitt antall kvoteflyktninger. I 2007 var tallet 1 200. I 2007 tok Norge i samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger også imot 1 200 flyktninger fra land der de først hadde søkt asyl, for gjenbosetting her. Utlendingsdirektoratet vurderer og innvilger slike tillatelser og tar både sikker-

hetsmessige og integreringsmessige hensyn. De prioriterer dessuten folk med helsefaglig bakgrunn på grunn av behovet for arbeidskraft i denne sektoren. Da dette gjelder personer som allerede er fordrevet fra sine hjemland, vurderes det ikke å være i strid med målet om å unngå aktiv rekruttering av helsepersonell fra utviklingsland. Det er en viss konkurranse med andre OECD-land om denne arbeidskraften.

9.3.8 Irregulær migrasjon

Det finnes ingen sikre tall på omfanget av irregulær innvandring til Norge. I 2005 hadde bare 7 prosent av asylsøkerne i Norge lovlige reisedokumenter da de søkte om asyl, og 90 prosent søkte om asyl ved politistasjoner inne i landet, ikke ved grensen³⁷. Det finnes ingen programmer i Norge som kan gjøre det mulig for illegale immigranter å få en annen status. Menneskesmugling til prostitusjon og slavearbeid, både av kvinner og barn, forekommer imidlertid også i Norge, og det finnes spesialtiltak for ofrene for dette³⁸. Blant annet kan de få en særlig oppholdstillatelse på inntil seks måneder – en såkalt refleksjonsperiode der de skal få praktisk oppfølging og hjelp – når de ikke har annet grunnlag for lovlig opphold. I 2007 fikk 31 personer innvilget refleksjonsperiode i seks måneder, som er en utvidelse av refleksjonsperioden i forhold til tidligere.

9.3.9 Asylsøkernes situasjon

Mange asylsøkere oppholder seg i lengre perioder ved norske mottak. De som ikke evner å tilegne seg språkkunnskaper, eller har en relevant jobberfaring, har ofte problemer med å skaffe seg innpass og jobbmuligheter. For mange oppleves et langvarig asylopphold som deprimerende og destruktivt, og de er dårlig forberedt for en integrering i Norge eller eventuell frivillig eller tvungen retur. For den siste gruppen blir det et ytterligere nederlag at de ikke har klart å sikre seg inntekter eller ferdigheter til å understøtte familie. Dansk erfaring er her relevant. Gjennom en frivillig organisasjon tilbys asylsøkere kortere yrkesforberedende kurs,

37. AID (2006): International Migration 2005-2006, SOPEMI report for Norway, http://www.regjeringen.no/upload/kilde/rap/2007/0002/ddd/pdfv/304201-r2007_migration_sopemi.pdf.

38. AID og UD (2006): Migrasjon og utvikling – bedre sammenheng og samordning. Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe. http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/rapporter/2006/Migrasjon-og-utvikling--bedre-sammenheng-og-samordning.html?id=278523.

Want2work, eventuelt også bedriftsutplassering. Erfaringene er så langt positive, både for oppholdet i Danmark og med hensyn til å skaffe seg jobb etter retur. Utvalget tar med dette imidlertid ikke stilling til andre sider av dansk innvandrings- og asylpolitikk.

9.3.10 Integreringspolitikk

Regjeringen la i oktober 2006 fram en handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Innsats mot rasisme og diskriminering er et gjennomgående tema i planen som har følgende fire hovedinnsatsområder: arbeid, oppvekst, utdanning og språk, likestilling og deltakelse.

Handlingsplanen annonserer satsinger og tiltak som skal bidra til å få den enkelte i arbeid. Kommunene nevnes som sentrale aktører i bosetting og integrering av nyankomne innvandrere, og handlingsplanen sier at regjeringen vil styrke integreringstilskuddet til kommuner som bosetter flyktninger og deres familier.

Et viktig tiltak Regjeringen foreslår er å bevilge 42,6 millioner kroner til gjeninnføring av norskopplæring for asylsøkere som venter på å få behandlet sin søknad. Asylsøkere som oppholder seg i ordinære mottak, skal kunne få inntil 250 timer opplæring i norsk.

Innvandrerbefolkningen er overrepresentert blant personer med vedvarende lav inntekt. Innsatsen må for arbeidsinnvandrere så vel som asylsøkere må derfor også ses i sammenheng med regjeringens handlingsplan mot fattigdom.

I forbindelse med lanseringen av handlingsplanen fikk Arbeids- og inkluderingsdepartementet utarbeidet en evaluering av den norske integreringspolitikken med vekt på anti-diskriminering. Rapporten er utarbeidet av the Migration Policy Group og ble lagt fram i november 2007. Resultatene fra evalueringen bygger opp under resultater fra the Migrant Integration Policy Index (MIPEX) basert på 140 indikatorer. Der får Norge en 8-plass blant 28 land: de 25 EU-landene samt Canada, Norge og Sveits. Norge scoret høyt på å gi immigranter tilgang til arbeidsmarkedet, på human familiegjennforeningspolitikk, på langsiktighet i opphold og når det gjelder politisk deltakelse. Vi er mye svakere når det gjelder for eksempel anti-diskriminering og tilgang til statsborgerskap. Det er vanskelig å bli norsk statsborger, og Norge tillater heller ikke dobbelt statsborgerskap³⁹.

I Arbeidsinnvandringsmeldingen opplyser Regjeringen at den arbeider med innføring av norskopplæring for arbeidsinnvandrere, med en start-

pakke med informasjon om rettigheter og plikter, med å forbedre ordningene for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning og med å videreføre frivillige organisasjoners arbeid for innvandrere.

9.3.11 Pengeoverføringer fra Norge

En studie av pengeoverføringer fra Norge understreket at det ikke finnes sikker kunnskap om hvor store beløp innvandrere i Norge overfører til sine hjemland⁴⁰. Overføringenes bidrag til fattigdomsreduksjon og vekst influeres av hvordan pengene overføres, og hvor mye penger mottakeren til slutt sitter igjen med. Kostnadene ved å overføre NOK 1 000 fra Norge varierer mellom 5 og 25 prosent. Forskning viser at pengeoverføringer har best utviklingseffekt dersom de går via finansinstitusjoner som banker eller mikrokredittorganisasjoner hvor det kan skapes kreditt også for andre enn mottakeren. Imidlertid er bankvesenet ofte svakt utbygget i mange utviklingsland, og det er ofte stor usikkerhet knyttet til tid og kostnader ved bruk av tjenestene i denne sektoren. En pengeoverføring til Pakistan kan for eksempel ta mellom 11 og 23 dager, og overføringen er ofte beheftet med skjulte kostnader, slik at det er usikkert hvor mye som faktisk når mottakerne.

Norge har i europeisk sammenheng et relativt strengt regelverk for pengeoverføringer. Dette gjør at det finnes få alternative pengeoverførings-tjenester, noe som innebærer mangel på konkurranse og høy pris. Uformelle overføringstjenester ('hawala' er en mye brukt generell betegnelse) er ikke lovlig i Norge. For pengeoverføringer til land som ikke har et fungerende bankvesen eller kontorer for pengeoverføringer, kan imidlertid hawala være eneste mulighet til å sende penger. Hawalaoperatører er lovlige i Storbritannia, Sverige og Danmark, men ulovlige i Spania, Nederland og Norge. Noen av hawalatilbyderne som opererer i det irregulære markedet i Norge, er offentlig registrerte selskaper i land med mindre restriktivt regelverk.

Somalia er ett av de land som er mest avhengig av pengeoverføringer. Fra Norge i dag finnes det ingen lovlige måter å overføre penger til Somalia. Mulighetene til å sende penger til Irak er også svært begrensede, og til de kurdiske områdene i nord er hawalatjenester per i dag eneste mulighet.

39. http://www.migpolgroup.com/multiattachments/3914/Document-Name/AntiDis_Norway_Nov07.pdf.

40. Carling et al (2007): Legal, Rapid and Reasonably Priced? A Survey of Remittance Services in Norway, PRIO http://www.norad.no/default.asp?V_ITEM_ID=8489.

I følge Økokrim benytter også innvandrere fra Afghanistan, Iran og Sri Lanka slike selskaper. (Carling et al 2007). Mangelen på lovlige pengeoverføringstjenester kan bidra til reduserte pengeoverføringer og dermed mindre fattigdomsreduksjon i opprinnelseslandet fordi migrantene risikerer kriminalisering, og fordi kostnadene ved å overføre antakelig blir høyere.

Det strenge regelverket er blant annet motivert av ønsket om å motvirke skatteunndragelse, hvitvasking og finansiering av terrorisme. Siden hawala-tjenester er ulovlige, og dermed ikke blir ført til syn med, har de ikke insentiv for å iverksette rutiner som vil gjøre det lettere å spore pengeoverføringer. Enkelte av de etablerte internasjonale hawalaoperatørene har likevel slike rutiner på plass. Denne informasjonen kommer ikke norske myndigheter til gode, så lenge hawalaoperatørene er ulovlige i Norge. Uttalelser fra norsk politi og norske finansmyndigheter tyder på at en innser at den manglende åpenheten som forbudet fører med seg, er et stort problem, og at en ønsker å finne løsninger for å legalisere ordningene.

Utvalgets vurderinger

Norsk politikk har et klart forbedringspotensiale når det gjelder å utnytte synergier mellom arbeids- og innvandringspolitikken og utviklingspolitikens mål om fattigdomsreduksjon. Migrasjon er det området som gir Norge nest lavest score (etter handel) på Commitment to Development Indexen (CDI). I 2007 scoret Norge 4,9 poeng på delindeksen for migrasjon og kom på ellefte plass på denne. Kritikken mot Norge er at økningen i antallet ufaglærte arbeidere til landet siden 1990 er liten, og at andelen utenlandske studenter fra utviklingsland er liten. Norge får ros for å gi studentene gode økonomiske kår og for å bruke mye penger på utgifter til flyktninger. CDI gir høyere score til land for å motta ufaglært arbeidskraft enn de gir for kvalifisert arbeidskraft.

Utvalget konstaterer at for ufaglært arbeidskraft fra land utenfor EØS er mulighetene for arbeidsmigrasjon til Norge meget begrenset under gjeldende regelverk. Regjeringen har foreslått å forenkle regelverket for rekruttering av arbeidstakere fra land både i og utenfor EØS-området. Ordningen skal imidlertid gjelde for høyt kvalifiserte spesialister, nøkkelpersonell, faglærte og ansatte i internasjonale selskaper. Utvalgets vurdering er at det bør legges mer til rette for rekruttering av ufaglært arbeidskraft da dette kan gi en positiv effekt for utvikling i avsenderlandet. Studier viser at ufaglært arbeidskraft også sender mer penger hjem

enn høykvalifisert arbeidskraft. Enhver form for migrasjon medfører store utfordringer. Det må være en forutsetning at arbeidsinnvandrere, mens de er ansatt i Norge, har samme arbeidsrettigheter som norske arbeidere.

Utvalgets medlemmer Audun Lysbakken og Anne K. Grimrud mener at i migrasjonspolitikken må norske myndigheter veie ulike hensyn mot hverandre. Innvandring av ufaglært arbeidskraft kan være et gode både for de landene migrantene opprinnelig kommer fra og for Norge. Disse medlemmene ser svært positivt på innvandring, og er kritisk til den forskjellsbehandling av migranter som EØS-avtalen pålegger Norge. Det er imidlertid avgjørende å hindre at økt migrasjon fører til sosial dumping og utvikling av en ny og etnisk basert underklasse i Norge. Uregulert konkurranse om de jobbene i samfunnet som er dårligst betalt er derfor ikke et gode, verken for samfunnet eller mennesker som trenger arbeid. I arbeidslivet vil forrykning av maktbalansen mellom arbeidsgivere og arbeidstakere få store konsekvenser. Innvandring kan derfor ikke reguleres ut fra arbeidsgivernes ønsker alene. Dette gjør det nødvendig med begrensninger i adgangen til innvandring for ufaglærte arbeidere. Innvandring av ufaglært arbeidskraft må derfor reguleres etter situasjonen i arbeidsmarkedet og i samarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene.

Utvalgsmedlem Kristian Norheim mener på et prinsipielt grunnlag at fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og mennesker over landegrensene er et mål. Det er dessverre flere grunner som gjør at fri innvandring ikke vil være en ansvarlig og farbar vei å gå. Den innretningen den norske velferdsstaten har gjort at insentivene for å ikke arbeide kan være framtreddende. Dersom man åpner opp for fri innvandring av ufaglært arbeidskraft med tilhørende familiegjenforening – arbeidskraft som det primært vil være behov for i lavtlønnede yrker – og et sjenerøst velferdssystem der krav og plikter ikke er blant de mest framtreddende kjennetegn – vil rett og slett ikke regnestykket gå opp. Integreingspotensialet bør også spille inn når man vil åpne grensene. Det er også for naivt å tro at Norge skal kunne redusere fattigdom i særlig grad ved å åpne grensene for tilnærmet fri arbeidsinnvandring av både faglært og ufaglært arbeidskraft. Dersom norsk næringsliv har et stort behov for arbeidsinnvandring fra tredjeland, bør man vurdere å se nærmere på hvordan arbeidsgiverne selv kan påta seg mer av det økonomiske ansvaret og velferdsforpliktelsene som dette fører med seg. En sveitsisk modell eller en Nordsjømodell bør også kunne vurderes. Norge kan bidra mest til fattig-

domsreduksjon i utviklingsland gjennom å støtte opp under politiske og økonomiske reformer, en friere verdenshandel og andre tiltak som skaper vekst og arbeidsplasser for de fattige. Dette vil treffe de mange og ikke bare de få som er så heldige å komme seg bort

Utvalget peker på at siden Norge ikke foretar systematisk registrering av utdanningsnivå ved innvandring, finnes det lite sikker kunnskap om utdanningsnivået til innvandrerne til Norge, og det er vanskelig å si om de representerer hjerneflukt for avsenderlandet. På verdensbasis er det i dag dramatisk mangel på kvalifisert helsepersonell. Rekruttering av helsepersonell direkte fra Afrika er som nevnt liten, men siden Norge importerer helsepersonell fra andre europeiske land, og siden disse igjen kan importere personell fra utviklingsland, kan det foreligge en «dominoeffekt» som imidlertid er vanskelig å dokumentere. Utvalget registrerer at regjeringen i St.meld nr. 18 (2007–2008) om arbeidsinnvandring understreker behovet for nasjonale og internasjonale regler som hindrer at nøkkelpersonell fra fattige land blir aktivt rekruttert til rike land, og at regjeringen i påvente av internasjonale regler vil utarbeide nasjonale retningslinjer. Utvalget støtter en slik tilnærming.

Mange papirløse migranter lever under uverdige forhold og utnyttes grovt blant annet på arbeidsmarkedet og boligmarkedet. Arbeidsgivere i mange land benytter seg av slik arbeidskraft, som både er billig, lett erstattelig, og som de lett kan kontrollere ved trusler om å røpe deres opphold til myndigheter. Man regner med at det i dag er 5 millioner arbeidsinnvandrere i Europa uten papirer eller lovlig opphold. Irregulær migrasjon representerer en utfordring som må møtes på ulike plan. I dag har personer uten papirer ikke rett til helsetjenester ut over akutt behandling. I praksis betyr dette for eksempel at gravide ikke har rett til undersøkelser, og at barn ikke har rett til å oppsøke helsesøster. Utvalget ser det som viktig at forholdene for papirløse migranter bedres.

Utvalget vil understreke viktigheten av at Norge fører en human og solidarisk flyktning- og asylpolitikk. Norge har en klar moralsk forpliktelse til å ta sitt ansvar for mennesker som trenger beskyttelse. Asylsøkere som oppholder seg lenge i norske mottak, opplever ofte sin situasjon som deprimerende og destruktiv og som dårlig forberedelse til integrering i Norge eller frivillig eller tvungen retur. Erfaringer fra Danmark viser at språkoppplæring, kortere yrkesforberedende kurs og eventuelt bedriftsutplassering gir bedre tilpasning både i Danmark og etter eventuell hjemreise.

Norge har behov for mer arbeidskraft i årene framover, men har utnyttede arbeidsressurser i innvandrere som allerede er kommet til landet. Manglende integrering og diskriminering i arbeidsmarkedet samt manglende utnyttelse av arbeidsressursene i innvandrerbefolkningen, gir både tapt arbeidsinnsats for Norge og tapte pengeoverføringer til innvandrernes opprinnelsesland.

Utvalgsmedlem Kristian Norheim støtter ikke utvalgets vurderinger gjengitt i de 4 foregående avsnitt.

Pengeoverføringer fra migranter har en klar positiv effekt på fattigdom, og er også positivt forbundet med andre utviklingsmål, som barns utdanning og helse. I dag finnes det ingen lovlige måter å sende pengeoverføringer til Somalia fra Norge på. Pengeoverføringer har en klar positiv effekt på fattigdom i mottakerlandene. Norge har et svært restriktivt regelverk for pengeoverføringer sammenlignet med andre land. For eksempel er hawalaoperatører som er lovlige i Storbritannia, Sverige og Danmark, ulovlige i Norge. Noen av hawalaoperatørene som opererer i det irregulære markedet i Norge, er offentlig registrerte selskaper i land med mindre restriktive regelverk. Norges strenge reguleringer for pengeoverføringer som fører til liten konkurranse blant tilbyderne, relativt høy pris på overføringen og totalt fravær av lovlige pengeoverføringsalternativer til enkelte land, antas å ha en direkte negativ effekt på fattigdomsutvikling. Utvalget ser det som viktig at pengeoverføringer til utviklingsland blir enklere og billigere.

9.4 Forslag til tiltak innen migrasjonspolitikken

9.4.1 Arbeidsinnvandring

Tiltak 1: Utvalgets flertall med unntak av medlemmene Anne K. Grimsrud, Audun Lysbakken og Kristian Norheim anbefaler innført en ordning der ufaglært arbeidskraft fra utenfor EØS området sidestilles med faglært arbeidskraft. Alle som får jobb i en norsk bedrift, bør få arbeidstillatelse, uavhengig av om de er ufaglærte eller høyt kvalifiserte arbeidsmigranter. Det bør ikke settes volummessige begrensninger på arbeidsinnvandring som forutsetter at vedkommende har tilbud om arbeid i Norge. Det forutsettes at de forpliktelser Norge har overfor EØS, må overholdes, og at regelverket utformes i tett samarbeid med partene i arbeidslivet.

– Det må stilles krav til ansettelsesforhold og underhold ved egne midler. Familien til arbeidsinnvandrer bør kunne søke om opp-

holdstillatelse i familiegjennforeningsøyemed på linje med dagens ordninger for faglært arbeidskraft.

- Arbeidsinnvandrere gis rett til gratis språkkopplering dersom de mangler grunnleggende kunnskaper i norsk. Arbeidstilsynet bør styrkes for å sikre at lønn, sosiale rettigheter og andre arbeidsvilkår er på samme nivå som for arbeidstakere bosatt i Norge.

Utvalgsmedlemmene Audun Lysbakken og Anne K. Grimsrud anbefaler at det åpnes for innvandring av ufaglærte arbeidere fra utenfor EØS-området gjennom kvoter som årlig faststilles i samarbeid mellom partene i arbeidslivet og myndighetene.

Tiltak 2: Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, anbefaler at Norge i større grad forsøker å imøtekomme utviklingslands forslag om liberalisering av bevegelse av arbeidskraft i GATS-forhandlingene. Norge bør ta initiativ til å utrede hvordan arbeidsmigranter kan behandles mer likt uavhengig av opphavsland.

Tiltak 3: En bør stimulere til og legge til rette for at de som ønsker det lettere skal kunne bidra med sin erfaring og kompetanse i hjemlandet på ulike måter. Tiltak som bør vurderes er:

- Låneordninger med større risikotaking til migranter som ønsker å starte bedrift i eget hjemland. Man bør kunne søke lån i Norge mens utbetaling gjøres i hjemlandet.

9.4.2 Tiltak for å begrense hjerneflukt

Det mest effektive tiltaket mot hjerneflukt er bedre arbeidsmuligheter i hjemlandet. Gjennom tiltak for å styrke sektorer med stor migrasjon, som helse og utdanning, vil man kunne bidra til å minske insentivene til å emigrere. Dette vil først og fremst gjøres gjennom bistandsmidler og er derfor ikke i fokus i denne utredningen.

Tiltak 4: Utvalget støtter at Norge arbeider for at det utvikles internasjonale etiske retningslinjer for rekruttering av helsepersonell og annen faglært nøkkelkompetanse. Rike land bør ikke aktivt rekruttere faglært nøkkelpersonell fra fattige land. Den enkeltes rett til å søke arbeid i et annet land bør imidlertid ikke begrenses.

Tiltak 5: Utvalget ser det som viktig at Norge i påvente av internasjonale retningslinjer utarbeider nasjonale retningslinjer for ansvarlig rekruttering av faglært kompetanse der tiltak som å begrense rekruttering av utdannet personell, utdanne ikke-utdannet personell i Norge og utvikling kompensasjonsordninger vektlegges.

Utvalgsmedlem Kristian Norheim støtter ikke vurderingen og tiltakene 4 og 5 under punkt 9.4.2.

9.4.3 Et forenklet regelverk for pengeoverføringer

Tiltak 6: Utvalget understreker viktigheten av at pengeoverføringer til utviklingsland blir enklere og billigere, og at regjeringen aktivt arbeider for dette. Det anbefales også at regelverket endres slik at det blir mulig å overføre penger lovlig til Somalia og det nordlige Irak. Dette vil også bidra til økt konkurranse mellom pengeoverføringsoperatører.

9.4.4 Irregulær migrasjon og flyktningepolitikk

Tiltak 7: Utvalget anbefaler en mer offensiv holdning for å bedre forholdene for papirløse migranter både i Norge og internasjonalt. Tiltak som vurderes som viktige, er:

- Gi rett til grunnleggende helsetjenester ut over akutt behandling for papirløse migranter i Norge og gjøre det lovlig å yte humanitær bistand til papirløse migranter.
- Etablere legaliseringsordninger for lengelevende papirløse migranter i lov eller forskrift. Papirløse migranter som har oppholdt seg i landet i mange år, må få rett til ny vurdering av sakene sine, der faktisk botid tillegges vekt. Særlig må dette gjelde barn. Myndighetene bør vurdere bruk av amnesti for papirløse migranter. Bruk av amnesti vil ikke være en fast ordning, og kan derfor ikke spekuleres i.
- Ofre for menneskehandel som ønsker og trenger å bli i Norge, må kunne få innvilget oppholdstillatelse. Mulighet for oppholdstillatelse bør ikke være betinget av samarbeid med politiet. Viktigheten av å bekjempe bakmennene må ikke gå på bekostning av ofrenes rettigheter.

Tiltak 8: Utvalget anbefaler at det blir vurdert å gi kortere yrkesopplæring til asylsøkere umiddelbart etter ankomst til Norge. Dette for å lette integrering og jobbsøking i Norge og gi asylsøkere jobbferdigheter som både de og hjemlandet vil dra nytte av ved en frivillig eller tvungen retur.

- Asylsøkere som venter på å få sin søknad om opphold behandlet, må lettere kunne få arbeidstillatelse i ventetiden.

Utvalgsmedlem Kristian Norheim støtter ikke tiltakene 7 og 8.

Kapittel 10

Freds-, sikkerhets- og forsvarspolitik

10.1 Konflikt, fred og fattigdom

To tredjedeler av Afrikas fattige befinner seg i land som nylig har vært gjennom eller fortsatt er i krig eller konflikt¹, og 90 prosent av væpnede konflikter i 2005 fant sted i lav- og lavere-mellom-inntektsland². Væpnede konflikter medfører store økonomiske tap for de land og befolkninger som blir rammet. Det afrikanske kontinent alene er blitt påført et økonomisk tap på over 97 milliarder norske kroner. Å hindre konflikt eller redusere konfliktnivået representerer i seg selv et viktig bidrag til reduksjon av fattigdom.

Mens væpnede konflikter tidligere medførte store militære tap, er antallet drepte som direkte følge av krigshandlinger i dag betydelig lavere. Nå bærer sivilbefolkningen som regel de største byrdene, både under og etter voldelige konflikter som direkte og indirekte følge av voldshandlinger. Kvinner er særlig utsatt. Kjønnbasert vold mot kvinner, og i stor grad seksualisert vold, blir brukt som et våpen i krig og konflikt. Kvinner er sjelden til stede når fredsavtaler framforhandles, få kvinner deltar i sivile og militære fredsoperasjoner og kvinners menneskerettigheter er dårlig beskyttet i konflikt- og kriserammede områder³.

Skiftende norske regjeringer har ført en politikk som vektlegger Norges internasjonale fredsarbeid. Dette har medført en bevisst satsing på forebygging, reduksjon eller løsning av konflikter samt redusert sårbarhet for utsatte grupper. Denne prioriteringen begrunnes ut fra en erkjennelse av at sikkerhet er grunnleggende for menneskers og staters utvikling.

Hensikten med en slik prioritering er tosidig. For det første et ønske om å redde liv, lindre nød og sikre menneskelig verdighet. For det andre er det viktig å bidra til fred og forsoning av sikkerhetspo-

litiske hensyn. Globaliseringen har ført til at virkninger av konflikter rundt om i verden i økende grad kan ha direkte konsekvenser for Norge. Derfor kan en argumentere for at tiltak for fred og forsoning i fjerntliggende land også kan bidra til stabilitet, sikkerhet og ivaretagelse av norske interesser. Samtidig kan imidlertid den samme utviklingen bidra til at norske og Norges alliertes interesser kommer i konflikt med hensyn til utvikling eller stabilitet og sikkerhet i andre land. Dette gjør det nødvendig å hele tiden måle hvor samstemt Norges internasjonale engasjement er med hensyn til utvikling, å slå fast hva som er motivert av hvilke interesser, og hvilke mulige interessekonflikter som må veies mot hverandre.

Norge har en lang tradisjon for å bidra til internasjonale militære og sivile operasjoner i områder rammet av krig og konflikt, med militære mannskaper fra 1947 og bidrag fra politi og justissektor siden 1989.

Norge er også en betydelig internasjonal humanitær aktør, og en rekke av våre nødhjelps- og utviklingsprosjekter befinner seg i land som på ulikt vis er preget av væpnet konflikt og ustabilitet. Norge og norske organisasjoner har spilt sentrale roller som forhandlere og tilrettelegger, av ulike fredsinitiativ, bla i Midtøsten, Colombia og på Sri Lanka. Statistikken over internasjonal og norsk utviklingshjelp i kapittel 3 synliggjør i hvor stor grad bistand og nødhjelp er blitt et politisk virkemiddel, og hvordan land med norsk engasjement i fredsforhandlinger og internasjonale militære operasjoner er prioritert.

Norges deltakelse i internasjonale militære operasjoner og ulike fredsinitiativ har som regel vært forankret i et klart flertall i Stortinget. De overordnede norske sikkerhets- og forsvarspolitiske mål ligger fast, men innholdet endres med endrede rammebetingelser, utfordringer og trusselbilder. Tre forhold er særlige viktige:

- Legitimitet (politisk og moralsk) og legalitet knyttet til deltakelse i internasjonale militære operasjoner.
- Samvirke og samarbeid mellom sivile og militære aktører i internasjonale militære operasjoner.

1. Collier, P. (2007): *The Bottom Billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it*. New York, Oxford University Press.
2. The World Bank/Human Security Report Project (2008). *Mini Atlas of Human Security*. Washington D.C., The World Bank/Human Security Report Project.
3. UNDP (2007): *Donor Proposal for the Eight Fold Agenda*, New York, United Nation Development Program

- Måling av resultater av vårt fredsarbeid.

Særlig punkt nummer to er viktig for vektleggingen av planlegging og gjennomføring av flerdimensjonale og integrerte operasjoner.

Det overordnede spørsmålet i dette kapitlet er derfor om norsk sivil og militær internasjonal innsats kan dokumenteres å ha bidratt til fattigdomsreduksjon eller i det minste ikke undergraver dette målet. Dernest er det et viktig spørsmål hvorvidt der kan være en motsetning mellom henholdsvis norske sikkerhetspolitiske hensyn og utviklingspolitiske hensyn.

Innenfor dette brede politikkområdet har utvalget valgt å fokusere på problematikk rundt samstemthet med hensyn til utviklingsmål innen freds- og forsoningsarbeid, våpen og våpen eksport og internasjonale operasjoner. Disse områdene gir en mulighet til å drøfte noen sentrale interessekonflikter gitt Norges framtrepende internasjonale fredsrolle og det faktum at Norge er verdens største våpeneksportør i forhold til folketall. Og videre, norsk vektlegging av en styrking av FNs militære fredsbevarende rolle i forhold til en svært begrenset norsk deltakelse i disse. Det finnes nødvendigvis andre områder med store interessekonflikter, men utvalget har valgt å fokusere tiltakene mot de ovenfornevnte temaene.

10.2 En FN-ledet verdensordning

Verdien av å kunne leve i sikkerhet er grunnleggende for fred og frihet. Av de seks trusselgruppene FNs Høynivåpanel i 2004 oppfordret verden til å vise bekymring for over de neste tiårene, er fem sikkerhetsrelaterte: krig, vold, overgrep, atomtrussel, terrorisme og organisert vold⁴. Væpnede konflikter medfører store menneskelige lidelser, hindrer utvikling og fører til store økonomiske tap for de land og befolkninger som blir rammet. Å skape fred eller redusere konfliktnivået kan således være en viktig faktor for å redusere fattigdom.

I 2007 var det registrert 13 større konflikter i 13 områder, hvor Afrika og Asia dominerer⁵. Ifølge enkelte anslag befinner to tredjedeler av Afrikas befolkning seg i land som nylig har vært gjennom eller fortsatt er i en borgerkrigsliknende tilstand. Demokratiske samfunn er minst sårbare for interne og væpnede konflikter, men de avstår ikke

nødvendigvis fra bruk av militærmakt i andre land. Autokrati slår ned på regimekritikk og opprør, og har derfor også få væpnede konflikter. I motsetning har anokrati, som er verken fullt demokratiske eller helt autoritære, flest væpnede konflikter. Afrika sør for Sahara, Midtøsten og sentral- og sør-Afrika har høy andel av anokrati.

Optimismen etter den kalde krigen knyttet til FNs sikkerhetsråds evne til å enes om å gripe inn i konflikter har ikke vedvart. Vi ser utviklingen av en multipolar verden som potensielt kan svekke FNs handlekraft i konflikter eller gjøre mandatene for inngripen mindre robuste. Økende motsetninger på globalt plan, økt konkurranse om natur- og energiresursene, en mulig gjenopptakelse av kjernevåpenrelaterte programmer, spredning av teknologi og materiale for å framstille masseødeleggelsesvåpen og større grad av privatisering av sikkerhet i konflikter er eksempler på forhold som svekker FNs rolle i konflikthåndtering.

På tross av denne utviklingen er FN i en unik posisjon til å fremme fred, utvikling og sikkerhet på verdenssamfunnets vegne. Norge er en betydelig finansiell bidragsyter til FN, som 6. og 7. største bidragsyter i 2006 og 2007.

Internasjonalt samarbeid er en forutsetning for fredelig internasjonal utvikling, og ikke minst for en nødvendig styrking av folkeretten. Norge har søkt å forankre sitt internasjonale engasjement gjennom et aktivt medlemskap i internasjonale organisasjoner, og ved å opprettholde et bredt internasjonalt engasjement for å påvirke utvikling av både politikk og praksis innen freds- og sikkerhetssektoren.

Videre representerer regionale organisasjoner, som African Union (AU), et stort potensial med tanke på regional krisehåndtering. NATO er fortsatt en hjørnestein i norsk utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik. Utviklingen av en felles europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik (ESDP) påvirker prioriteringene i norsk sikkerhetspolitikk og det militære samarbeidet i Europa.

I tillegg eksisterer det også omfattende samarbeid mellom «likesinnende land», forskere og frivillige organisasjoner. Denne form for nettverksarbeid er tid- og ressurskrevende, men prosessen fram mot forbudet mot landminer og klaseammunisjon er eksempel på at ikke-statlig samvirke også har stor betydning.

10.2.1 Sikkerhetspolitiske utviklingstrekk

En rekke forhold karakteriserer utviklingen av de sikkerhetspolitiske rammebetingelser, herunder en styrket posisjon for Russland og Kina og for

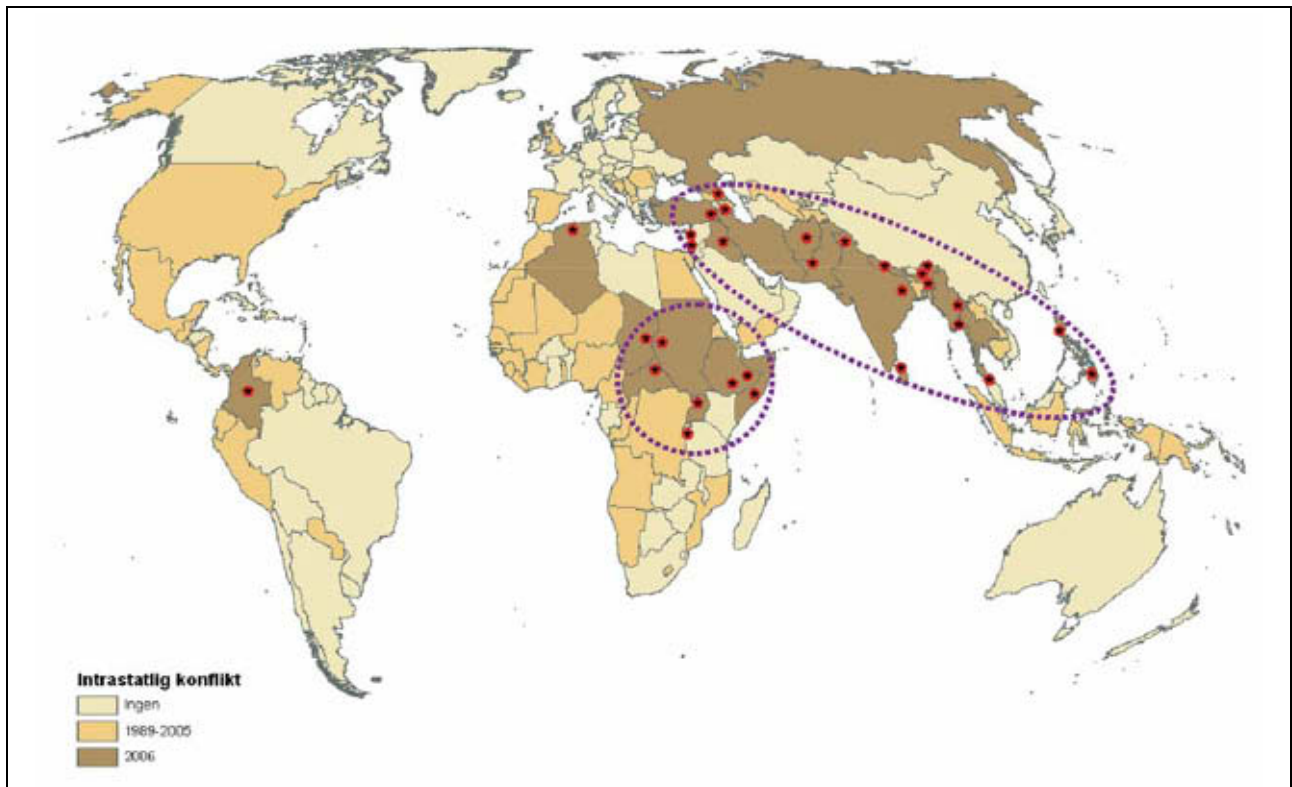
4. FNs Høynivåpanel (2004): A More Secured World: Our Shared Responsibility. New York, United Nations.

5. SIPRI Yearbook 2008: Armaments, Disarmaments and International Security. Stockholm, Stockholm International Peace Research Institute

regionale aktører. USA er fortsatt den helt dominerende militære makt, men viser tegn til en svekket økonomisk posisjon.

Avslutningen av den kalde krigen endret det internasjonale trusselbildet. Hovedtendensen er en endring fra krig mellom stater til større grad av interne konflikter, et i hovedsak fredelig Europa og hovedtyngden av konflikter lokalisert i Asia og Afrika. Bruk av terror som metode er også et trekk i dagens trusselbilde. Bruk av terrorisme som vir-

kemiddel er ikke noe nytt, men har fått avgjørende fokus i mange lands sikkerhetspolitikk etter terrorangrepene mot USA og europeiske land i begynnelsen av dette tiåret. Krigene i Irak og Afghanistan, og økt spenning i Midtøsten, er på samme måte sentrale i det internasjonale sikkerhetspolitiske bildet. USAs invasjon i Irak har også ført til svekket internasjonal tiltro til en multilateral tilnærming til sikkerhet.



Figur 10.1 Kart over væpnede konflikter i 2006

Kartet viser den geografiske fordelingen av konfliktene i 2006 (røde symboler i brune land) samt land med konflikt på eget territorium i perioden 1989–2005 (beige land).

Kilde: Institutt for fredsforskning, PRIO, Senter for borgerkrigsstudier, CSCW. Pressemelding av 10.9.07 «Verden er bedre enn sitt rykte».

Økende behov for energi og knappheten på naturressurser er en potensiell konfliktkilde. Sikker energitilgang, først og fremst petroleum og gass er viktig for alle land og betydningen av energisikkerhet vil øke i årene framover. Det omfatter også sikring av infrastruktur knyttet til produksjon og leveranse.

Andre forhold som i økende grad påvirker sikkerhet, stabilitet og faren for konflikt er klimaendringene. De som lever i størst fattigdom, i underutviklede eller ustabile stater med udemokratiske og korrupte styresett, er i utgangspunktet hardest rammet⁶. Det er også påvist en sterk korrelasjon

mellom politisk stabilitet og et lands evne til å hindre økologiske katastrofer eller ødeleggelser⁷.

10.2.2 Norsk sikkerhetspolitikk

Norsk sikkerhetspolitikk har som grunnleggende mål å sikre norske interesser gjennom å bevare norsk territoriell integritet, suverenitet og politisk

6. Dan Smith and Janani Vivekananda (2007): A Climate of Conflict: The Links between Climate Change, Peace and War. London, International Alert.

7. Foreign Policy and the Fund for Peace (2007): Failed States Index 2007, http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140.

handlefrihet. Det utvidete sikkerhetsbegrepet inkluderer diplomatiske, økonomiske, sosiale, politiske og miljømessige virkemidler. Forsvarspolitikken er den del av sikkerhetspolitikken som omhandler bruk av militære virkemidler.

De overordnede mål for norsk sikkerhetspolitikk er⁸

- å forebygge krig og framveksten av ulike trusler mot norsk og kollektiv sikkerhet;
- å bidra til fred, stabilitet og videreutvikling av en FN-ledet internasjonal rettsorden;
- å ivareta norsk suverenitet, norske rettigheter og interesser og beskytte norsk handlefrihet overfor politisk, militært og annet press;
- sammen med våre allierte å forsvare Norge og NATO mot anslag og angrep;
- å sikre samfunnet mot anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører

Bindeleddet mellom sikkerhetspolitikken og forsvarspolitikken er de forsvarspolitiske målene. Det målet som er mest aktuelt å framheve her, er at Forsvaret, innen sitt ansvarsområde og gjennom samarbeid med andre lands myndigheter der dette er naturlig, skal:

- sammen med allierte, gjennom deltakelse i fler-nasjonale fredsoperasjoner og internasjonalt forsvarssamarbeid bidra til fred, stabilitet, håndhevelse av internasjonal rett og respekt for menneskerettigheter, samt forebygge bruk av makt fra stater og ikke-statlige aktører mot Norge og NATO.

De globale utfordringene og truslene er mer diffuse enn før, og de kjennetegnes av glidende overganger mellom det nasjonale og det internasjonale, og mellom fred, krise, væpnet konflikt og krig. Derfor tilsier risikobildet at norsk sikkerhet best ivaretas gjennom å bidra til fred, stabilitet og en gunstig internasjonal utvikling, for på den måten å redusere risikoen for kriser, konfliktspredning, væpnet konflikt og krig.

10.2.3 Menneskelig sikkerhet

Det utvidete sikkerhetsbegrep innebærer også en langt bredere tilnærming til sikkerhet, og en forståelse av at militære virkemiddel alene ikke kan skape varig fred og stabilitet.

I dag er som sagt svært mange konflikter intrastatlige og voldshandlingene utføres ofte av ulike typer væpnede grupper, og rammer i særlig

grad sivile. I flere av verdens konfliktsoner har vi de siste årene sett militære strategier basert på bruk av flybombing og klaseammunisjon fra flere staters side, eller improviserte sprenglegemer fra deres motstanderes side. En stadig større andel sivile blir også drept av organiserte grupper i urbane områder, ofte grunnet manglende statlig sikkerhet⁹. Det er ingen statistikk som viser sårbarhet for drap i krig eller konflikter i forhold til kjønn eller alder, på tross av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325. Resolusjonen skal øke kvinners deltakelse i konfliktløsning og arbeide for varig fred og styrke beskyttelsen av kvinners rettigheter i konfliktrammede områder. Norge har utviklet Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingsarbeidet, 2007–2009¹⁰.

To initiativ forankret i FN er sentrale i arbeidet med menneskelig sikkerhet; «Human Security» og «Responsibility to Protect». Grunnleggende for tenkningen er at det internasjonale samfunnet må ta ansvar for å beskytte sivile mot masse mord, krigsforbrytelser, etnisk rensing og overgrep mot menneskeheten, der hvor nasjonalstaten svikter. Begge begrep tar utgangspunkt i sikkerhetens udelelighet. Alle har krav på sikkerhet, uten å differensiere grader av sårbarhet.

Menneskelig sikkerhet (Human Security) betyr å beskytte mennesker mot kritiske og gjennomgående trusler og situasjoner ved å bygge på deres styrker og aspirasjoner. Det betyr også å etablere systemer som gir mennesker grunnlag for overlevelse, verdighet og livsopphold.

Menneskelig sikkerhet komplementerer statsikkerhet, fremmer menneskelig utvikling og forsterker menneskelige retter. Det komplementerer statssikkerhet ved å være menneskesentrert og adresserer utrygghet som ikke har blitt vurdert som en trussel mot stater.

Ansvar for å beskytte (Responsibility to Protect, R2P) befolkninger mot masse mord, etnisk rensing, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten er en internasjonal regjeringsforpliktelse for å forhindre og reagere mot alvorlige kriser, uansett hvor de oppstår. I 2005 ble det oppnådd enighet innen en FN-ramme om at stater har hovedansvar for å beskytte egen befolkning og at det internasjonale samfunnet har et ansvar for å

8. St.prp. nr. 48 (2007-2008): Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier.

9. Humansecurity-cities.org (2007): Human Security for an Urban Century: Local Challenges, Global Perspectives. Ottawa, Human Security Research and Outreach Program of Foreign Affairs and International Trade Canada and Canadian Consortium on Human Security.

10. Utenriksdepartementet (2007): Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingsarbeidet, 2007–2009.

iverksette tiltak når disse regjeringene ikke beskytter de mest sårbare blant oss.

Begrepene er blitt angrepet fra to sider. På den ene siden er det stilt spørsmål ved om de er blitt for utvannet til å ha relevans og kunne forhindre større overgrep¹¹. Fra annet hold er det uttrykt bekymring for at disse begrepene gir FNs Sikkerhetsråd og dets medlemmer for stor makt i å overprøve staters suverenitet. Begrepene er allikevel allment aksepterte og er innarbeidet i Norges målsettinger om å trygge enkeltmenneskers liv.

Utvalgets vurderinger

Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, mener at FN er verdens viktigste organisasjon for å forebygge og dempe konflikter.

Norge bør særlig støtte opp under FNs reformarbeid med tanke på å gjøre organisasjonen mer effektiv og ressursutnyttelsen bedre. Det er viktig for FNs legitimitet at organisasjonen oppleves å være en organisasjon for alle land. Innen området sikkerhet, er det særlig viktig å støtte innsatsen mot kommando, kontroll og ledelsesstrukturer som gjør FN i stand til å lede komplekse internasjonale operasjoner. I forhold til fred og forsoning er det videre arbeidet med Fredsbyggingsskommisjonen et viktig satsningsområde.



Figur 10.2 FN spiller en viktig rolle i å koordinere samhandlingen mellom land.

Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, mener at for å sikre FN en tryggere økonomi, må Norge bidra til ordninger som sikrer at medlemslandene oppfyller sine økonomiske forpliktelser overfor organisasjonen. Samtidig må Norge arbeide for at FN bygger opp egne inntektskilder.

11. Bellamy, A. J. (2006): «Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Interventions and the 2005 World Summit» *Ethics & International Affairs* 20(2 (Summer 2006))

Som småstat har Norge særlig behov for internasjonale spilleregler som forhindrer vilkårlig bruk av makt og som beskytter interessene til svake land og svake parter i verdenssamfunnet. Norge må derfor arbeide for å utvikle og sikre slike spilleregler.

Norsk utenrikspolitikk må forsvare og videreutvikle rettigheter for stater og enkeltmennesker slik de er nedfelt i FN-pakten, Genève-konvensjonen og menneskerettighetserklæringene.

Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, mener at det er gjennom FN verden kan begynne å bevege seg mot et kollektivt sikkerhetssystem som i større grad kan styres av hensynet til utvikling, menneskerettigheter og stabilitet, og i mindre grad av enkeltlands strategiske interesser. Flertallet i utvalget mener derfor at Norge i fordelingen av sine knappe ressurser på det militære området, må styrke FNs kapasitet ved å prioritere FN-ledete operasjoner. Utvalgsmedlem Julie Christiansen mener det på sikkerhetsområdet vil være unaturlig å løsrive bruk av norske militære styrker i utlandet fra norske sikkerhetsinteresser. Det innebærer at man i dagens situasjon vanskelig kan legge til grunn at FN-ledede operasjoner skal gis prioritet. Det er ikke nødvendigvis noen motsetning mellom FNs legitimerende rolle og deltakelse i NATO- og EU-operasjoner.

10.3 Norsk freds- og forsoningsarbeid

Det kan oppstå situasjoner hvor militær innsats er nødvendig for å ivareta menneskelig sikkerhet og stanse konflikter som medfører grove menneskerettighetsbrudd, lidelser for sivilbefolkningen og ødeleggelse av menneskers livsgrunnlag. Det er likevel ingen tvil om at forebygging av konflikt, og konfliktløsning gjennom forhandlinger, sparer både menneskelige lidelser og økonomiske ressurser sammenliknet med militær innsats. Fredelig konfliktløsning vil også normalt legge et bedre grunnlag for utvikling og fattigdomsreduksjon etter konflikt, og et viktig tiltak for å sikre en varig fredsløsning er gjennomføring av en sikkerhetssektorreform¹².

10.3.1 Norsk støtte til fredsprosesser

Norske myndigheter, norske frivillige organisasjoner og forskningsinstitusjoner har gjennom en årrekke spilt en aktiv rolle i en rekke fredsprosesser. Norske myndigheter gir også betydelig støtte til utenlandske organisasjoner som arbeider for

12. Utenriksdepartementet (2004): *Utviklingspolitikken bidrag til fredsbygging: Norges rolle*. Oslo, UD

fred, konfliktløsning og forsoning. En positiv utvikling er at flere kriger nå stoppes gjennom forhandlinger enn ved militær seier, men samtidig er det tilbakefall til væpnet konflikt for 43 prosent av disse framforhandlede løsningene. Dette gjelder spesielt der det er uavklarte landkonflikter og der fredsprosessen ikke hadde nødvendig støtte eller var dårlig utformet, det viser seg også at bare 50 prosent av avtalene inkluderte forslag til våpenkontroll¹³.

Bruk av utviklingsbistand til å bygge fred etter konflikt, er en prioritering for norske myndigheter. UD har opprettet en egen fagseksjon med ansvar for freds- og forsoningsarbeidet. I 2004 ble det strategiske rammeverket for fredsbygging framlagt, og i 2008 opprettet UD stiftelsen Norsk Ressurs-senter for Fredsbygging. Den skal bidra med kompetansebygging for FNs fredsbyggingskommissjon, norske myndigheter og andre engasjerte på dette området.

Et viktig perspektiv er at konfliktløsning kan legge grunnlag for utvikling gjennom at nasjonale politiske prosesser kommer i gang igjen blant annet ved styrking av rettstaten. Virkemiddel Norge bidrar med på det siste feltet er politistyrker, jurister, retts- og fengselspersonell og mer generell demokratiserings- og valgstøtte. Et annet område hvor Norge har markert seg internasjonalt er støtte til forbud mot våpentyper med uakseptable humanitære og utviklingsmessige konsekvenser, og som i stor grad rammer sivilbefolkningen. Dette inkluderer antipersonellminer og klaseammunisjon, der avtalen inngått i Dublin i mai 2008 fikk støtte fra over 100 land.

Boks 10.1 Norsk involvering i fredsprosesser

- Norge var aktiv i 13 fredsprosesser i 2007
- Norge gir et bidrag til de fleste av verdens fredsprosesser
- Norge var tilrettelegger i fredsprosessene i Filippinene og Sri Lanka
- Norge spiller en mer eller mindre aktiv rolle i 11 andre konfliktområder: Haiti, Somalia, Colombia, Nepal, Afghanistan, Sudan, Uganda, Øst-Timor, Etiopia/Eritrea og Burundi
- Den samlede rammen for UD's bidrag til fred og forsoningsarbeid, menneskerettigheter, demokrati og humanitær bistand er estimert til 4,4 milliarder norske kroner for 2008, eller 20 prosent av det totale bistandsbudsjettet.

Kilde: Utenriksdepartementet

Blant de forhold som gjør at Norge ansees som en troverdig tredjepart i konfliktløsningsprosesser, er tradisjon som betydelig bidragsyter, fravær av kolonifortid, utstrakte nettverk gjennom NGO-er og misjon, raske og fleksible finansieringsinstrumenter, samt en tverrpolitisk oppslutning om norske initiativ som gjør at norske aktører kan tåle tilbakeslag i fredsprosesser. Men, Norge fungerer ikke i et vakuum og internasjonale vedtak, som terrorlisting, kan begrense spillerommet for Norges forhandlingsrolle¹⁴.

Ingen enkeltland kan sies å ha hatt særlig høy andel av vellykkede fredsmeklingsinnsatser når de opererer alene. I nesten alle konflikter vil Norge samarbeide tett med andre land, og i særlig grad med stormakter og regionale eller andre internasjonale organisasjoner. I utforskende faser, hvor partene ønsker diskresjon, kan de foretrekke organisasjoner eller små stater som tilretteleggere.

Prosessen med å bygge varig fred starter når partene er kommet til enighet og den fordrer langvarig innsats av mange aktører. FN og tunge freds-nasjoner er opptatt av å lage koalisjoner, venne-grupper og andre tiltak for å samordne den internasjonale støtten til partenes konfliktløsning. FN eller utvalgte land får ofte særskilte oppgaver i koordinering av innsatsen. De senere årene er det kommet nye aktører på banen som ikke har samme tradisjoner og politikk for konfliktløsning,

13. Centre for Humanitarian Dialogue (2007): Charting the Road to Peace: Fact, Figures and Trends in Conflict Resolution. Geneva, CHA.

14. Helgesen, V. (2007): «How Peace Diplomacy Lost Post 9/11: What Implications for Norway?»

hvilket kan medføre interessemotsetninger mellom land som ønsker å bistå.

10.3.2 Sikkerhetssektorreform

Et annet område Norge har prioritert gjennom internasjonale organisasjoner og egne prioriteringer er sikkerhetssektorreform (SSR). Dette skjer ut fra en erkjennelse av behovet for å beskytte enkeltindivid og samfunn i et økende antall interne konflikter, og at sikkerhetskåndheving ikke truer demokrati, menneskerett eller utvikling eller blir brukt av udemokratiske regjeringer for å beholde makten.

FNs sikkerhetsråd uttalte i 2007 at SSR er kritisk for konsolidering av fred og stabilitet, for å fremme fattigdomsreduksjon, rettsvesen og godt styresett, utvide legitim statsautoritet og forebygge at stater faller tilbake i konflikt. Som britiske DFID fastslår «... en dårlig håndtert sikkerhetssektor hindrer utvikling, reduserer investeringer og hjelper til å videreføre fattigdom.»

Ifølge OECD/DAC er en slik reform en omforming av sikkerhetssystemet som inkluderer alle aktører, deres roller, ansvar og handling, slik at det er ledet og drevet på en måte som er mer i overensstemmelse med demokratiske normer og gode styringsprinsipper, og slik bidrar til et velfungerende sikkerhetsrammeverk.

Dette medfører en langt bredere organisatorisk sikkerhetstilnærming. Det inkluderer utenom de tradisjonelle sikkerhetsaktørene, som de væpnede styrkene og politiet, også overordnede styrende og lovgivende organ, sivilsamfunns organisasjoner, justis- og rettsvesens institusjoner, som domstoler og fengsler, og ikke-statlige sikkerhetsaktører¹⁵.

En fattigdomsutfordring er at en SSR i seg selv ikke trenger å bidra til reduksjon av fattigdom, kanskje spesielt der militære og andre sikkerhets- og etterretningsaktører er innvevd i staters økonomiske, sosiale og politiske system, eller der staten er avhengig av det militære for å beholde makten. I slike tilfeller må det vurderes nøye om en SSR bør støttes, og i tilfelle må det være del av en mer langsiktig og fattigdomsreduserende strategi.

En utfordring med hensyn til en samstemt politikk for utvikling er ifølge OECD en mangel på en helhetlig SSR-strategi, som medfører at donorer

støtter enkeltkomponenter framfor å sikre helheten i programmene. Der er videre rapportert mangel på ekspertise til å bistå landene, ikke bare teknisk, men i å skape en forståelse for behov for reform, styrket organisering og lokalt eierskap.

Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at fredelig forhindring og løsning av konflikter er det virkemiddelet med størst effekt for utvikling og fattigdomsreduksjon. Norge må videreføre og styrke innsatsen for å bidra til fredelige løsninger på konflikter, og til gjenoppbygging av stater og samfunn som kan bli i stand til å håndtere egne konflikter med fredelige virkemidler og ivareta interessene til de mest sårbare.

Samtidig må der være en erkjennelse av behov for samarbeid og samhandling med en bred rekke stater, organisasjoner og individer for å sikre at disse prosessene leder fram til varige og utviklingsfremmende løsninger. Dette krever høy grad av profesjonalisme og nøye vurdering av virkemidler og type av involvering fra norsk side. En større grad av fokus på kvinners involvering i fredsprosesser vil kunne styrke dette arbeidet.

Videre må initiativ sees i sammenheng når Norge i så stor grad prioriterer støtte til gjenoppbygging, bistand og statsbygging til land der Norge har deltatt i å sikre en fredsløsning. En forutsetning for at Norge skal kunne bidra positivt til slike prosesser, er at en har grunnleggende kunnskap om land og konflikter, så vel som kontinuerlig debatt om innhold og utbytte av norsk fredsengasjement.

I mange land som er preget av krig og konflikt, er barn og unge ofte en stor del av befolkningen. Dette krever at unge mennesker også må bli inkludert som sentrale aktører i prosesser som kan lede fram til en bærekraftig løsning på konflikten både i selve fredsprosessen, men og i gjenoppbyggingsfasen.

Norge, og norske organisasjoner og forskere, har vært pådrivere i arbeidet med å forby antipersonellminer og klaseammunisjon, og i å avgrense spredningen av håndvåpen. Dette er initiativ som er svært viktig å videreføre da det har stort potensiale for å redusere trusselen mot fattige og sårbare grupper. En annen viktig arena er sikkerhetssektorreform. Dette for å sikre demokratisk kontroll over militære maktmidler etter en konflikt og at disse midlene ikke blir brukt mot befolkningen eller for å opprettholde undertrykkende regimer.

15. OECD DAC (2007): OECD DAC Handbook on Security Sector Reform (SSR): Supporting Security and Justice. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development. Development Assistance Committee.

10.4 Våpen og våpenhandel

Tilgang til våpen og ammunisjon er en forutsetning for at en militærmakt skal kunne opprettholde sikkerhet, men det er også brukt til å undertrykke og utarme grupper og individer. Å kunne avgrense tilgang til våpen og ammunisjon kan derfor være et svært viktig virkemiddel for større sikkerhet og utvikling. På det internasjonale plan gjelder dette å hindre utbredelse av atomvåpen, kjemiske og biologiske masseødeleggelsesvåpen som kan true store deler av jordens befolkning. På det lokale plan gjelder det å hindre tilgang til håndvåpen og ammunisjon til de grupper og individer som utgjør en trussel mot fred og sikkerhet. Noe av dette arbeidet må skje innen internasjonale organisasjoner, men Norge er også i en unik posisjon til å direkte påvirke kontroll av spredning av våpen og ammunisjon.

Norsk industri, inkludert dels statseide, er en stor leverandør av våpensystemer, komponenter til våpenindustrien og ammunisjon. Norge er rangert som nummer 20 på listen over handel med Major Conventional Weapons (MCW) for 2006¹⁶. Den norske stat eier 50 prosent av Nammo-konsernet som i 2003 var verdens tredje største ammunisjonsprodusent, som også har fabrikker i Sverige, Finland og Tyskland. Stortingsmelding nr. 33 satte den totale verdien av norsk våpeneksport i 2006 til 2,92 milliarder NOK, hvorav 15 prosent var ammunisjon og eksplosiver, og det er notert jevn eksportøkning over de siste årene, spesielt av ammunisjon. Hovedtyngden av disse våpnene og ammunisjonen ble eksportert til andre NATO-medlemmer og de nordiske landene, men også til Japan, Sveits og Australia.

Et stortingsvedtak fra 1959 sier at «Norge vil ikke tillate salg av våpen eller ammunisjon til områder som er i krig, eller der det er trussel om krig, eller land involvert i borgerkrig»¹⁷. En 1997-presisering sier at Utenriksdepartementet videre skal vurdere «aspekt knyttet til demokratiske retter og fundamentale menneskerettigheter». Norge opererer en A og B liste for type av våpen for eksport, der A er underlagt strengest kontroll. Likeledes er det en tredeling av type land det kan gis eksportlisens til. I gruppe 1 er NATO-medlemmer og andre nære partnere, gruppe 2 er land Norge ikke vil eksportere forsvarsmateriale til, mens gruppe tre land kan motta materiale fra B-listen. Dette kontrollsystemet er strengere enn det mange andre

NATO-land følger, og Norge har også tilsluttet seg EUs «Code of Conduct on Arms Export». Samtidig er det registrert at Nammos fabrikker utenfor Norge ikke følger norsk eksportregelverk. Det medfører salg til land Norge anser som uønskede mottakere av håndvåpenammunisjon.

Utfordringen, i et sikkerhets- og fattigdomsperspektiv, er derfor ikke primært den kontrollen som våpeneksport fra Norge er pålagt, men at kjøperlandene kan reeksportere det norskproduserte militærmateriellet – inkludert NATO land. For å forhindre at våpen går til uønskede mottakere eller å avgrense mottakernes bruk er det innført et sluttbrukersertifikat (EUC), der Norge skal gi samtykke til reeksport fra land som har signert denne. Men, gruppe 1-land, inkludert NATO-allierte, er unntatt fra sertifikatordningen,

Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at Norge har stor mulighet til å bidra til å redusere sårbarheten til sivilbefolkningen i konfliktrammede områder, både gjennom egne tiltak, gjennom utvikling av avtaler i internasjonale organisasjoner og gjennom bidrag til avvæpning og sikkerhetssektorreform i konfliktområder.

Våpen- og ammunisjonsproduksjon kan bidra til økt vold mot fattige og sårbare, og være et virkemiddel for undertrykking fra både stater, grupper og individ. Det er viktig for Norge som våpeneksportør å innføre tiltak som fører til åpenhet og som gir mulighet til å spore eksporterte våpen og ammunisjon.

Norge må delta aktivt i det internasjonale arbeidet mot spredning av atomvåpen og for at atomvåpenstatene tar nedrustningsforpliktelsene i Ikke-spredningsavtalen på alvor. Og at konvensjonene om kjemiske og biologiske masseødeleggelsesvåpen følges opp og skjerpes. Vi må bidra aktivt til et sterkest mulig press mot stater som måtte ha slike våpen.

10.5 Internasjonale operasjoner

Terskelen for bruk av militær makt har for Norges del alltid vært høy. Norge har i henhold til FN-pakten eller NATO-traktaten en forpliktelse til å bidra til internasjonale militære operasjoner i visse tilfeller. Etter NATO-traktatens artikkel V har Norge plikt til å bistå dersom et NATO-land blir utsatt for væpnet angrep. Denne NATO-forpliktelsen er også forankret i FN-paktens artikkel 51, som hjemler staters rett til militært selvforsvar mot væpnet

16. SIPRI 2007 Yearbook, tilgjengelig på <http://yearbook2007.sipri.org>.

17. Marsh, N. (2007): Arms Export and Re-export. Oslo, PRIO.

angrep. Dersom FNs sikkerhetsråd gir mandat til bruk av væpnet makt i medhold av FN-paktens kapittel VII, er Norge som medlemsstat forpliktet til å støtte vedtaket, selv om dette ikke medfører noen automatisk folkerettslig forpliktelse til å stille med militære styrkebidrag.

10.5.1 Norsk deltakelse

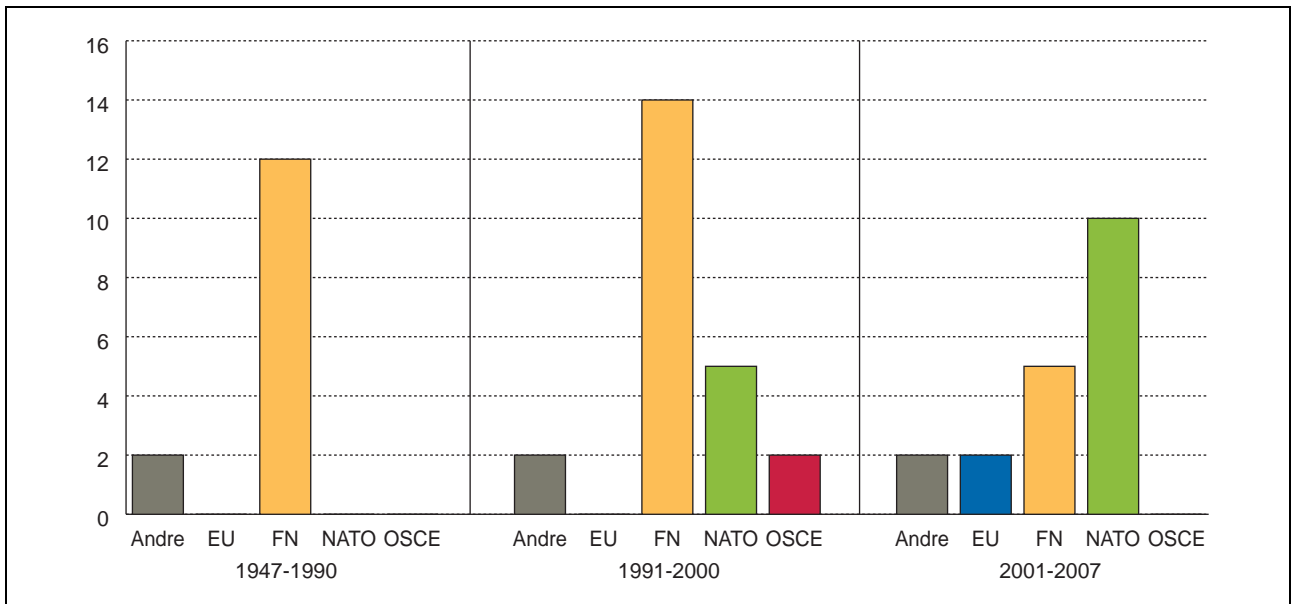
Fra deltagelse i Tysklandsbrigaden fra 1947 til dagens engasjement i Afghanistan har Norge bidratt med nær 120 000 personell i 56 ulike operasjoner¹⁸. De fleste av disse operasjonene har vært gjennomført under direkte FN-ledelse eller FN-mandat, der enten NATO, EU, AU eller koalisjoner har ivaretatt utøvelsen. Deltakelse i disse operasjonene har utgjort en del av Norges samlede utenriks- og sikkerhetspolitikk. Samtidig som antall fredsbevarende operasjoner steg fra 1990, har det ifølge informasjon fra Forsvaret vært en klar reduksjon i norsk deltakelse i FN-ledede operasjoner til fordel for operasjoner under NATO-kommando, og Norge har også engasjert seg i EU-ledede operasjoner. Av de ti statene som deltar med flest uniformerte FN-styrker, er syv lavinn-

tektstater, med Bangladesh, Pakistan og India som de tre største troppebidragsyterne. Tidlig i 2008 hadde FN 82 000 militære styrker og 9 000 politi utplassert. Norge deltok i seks av disse FN-operasjonene, men bidro kun med 56 militære og 38 politi.

Norsk politi har deltatt i internasjonale fredsoperasjoner siden 1989, benevnt som «Civilian Police». Dette har i hovedsak vært under FN-ledelse og inkluderer trening av nasjonalt politi, men Norge har også bidratt til regionale organisasjoner og i bilaterale prosjekter der det i 2007 var 30 utsendte. Holdningsarbeid for å forbedre kvinners sikkerhet er en del av mandatet. Regjeringens mål er at inntil 1 prosent av den norske politistyrken til enhver tid skal delta i fredsbevarende oppdrag.

Justisdepartementets Styrkebrønn ble opprettet som en beredskapsgruppe i 2004, med FN, OSSE og EU som sentrale oppdragsgivere. Gruppen består av 40 medlemmer, inkludert dommere, statsadvokater, krigsadvokater, politijurister og personell med fengselsfaglig bakgrunn. Den skal gi råd og bistå med demokrati- og rettsstatsutvikling i land som har gjennomgått krig, interne konflikter eller er i en demokratiseringsfase.

18. <http://www.forsvarsdialog.no/Default.aspx?tabid=113>



Figur 10.3 Norsk deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner, 1947–2007

Kilde: Data mottatt fra Forsvaret.

10.5.2 Legalitet og legitimitet

De siste ti år har særlig tre internasjonale konflikter skapt diskusjon om legalitet og legitimitet for militære operasjoner:

- Kosovo 1999: Det er uenighet om den folkerettslige basis for NATOs aksjon. Det forelå ikke noe mandat fra FNs sikkerhetsråd, men de som støttet NATOs angrep på Jugoslavia har anført at humanitære grunner gjorde at den

militære intervensjonen likevel var i overensstemmelse med folkeretten.

- Afghanistan 2001: Både USAs invasjon og NATOs senere engasjement i Afghanistan har skjedd i forståelse med FNs sikkerhetsråd, og med mandat fra FN.
- Irak fra 2003: Det er bred enighet om at det amerikanske angrepet på Irak ikke hadde dekning i folkeretten. Først etter invasjonen har resolusjoner fra FNs sikkerhetsråd ønsket internasjonale styrker velkommen.

I alle disse tilfellene har det vært debatt i Norge og andre vestlige land om hvorvidt militær inngripen kunne støttes. Det viser at legalitet og legitimitet ikke nødvendigvis henger sammen. Legale krigsoperasjoner kan oppfattes som illegitime, og illegale som legitime.

Diskusjonen om hvorvidt det finnes folkerettslig grunnlag for humanitær intervensjon er nesten like gammel som folkeretten. Siden FN-pakten har Norges syn vært at det ikke eksisterer noen rett til humanitær intervensjon utover folkeretten. Dette fordi FN-pakten ikke bare regulerer hvilke typer trusler som skal kunne møtes med internasjonale militære tiltak, men også etablerer prosedyregler for hvordan vedtak om militære tiltak skal skje: Det er FNs sikkerhetsråd som har monopol på å gi mandat til internasjonal maktbruk ut over selvforsvarstilfellene.

10.5.3 Operasjonstyper og kompleksitet

Siden andre verdenskrig har norske styrker deltatt i operasjoner over hele konfliktskalaen:

- Konfliktforebyggende operasjoner
- Militære observatørmisjoner
- Fredsbevarende operasjoner
- Fredsopprettende operasjoner
- Humanitære operasjoner

Normalt vil en internasjonal militær operasjon gå gjennom fire faser etter en krevende forberedelsesfase; 1) Innsetting, 2) Gjennomføring av operasjonen, 3) Stabilisering, 4) Militær sikkerhet rundt gjenoppbygging. De sivile og militære virkemidlene vil variere i omfang og intensitet avhengig av hvilke faser man går igjennom, og det vil være en konstant vurdering av hva slags virkemiddel som trengs i den gitte konteksten, og hvordan de skal fases inn og ut.

Med unntak for Irak har det vært tradisjon med konsensus om deltakelse i militære operasjoner, eller at bare enkeltpartier har vært imot. Det er likevel en økende samfunnsdebatt om norsk delta-

kelse i internasjonale militære operasjoner, og hvilken type oppdrag Norge bør påta seg.

I integrerte, multidimensjonale operasjoner samordner FN militær, humanitær og utviklingsrettet innsats. Det omfatter blant annet tilrettelegging for humanitær bistand og økonomisk gjenoppbygging, demobilisering og reintegrering av tidligere soldater, gjenoppbygging og reform av politi og rettsvesen, tilsyn med at menneskelige rettigheter respekteres og at valg avholdes¹⁹.

Den tidligere omtalte kompleksiteten i dagens konflikter stiller store krav til både politiske myndigheter, militære styrker og sivile aktører. Det er et internasjonalt politisk ansvar å analysere og adressere årsakene til konflikt, og samtidig bidra til forhandlingsbaserte løsninger og beskytte en truet befolkning. Det er også et politisk ansvar å utstyre og forberede de aktører som skal inngå i en operasjon på en måte som gjør det realistisk å løse oppdraget, både militært, sivilt og humanitært.

Operasjonenes kompleksitet stiller også svært høye krav til militære styrker både når det gjelder øving, trening og utrustning, robusthet i forhold til engasjementsregler og evne til samhandling med og forståelse for andre aktørers mandat, organisering og prioriteringer.

Politisering, økt kompleksitet og mer operasjonell erfaring har medført et forsterket fokus på integrerte operasjoner²⁰, og de multidimensjonale utfordringene slike medfører. Det er en pågående debatt om forholdet mellom sivile og militære aktører i operasjonsområdet. Fokus er rettet mot behovet for bedre koordinering og samhandling, avklaring av roller og bedre kjennskap til hverandres virksomhet og operasjonsmåte. Dette gjelder på alle nivå, fra overordnet internasjonal politisk koordinering til lokalt samvirke i felt.

10.5.4 Koordinering og organisering

Sivile aktører i konfliktområdet utgjør et konglomerat av multinasjonale, internasjonale og nasjonale humanitære og utviklingsorienterte organisasjoner og preges av både statlige og private aktører. Mens det på politisk, militært og sivil side finnes en rekke koordineringsorganer, er det en utfordring å kunne skape en samordnet innsats og

19. Fra Utenriksdepartementets nettsider om Multidimensional and Integrated Peace Operations <http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/selected-topics/un/integratedmissions.html?id=465886>

20. Barth-Eide, E., Kaspersen, A.T., Kent, R., von Hippel, K. (2005): Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations, The Expanded UN ECHA Core Group.

en aksept for at koordinering skal føre til organisert samhandling og ikke kontroll av enkeltaktører. I tillegg til nasjonalstaten utgjør sivile aktører den viktigste komponenten i statsbygging, gjenoppretting av rettsstaten, gjenoppbygging og humanitær støtte og det er en økende erkjennelse av at å sikre en varig fred, først og fremst avhenger av denne innsatsen.

«*All of government approach*» bygger på en anerkjennelse av at sårbare stater kan utgjøre både en utviklingsutfordring og en trussel mot internasjonal sikkerhet, og sikkerhets, styresett og utviklingsutfordringene må sees i sammenheng. Dette innebærer at stater som involverer seg i slike konflikter, må sikre en integrering av forsvarsmessige, diplomatiske, utviklingsmessige og andre politiske virkemidler overfor disse statene.

En del av denne debatten er i hvilken grad militære aktører skal ta del i humanitære, gjenoppbyggings- og statsbyggingsaktiviteter, og under hvilken kommando. Det foreliggende rammeverket for komplekse kriser er klart på at militære skal innordnes humanitære prioriteringer og kommandolinjer, den såkalte Oslo-erklæringen²¹. Introduksjonen av Provincial Reconstruction Teams, med både militært og sivilt mannskap, har utfordret dette skillet. Her er stor forskjell nasjoner imellom i hvilken grad militære selv står for formidling av humanitær assistanse, rehabilitering og utviklingsprosjekt, eller om de overlater dette til de humanitære aktørene eller private firma. Norge har opprettholdt et klart skille i oppgavene, men dette er under kontinuerlig internasjonal debatt.

Civilian Military Co-operation (CIMIC) er ifølge NATOs doktrine²² definert som: «*Koordinering og samarbeide, til støtte for misjonen, mellom leder av NATO-operasjonen og sivile aktører, inkludert nasjonal befolkning og lokale myndigheter, så vel som internasjonale, nasjonale og ikke statlige organisasjoner og «agenciers».*»

CIMIC har tre hovedfunksjoner; 1) sivil-militær liaison for å legge til rette for og støtte planlegging og utførelse av operasjonen, 2) støtte til det sivile miljø, for å understøtte den militære operasjonen og 3) støtte for den militære styrken, for å sikre sivil støtte og informasjon.

Dette stiller igjen store krav til bidragsytere. På denne bakgrunn er det også interessant å analysere hvordan vi i Norge velger å organisere oss for å møte disse utfordringene. Afghanistan-oppgavet

gir en innsikt i organisering og sivil og militær fordeling. For 2008 er det en paritet mellom den militære og sivile innsatsen, og Norge har engasjert seg sterkt for å forbedre FN's koordineringsrolle. De norske militære styrkene er lagt under ISAF-kommando, og Norge leder et Provincial Reconstruction Team i Faryab-provinsen i tillegg til at norske spesialstyrker er utplassert i Kabul og der er norske militære i ISAF-hovedkvarter og også i UNAMA.

NATOs «*Comprehensive Approach*» har som mål å føre militære, politiske, utviklings og humanitære virkemiddel sammen på en koordinert måte²³ (Utenriksminister Gahr Støre, januar 2007).

Faryab-provinsen har også politi og Styrkebrønn-nærvær, og egne utsendte fra Utenriksdepartementet administrerer humanitær-/utviklingsstøtten. Slik er det opprettet et klart skille mellom den militære og den humanitære operasjonen, samtidig som det er mulighet for et tett og koordinert samarbeid. Norge bidrar også med personale fra politi og Styrkebrønnen til sentrale regjeringsorganer i Kabul.

I Norge er det opprettet en sentral koordineringsgruppe for Afghanistan, der involverte departementer er invitert for å sikre kontakt på både politisk og embetsnivå. Med utgangspunkt i denne organiseringen er det utvalgets inntrykk at den ikke i god nok grad sikrer en samstemt norsk politikk for internasjonale operasjoner.

Utvalgets vurderinger

Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, mener at terskelen for bruk av militærmakt skal være høy. Norges deltakelse i internasjonale militære operasjoner forutsetter et klart FN-mandat, styrkene må utrustes, øves og forberedes på en måte som gjør dem i stand til å løse de ulike utfordringer oppdraget medfører og grensegangene mellom våre sivile og militære bidrag må være klare. Norge bør også delta aktivt i kapasitets- og kompetansebygging av regionale organisasjoner.

Det er utvalgets oppfatning at det er avgjørende viktig for en operasjon at man evner å tenke helhetlig i alle faser av operasjonen. Dette for å sikre mest mulig samstemt politikk for utvikling, åpenhet og forståelse i beslutningsprosessene mellom de berørte parter. Det er grunnleggende for en helhetlig tilnærming at de mange aktører som opere-

21. OCHA (2008): *Civilian-Military Guidelines & Reference for Complex Emergencies*. New York, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

22. NATO (2003): *AJP-9 NATO Civilian- Military Cooperation (CIMIC) Doctrine NATO*.

23. Pressemelding fra «Speech at the NATO Meetings of the North Atlantic Council Brussels 26 January 2007» av utenriksminister Jonas Gahr Støre Utenriksdepartementet 30.01.2007

rer i kjernen og ytterkanten av ulike operasjoner, har solid kjennskap til og respekt for hverandres kompetanse, virkeområder og metoder. Utvalget foreslår derfor en rekke tiltak for å bedre denne kjennskapen.

Flerdimensjonale og integrerte operasjoner kjennetegnes av stor kompleksitet. Det er avgjørende for en vellykket gjennomføring at vi evner å samordne nasjonale bidrag på en mest mulig effektiv og systematisk måte og at den måten vi velger å organisere oss på, tar høyde for aktørmangfold og flerfaglighet i beslutningsprosessene.

Utvalgsmedlemmene Julie Christiansen og Kristian Norheim mener at selv om et lavere konfliktnivå generelt vil styrke også norsk sikkerhet, så må det til en hver tid ligge en grundig sikkerhetspolitisk vurdering til grunn for bruk av norske styrkebidrag i utlandet.

Disse medlemmene mener videre at det er en viktig visjon å bidra til en FN-ledet verdensorden, men slik FNs kompetanse, kapasitet og organisering er i dag, vil andre sikkerhetsorganisasjoner måtte være viktige i utøvelsen av internasjonale militære operasjoner. Det er ikke nødvendigvis noen motsetning mellom å støtte opp om FNs legitimerende rolle og det å bidra til å styrke andre forsvarssamarbeid og sikkerhetsstrukturer internasjonalt.

Norge bør i oppbyggingen av Forsvaret dimensjonere for støtte til og deltakelse i FN-ledede operasjoner.

10.6 Organisering og ressurser

Her er mange og veldig forskjellige aktører involvert i freds-, sikkerhets- og forsvarssektoren. Med et stadig større fokus på utvikling av integrerte og multidimensjonale operasjoner innen FN, en «comprehensive approach» innen NATO og større grad av sivil-militær samhandling i felt stilles nye krav til samordnet policy, utvikling, praktisk samhandling og ikke minst organisering. Kort sagt en mer helhetlig tilnærming, kombinert med en klar rolledeling. Samhandling skjer mellom statlige og private institusjoner og organisasjoner med veldig forskjellige mandat, organisasjonsstrukturer og tradisjoner, og som tradisjonelt har hatt liten formell kontakt og erfaring fra samarbeid.

Erfaring tilsier at en detaljstyring av de involverte aktørene ikke vil føre fram, det kan virke hemmende for å sikre utnyttelse av den bredden i kunnskap, engasjement og nettverk de forskjellige aktørene har. Multidimensjonale tilnærminger stiller enda større krav til form og organisering av

samhandlingen, og til å gi rom for kritisk diskusjon om tilnærminger og prioriteringer. Samtidig synes det å være bred enighet om at dagens organisering ikke er tilfredsstillende for å ivareta en mer samordnet innsats, det forblir for kunnskapsmessig og organisatorisk fragmentert.

Forsvarsmeldingen peker på behov for bedre koordinering av norsk militær og sivil innsats i internasjonale operasjoner, og i denne utredningens fattigdomsperspektiv må også norsk freds-innsats, sikkerhetssektor, reforminvolvement og våpeneksport inkluderes. Dette tilsier policykoordinering og involvering av alle fagministerier i beslutningsprosesser, og en bred og permanent organisert konsultasjon for å sikre flest mulig syn i avveiningen av norske forpliktelser og interesser og en bredest mulig oppslutning om den valgte policy.

Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at organisering og ansvarsklarhet er svært viktig for å lykkes i å finne de beste virkemidlene for å sikre fred og utvikling i en gitt situasjon og konfliktfase. Det gjelder i Norge, i internasjonale organisasjoner, i forhold til stater i og etter konflikt og med de som utfører det praktiske freds-, forsonings- og gjenoppbygging og utviklingsarbeidet i felt.

Skal Norge lykkes i sine fredsinitiativer og internasjonale operasjoner, er det avhengig av profesjonalitet i alle ledd. Det innebærer at de norske aktørene har nødvendig kompetanse og ressurser til å ivareta det ansvar de påtar seg og at dette blir del av en kontinuerlig refleksjons- og læringsprosess. Dette stiller krav om en felles kompetanseoppbygging og et permanent kompetansesenter.

Sterkere kompetansevektlegging kan innebære et behov for prioritering av den norske innsatsen, både mellom aktører og innsatsområde. I en slik avveining av hvor norske ressurser skal settes inn må dens evne til å redusere fattigdom veie tungt.

10.7 Utvalgets overordnede vurderinger

Utvalget mener det er en åpenbar sammenheng mellom konflikt og fattigdom. Virkemidler som kan skape fred og forbedret sikkerhet for fattige fremmer økonomisk og sosial utvikling og kan bidra til utvikling av bedre styresett. Dette igjen er positivt for Norge, sikkerhet for norske interesser og verdenssamfunnet. Fred er et felles gode når

den også ivaretar de fattiges interesser og bidrar til etablering av bedre styresett.

Å skape og opprettholde fred eller redusere konfliktnivået, enten gjennom forhandlinger, sivile bidrag eller ved å benytte militære styrker i konfliktforebyggende, fredsoppbyggende og fredsbevarende operasjoner, kan skape de forutsetninger som er nødvendig for å redusere fattigdom.

Freds, forsvars- og sikkerhetspolitikk er et område med mange avveininger når det gjelder samstemt politikk for utvikling. Det overordnede er samstemming av norsk politikk og valg av de virkemidlene som er mest effektive i forhold til å redusere fattigdom og garantere vedvarende utvikling. En annen avveining er hvilke virkemiddel som bør benyttes i hvilken situasjon, tatt i betraktning både våre forpliktelser til Tusenårsmålene, menneskelig sikkerhet, R2P og våre allianseforpliktelser. Og videre, når skal hvilke tiltak fases inn og ut, hvordan best ivareta interessene til de som trenger fred opp mot beskyttelse av de norske sivile og militære som skal bistå den. Og, hva gir best resultat i forhold til fattigdomsreduksjon på både kort og lang sikt, og hva er mest kostnadseffektiv utnyttelse av norske og internasjonale ressurser.

Det enkle svaret er at tiltak som kan forhindre eller løse voldelige konflikter gjennom forhandling eller med bruk av fredelige virkemidler gir best utbytte for verdens fattige. Dette på tross av at mange forhandlede konflikter faller tilbake i konflikt, etter den første framforhandlede løsningen. En kombinasjon av politiske og humanitære/utviklingsmessige virkemidler vil måtte benyttes gjennom hele fasen fra forebygging, via forhandling til forsoning og (mer) fredelig sameksistens. Forhandlinger og fredelige løsninger gir grunnlag for større deltakelse fra fattige land og evne til å håndtere egne konflikter, og dermed en større grad av eierskap og eget ansvar for å sikre og bevare fred, godt styresett og utvikling.

Et overordnet mål er å avgrense skade på sivilbefolkningen og redusere bruk av voldelige midler. Eksportkontroll og sporing av ammunisjon, kontroll av håndvåpen, streng håndheving av forbud mot miner og klasevåpen og sikkerhetssektorreform er virkemiddel som det er stor internasjonal støtte for og hvor Norge har stort internasjonalt nettverk og påvirkningskraft. Dette er et område med stor samhandling mellom politiske, sivilsamfunn og militære aktører, med bred deltakelse fra utviklingsland og som skaper internasjonale nettverk som ivaretar arbeid internasjonalt og i de fattigste landene.

I noen tilfeller vil militære virkemiddel være eneste alternativet for å beskytte befolkninger, hindre overgrep mot de mest sårbare og ødeleggelse av infrastruktur og eiendom. Forhold som øker fattigdom og sårbarhet og hindrer utvikling. Slike intervensjoner er de mest ressurskrevende personalmessig, logistisk og økonomisk. Erfaring har ført til en økende erkjennelse av at de militære intervensjonene må kombineres med politiske og utviklingsmessige virkemidler for å bidra til varig konfliktreduksjon. De er også mest politisk sensitive og stiller de største kravene til organisering og koordinering i Norge og internasjonalt.

Gitt kompleksiteten og det store antallet av forskjellige aktører, i Norge og internasjonalt, og behov for å prioritere forskjellige virkemiddel i forskjellige faser, er her behov for stor grad av samordning innen feltet. Samtidig er det viktig å erkjenne at de forskjellige aktørene har forskjellige tilnærminger, retningslinjer og former for organisering, og at det er begrenset formell kontakt dem imellom og kjennskap om arbeidsmåter og prioriteringer. Dette stiller krav til organisering, dialog og samordning mellom norske politiske, militære, humanitære og utviklingsaktører.

10.8 Forslag til tiltak innen freds-, sikkerhets- og forsvarspolitikken

10.8.1 Fred og forsoning

Tiltak 1. Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, mener at ettersom arbeidet med å hindre konflikt eller redusere konfliktnivået er av stor betydning globalt så vel som for norske interesser, og i tillegg er et viktig virkemiddel for å redusere fattigdom, bør innsatsen styrkes og profesjonaliseres ytterligere.

- Utenriksapparatet bør i større grad orienteres mot arbeid i konfliktområder. Flere land har allerede lagt om sin utenriksstjeneste og bistandsapparat mot konfliktområder som utgjør en global utfordring. Det bør foretas en betydelig omlegging av ressursbruken i utenriksstjenesten hjemme og ute for å kunne håndtere de utfordringene en slik prioritering skaper på en fullgod måte.
- Arbeidet med å profesjonalisere innsatsen innen fred og forsoning bør videreføres. Arbeidet bør være kunnskapsbasert og skje i nært samspill med norske og internasjonale forskningsmiljøer.
- Internasjonale nettverk bør utbygges videre. Ulike aktører kan spille ulike roller, fra FN, via nasjoner til private aktører. Norge bør videreut-

vikle sin rolle og plass som sentral støttespiller for slike aktører.

- Norge må sikre kvinners plass i sentrale posisjoner i bredden av det internasjonale engasjementet Norge påtar seg.
- Norge må anerkjenne barn og unge som sentrale aktører i freds- og gjenoppbyggingsprosesser, og ha et barn- og ungdomsperspektiv i det internasjonale engasjementet Norge tar på seg.

10.8.2 Våpen og våpenhandel

Tiltak 2. Utvalget, med unntak av Kristian Norheim og Julie Christiansen, mener at Norge må innføre sluttbrukererklæring også ved salg til NATO-land, og stille betingelser for eventuelt videre salg.

Tiltak 3. Norge må opprette et eksportkontrollråd og nærmere involvering av Stortinget i godkjenning av våpeneksportlisenser

Tiltak 4. Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, mener at Norge må bruke sine eierandeler i norsk våpenindustri til å sørge for at salg av våpen og ammunisjon skjer etter like gode regler som de norske, også når det selges fra konsernets fabrikker i andre land.

Tiltak 5. Norge må innføre sporingsmekanismer på våpen og ammunisjon. Våpen og ammunisjon som produseres i Norge må merkes med produsent, førstekjøper og produksjonsparti, og Norge må jobbe for en tilsvarende internasjonal merkingspraksis.

- Informasjon om merkingspraksis og hvem som har kjøpt våpen og ammunisjon må arkiveres og være tilgjengelig for tredjepart som arbeider med å spore produktene tilbake til produsent/selger.

Tiltak 6. Utvalget, med unntak av Kristian Norheim, mener at Norge bør konsistent benytte seg av FNs autoritative håndvåpendefinisjon, uavhengig av om begrepet brukes i norsk eksportkontroll-sammenheng eller i andre kontekster.

10.8.3 En FN-ledet verdensorden

Tiltak 7. Utvalget, med unntak av Kristian Norheim og Julie Christiansen, mener at Norge skal prioritere militære bidrag til FN ledede operasjoner, men bør også bidra med styrker til NATO- og EU-ledede operasjoner når disse har nødvendig legalitet fra FNs sikkerhetsråd.

- Norge bør delta aktivt i kapasitets- og kompetansebygging av regionale organisasjoner,

inkludert sekondering av fagpersonell når det er etterspurt. Dette for å styrke ledelse og ledelsesstruktur i organisasjonene for å gjøre dem bedre egnet til å forebygge konflikter og gjennomføre fredsoppdrag, og dermed sikre deres legitimitet.

Utvalgsmedlem Audun Lysbakken, Lars Haltbrekken og Camilla Øvald viser til tiltak 7 i kapittel 10 om betingelsene for norske militære bidrag til internasjonale operasjoner. Disse medlemmene mener Norge bør søke en sikkerhetspolitisk forankring utenfor NATO. Deltakelse i NATOs operasjoner utenfor eget område vil alltid innebære en betydelig risiko for at det er viktige NATO-staters sikkerhetspolitiske og strategiske interesser som avgjør prioriteringene, og ikke hensyn til utvikling og avslutning av stridigheter i det enkelte konflikt-rammede område. De økte styrkebidragene fra vestlige land til NATO-operasjoner undergraver dessuten FNs kapasitet og autoritet til å ta på seg de viktigste internasjonale oppdragene. Norsk deltakelse i NATOs internasjonale operasjoner utgjør derfor etter disse medlemmenes oppfatning et betydelig problem med hensyn til å utforme en samstemt politikk for utvikling, i forhold til erklærte norske mål om å prioritere fred og utvikling og om et sterkere FN. Disse medlemmene mener også at Norge ikke skal bidra med militære styrker til EU-ledede operasjoner, siden Norge ikke er medlem i EU. Disse medlemmenes primære syn er derfor at norske bidrag til internasjonale operasjoner skal forbeholdes operasjoner i regi av FN. Innen rammen av NATO-medlemskapet og de sikkerhetspolitiske føringer som i dag er gjeldende i norsk politikk vil imidlertid utvalgets forslag om å prioritere høyest bidrag til FN-ledede operasjoner innebære en utvikling som disse medlemmene ser som positiv, og de slutter seg derfor til forslaget.

Utvalgsmedlemmene Anne K. Grimsrud og Hildegunn Gjengedal finner det ikke naturlig å bidra med styrker til EU-ledede operasjoner.

Utvalgsmedlem Kristian Norheim mener at Norge skal prioritere militære bidrag til NATO-ledede operasjoner, men bør også bidra med militære styrker til EU- og FN-ledede operasjoner dersom ressursituasjonen tilsier dette.

10.8.4 Integreerte multidimensjonale operasjoner og organisering

Tiltak 8. Utvalget mener regjeringen må foreta en gjennomgang av dagens organisering og rutiner knyttet til forberedelse, iverksettelse, gjennomfø-

ring og evaluering av integrerte multidimensjonale operasjoner for å se på forbedringer med sikte på større grad av samstemt politikk for utvikling og flerfaglighet i alle nivå i beslutningsprosessene.

- Kapasiteten til å ivareta best mulig koordinering og flerfaglighet knyttet til disse operasjonene bør styrkes betraktelig ved Statsministerens kontor. Kompleksiteten i utfordringene og den flerfaglighet som kreves for å nå målene krever en overordnet koordinering løst fra fagdepartementene.
- På øvrige nivå vil arbeidet ledes i fagdepartementene avhengig av konstitusjonelt ansvar. Det bør utarbeides faste konsultasjonsmekanismer som sikrer flerfaglighet i arbeidet både på politisk og embetsnivå.
- Kjennskap til hverandres virkeområder er avgjørende for godt samarbeid og koordinering. Det bør derfor etableres faste møtepunkter på både politisk og embetsnivå som involverer de mest berørte parter. Sikkerhetspolitiske, utviklingspolitiske, juridiske og militære synspunkter må alle involveres direkte i beslutningsprosessene.
- Regjeringens sikkerhetsutvalg, ulike statssekretærutvalg og faste embetsmannsgrupper burde jevnlig diskutere problemstilling knyttet til integrerte multidimensjonale operasjoner og framheve utviklingsspørsmål og de humanitære spørsmål i disse drøftingene. Likeledes burde militære hovedkvarter og annen operasjonell ledelse integrere flerfaglig kompetanse.
- På lang sikt kan flerfagligheten og kompetansen på integrerte multinasjonale operasjoner styrkes ved at det i større grad enn i dag utveksles medarbeidere fra ulike departementer og underliggende etater samt at det utvikles felleskomponenter i utdanningssystemet for politi og militære. Det bør vurderes å bygge opp en særskilt enhet med sivilmilitær kompetanse, for eksempel ved Forsvarets Skolesenter, som fagmiljøer i sin bredde kan trekke på.
- Det bør opprettes et nasjonalt råd for håndteringen av hele spekteret av Norges engasjement innen internasjonal krise- og konflikthåndtering og fredsarbeid. Rådets oppgave skal være å gi råd om sentrale problemstillinger knyttet til internasjonale multidimensjonale operasjoner, og bidra med erfaringer knyttet til utforming av en samstemt politikk for utvikling og operasjonalisering av integrerte operasjoner. Rådet bør ha en sammensetning som i sin bredde representerer sivil, militær og humanitær kompetanse i integrerte multidimensjonale operasjoner.

Kapittel 11

Økonomiske og administrative konsekvenser

En del av utvalgets forslag vil ha administrative konsekvenser for ulike deler av statsadministrasjonen. Som regel forutsettes det at kostnadene ved slike endringer dekkes over disse institusjonenes og overordnede departementers budsjetter. Dette gjelder også kostnader ved ulike utredninger som slike institusjoner forutsettes å gjennomføre i forbindelse med Utviklingsutvalgets forslag.

Flere av tiltakene som medfører kostnader, også slike som innebærer lavere skatteinntekter for det offentlige, medfører også kortsiktige og langsiktige samfunnsmessige gevinster/inntekter som er vanskelig å beregne. Noen av disse gevinstene vil være av global karakter. Utvalget støtter seg i sin argumentasjon for slike tiltak i stor grad på beregninger som er gjort av norske og internasjonale forskere.

Forslag i kapittel 3, En samstemt politikk for utvikling

Det første forslaget under tiltak i kapittel 3 gjelder institusjonelle reformer som kan styrke politisk og administrativ kapasitet til å utvikle en mer samstemt politikk for utvikling. Forslaget gjelder konkret opprettelse av en enhet i Utenriksdepartementet som skal ivareta denne politikken på vegne av regjeringen. Kostnadene til dette forutsettes dekket innen Utenriksdepartementets budsjett.

Kapittel 3 har også et forslag om å innføre regelmessig rapportering til Stortinget om samlet effekt på utviklingsland av norsk politikk. Dette forutsettes gjort av enheten for samstemt politikk for utvikling som er foreslått opprettet i Utenriksdepartementet og dekket innen UDs budsjett.

Forslaget om at det regelmessig skal gjøres en overordnet, uavhengig evaluering av samstemt politikk for utvikling forutsettes ivaretatt av den foreslåtte enheten for samstemt politikk for utvikling i Utenriksdepartementet og dekket innen UDs budsjett.

Forslag i kapittel 4, Handel

Det foreslås at det gjøres en kritisk gjennomgang av alle norske subsidieordninger for å utrede i hvil-

ken grad de støtter opp om samstemt politikk for utvikling. Kostnadene ved dette bør dekkes over Utenriksdepartementets budsjett.

Kunngjøring av offentlige anbud også i mellominntektsland medfører kostnader for de institusjonene som legger ut slike anbud. Det er ikke mulig å anslå hvor store disse kostnadene vil bli.

Momsfritak for etiske varer som er sertifisert av rettferdig handel-ordninger. Dette medfører et tap av skatteinntekter for staten. Omsetning av slike varer vil sannsynligvis øke ved et slikt tiltak, men det er uklart hvor mye. I tillegg vil produsentene av slike varer få en inntektsøkning som er vanskelig å tallfeste. Utvalget har ikke gjort beregninger av størrelsen på dette inntektstapet.

Forslag i kapittel 5, Næringsinvesteringer

Det foreslås positiv filtrering av investeringer fra Statens Pensjonsfond – Utland for samstemt politikk for utvikling. Dette vil medføre kostnader som må dekkes over Finansdepartementets/Norges Banks budsjett.

Det foreslås å endre de etiske retningslinjene for Statens Pensjonsfond – Utland med sikte på å kunne trekke ut selskaper med base i land som bryter menneskerettigheter. Dette vil medføre kostnader til institusjoner som har kompetanse på dette. Kostnadene må dekkes over Finansdepartementets/Norges Banks budsjett.

Forslaget om rapportering og høring i Stortinget av Norges Bank når det gjelder deres valg og prioriteringer med hensyn til eierskapsutøvelsen i selskaper som Statens pensjonsfond – Utland har interesser i, innebærer en administrativ endring, men innebærer ventelig ikke betydelige kostnader.

Det foreslås å bygge opp et investeringsfond for utviklingsland tilknyttet Norfund tilsvarende 1 prosent av Statens pensjonsfond – Utland. Kostnadene til selve fondet er anslått til om lag NOK 10 milliarder som akkumuleres gjennom bevilgninger over statsbudsjettet over 5 år. Kostnadene ved forvaltning av fondet dekkes innen disse bevilgningene over Utenriksdepartementets budsjett.

GIEK vil få økte kostnader ved å skulle gjennomføre evalueringer av investeringer for å sikre

at de er bærekraftige og ved å utvikle ny strategi for instituttets u-landsordning.

Økte årlige kostnader vil også påløpe gjennom at rammene for GIEKs ulandsordning foreslås økt. Det er ikke foreslått noe beløp, men kostnadene ved tiltakene som gjelder GIEK må dekkes gjennom økte bevilgninger over statsbudsjettet til Nærings- og handelsdepartementet/GIEK.

Det foreslås at Utenriksdepartementet skal gjennomgå uteapparatet inklusive Innovasjon Norge for bedre å kunne bistå firma som vil etablere seg i utviklingsland. Dette er i første omgang en utredning som Utenriksdepartementet bør dekke over eget budsjett. Det kan senere medføre behov for styrking av uteapparatet som må dekkes over Utenriksdepartementets framtidige budsjetter.

Det foreslås en utredning for å klarlegge om bilaterale handelsavtaler vil kunne øke omfanget av norske investeringer i utviklingsland og i hvilken grad de innskrenker utviklingslands politiske handlingsrom. Utredningen bør også klarlegge hvordan slike avtaler eventuelt bør utformes for å få best mulig effekt på utvikling og fattigdomsbekjempelse.

Det foreslås at Statens Pensjonsfond – Utland kartlegger omfanget av fondets investeringer i skatteparadis og vurderer tiltak som kan iverksettes for å begrense omfanget av slike investeringer og etablere samarbeid og felles strategi med andre fond. Kostnadene ved en slik utredning og utvikling av felles strategi må dekkes over Finansdepartementets/Norges Banks budsjett.

Det foreslås å innføre en lovfestet standard for rapportering på sosiale og miljømessige indikatorer. Den skal gjelde for alle norske selskap og utenlandske selskap notert på Oslo børs, være offentlig tilgjengelig og ta utgangspunkt i den etablerte GRI-standard. Kostnader ved utredning bør dekkes av Nærings- og handelsdepartementet.

Forslaget om å styrke OECDs kontaktpunkt i Norge for konflikter i forbindelse med etterlevelse av OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper og, inntil dette skjer, om å opprette et nasjonalt informasjons- og overvåkningsorgan i form av en ombudsmann, vil medføre kostnader som bør dekkes over Nærings- og handelsdepartementets budsjett.

Det anbefales at det utarbeides klare retningslinjer for all statlig eierskapsutøvelse. De etiske retningslinjene for Statens Pensjonsfond – Utland anses som et egnet utgangspunkt. Kostnadene ved dette forutsettes dekket over Nærings- og handelsdepartementets budsjett.

Forslag i kapittel 7, Klima og energi

Forslaget om at Norge skal forplikte seg til å bli 2,5 ganger karbonsøytrale innen 2025 og redusere sine utslipp med 90 prosent innen 2050 vil medføre både samfunnsmessige kostnader og inntekter. Dette er støtte til et globalt offentlig gode og utvalget støtter seg på internasjonale eksperter i sin forutsetning om at den langsiktige globale samfunnsøkonomiske effekten av dette er positiv.

Forslaget om omsetningspåbud om biodrivstoff på 2 prosent og mekanismer som sikrer bærekraftig produksjon av biodrivstoff, vil etter all sannsynlighet innebære subsidier over statsbudsjettet for å få til den nødvendige endring i produksjon og forbruk av slikt drivstoff. Utvalget støtter seg på internasjonale eksperter i sin forutsetning om at den langsiktige globale samfunnsøkonomiske effekten av dette er positiv. Kostnader vil eventuelt kunne påløpe over både Miljøverndepartementets, Olje- og energidepartementets og Landbruks- og matdepartementets budsjetter.

Forslaget om å innføre fem års moratorium for tildeling av nye leteblokker vil medføre betydelige kostnader for den norske statskassen. Det forutsettes at et slikt moratorium vil ha klimaeffekter som også gir en positiv global samfunnsøkonomisk effekt. Det samfunnsøkonomiske tapet og det skattemessige tapet for staten er ikke beregnet.

Utvalget foreslår økt satsing på forskning på klima, fornybar energi og miljøteknologi. Økningen i utgifter til dette forutsettes dekket over ansvarlige departementers budsjetter.

Utvalget foreslår at Norge inntil en klimaavtale som setter tak på utslippene i alle land er på plass, bør sette av 1,5–3 prosent av årlig BNP – 30 til 60 milliarder NOK – til tiltak for å redusere klimagassutslipp nasjonalt og internasjonalt. Det antas at dette på lang sikt vil medføre positive globale samfunnsøkonomiske gevinster.

Det foreslås at Norge arbeider for et internasjonalt påbud om CO₂-håndtering på alle nye fossile kraftverk fra 2020. Norge og andre OECD-land bør gå foran og innføre et slikt påbud fra 2015. Det forutsettes at et slikt påbud vil ha virkninger på klimaet som medfører en positiv global samfunnsøkonomisk effekt. Kostnadene ved dette er ikke beregnet.

Forslag i kapittel 8, Kunnskapspolitik

Det foreslås en evaluering av de mange, ukoordinerte internasjonale initiativene innen helsesektoren rettet mot utviklingsland og at en utreder mulighetene for samordning av eksisterende mul-

tilaterale forskningsinitiativ på dette feltet. Kostnadene ved dette forutsettes dekket over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett.

Det foreslås at Norge skal ta initiativ til et globalt fond for helseforskning tilknyttet WHO, jamfør forslag fra kommisjonen for makroøkonomi og helse. Kostnadene ved å trekke i gang dette initiativet og framtidige norske bidrag forutsettes dekket over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett.

Det foreslås at Norge skal gi særskilt støtte til eksisterende globale fond og nettverk innen klimaforskning og biologisk mangfold som bidrar til å utvikle kunnskap for utviklingsland i samarbeid med disse landene. Kostnadene ved dette forutsettes dekket over Miljøverndepartementets budsjett.

Det foreslås at norske myndigheter bør pålegge offentlige forskningsinstitusjoner og mottakere av offentlige forskningsmidler å gjøre forskningsresultat offentlig tilgjengelig ved å 1) legge ut publiserte artikler og resultater i fritt tilgjengelige elektroniske databaser (Open Access), tilsvarende det som nå gjøres i EU, USA og en rekke andre steder, og 2) lisensiere ut patentert teknologi på gunstige vilkår til lavinntektsland. Forslagene kan innebære direkte tap av inntekter for de som publiserer og produserer og selger medisiner, men samtidig betydelige globale samfunnsøkonomiske gevinster. Både samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader vil påløpe. I sum antar utvalget disse blir positive.

Forslag i kapittel 9, Migrasjonspolitik

Det foreslås at det åpnes for innvandring av ufaglærte arbeidere fra land utenfor EØS-området. Utvalget støtter seg på internasjonal ekspertise på migrasjon i at dette vil kunne ha betydelige positive samfunnsøkonomiske konsekvenser for avsenderlandene. Dette vil, uten at det er foretatt beregning-

er, også kunne få positiv samfunnsøkonomisk effekt for Norge.

Det foreslås å opprette låneordninger med større risikotakning for migranter som ønsker å starte bedrift i eget hjemland. De bør kunne søke mens de oppholder seg i Norge. Kostnader ved dette tiltaket forutsettes dekket over Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjett.

Det foreslås at papirløse migranter i Norge skal få rett til grunnleggende helsetjenester ut over akutt behandling, og at det blir lovlig å yte humanitær bistand til papirløse migranter. Kostnadene ved dette vil ventelig være beskjedne og bør dekkes over Helse- og sosialbudsjettet.

Forslag i kapittel 10, freds-, sikkerhets- og forsvarspolitik

Det foreslås at Norge innfører sporingsmekanismer for våpen og ammunisjon som produseres i Norge, slik at de merkes med produsent, førstekjøper og produksjonsparti og at Norge arbeider for en tilsvarende internasjonal merkingspraksis. Kostnader ved innføring av merkeordningen må bæres av produsentene.

Det foreslås at kapasiteten til å ivareta koordinering og flerfaglighet knyttet til integrerte multidimensjonale operasjoner på alle nivå i beslutningsprosessen, bør styrkes betraktelig ved Statsministerens kontor. Kostnadene ved dette må dekkes av SMK.

Det foreslås å opprette et nasjonalt råd for håndteringen av hele spekteret av Norges engasjement innen internasjonal krise- og konflikthåndtering og fredsarbeid for å gi råd i forbindelse med internasjonale multidimensjonale operasjoner og bidra med erfaringer knyttet til utforming av en samstemt politikk for utvikling og operasjonalisering av integrerte operasjoner. Kostnader ved dette bør dekkes av Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet.

Vedlegg 1

Bidrag fra ressurspersoner fra sør

Utviklingsutvalget har bedt fire profilerte utviklingsforskere med basis i utviklingsland om å dele sine synspunkter på å utforme politikk på alle relevante områder som er viktige for å skape positiv sosial og økonomiske utvikling i sør med oss.

Følgende skal ha stor takk for sine bidrag som gjengis nedenfor:

Elizabeth Eilor, Executive Director of African Women's Economic Policy Network, Uganda.

Sony Kapoor, Head of The Development, Environment & Finance Exchange (DEFINE), Oslo.

Pamela Mbabazi, Dean, Faculty of Development Studies ved Mbarara Univeristy of Science and Technology, Uganda.

Yash Tandon, Executive Director for The South Centre, Genève.

1 Elizabeth Eilor: Coherence. Its Relevance and significance from the African women's perspective

By: Elizabeth Eilor
Executive Director
African Women's Economic Policy Network (AWPN)

On behalf of the entire African Women's Policy Network membership I would like to thank you very much for this opportunity to share our thoughts with the Committee. Over the years, the African Women's Policy Network has benefited hugely from the support of the Norwegian civil society groups, and we are grateful for this opportunity to highlight the important steps to bring about a whole-of-government approach to the fight against poverty and injustice.

The African Women's Policy Network is a continental civil society organization, with a membership of over 150 women's organizations in Africa – for whom poverty eradication is a prime goal. Ours is a passionate and committed constituency. A constituency that can give shape to the governments' commitment to make the fight against poverty a central plank of Norway's foreign policy, in relation to Africa.

This paper discusses the issue of coherence from a gender and development perspective. It benefits from my work as a policy and gender analyst working in Africa. It echoes the voices of the African women, whose concerns have most often not been seen as a critical path to the development policies perused in Africa.

First and foremost, in a globalized world it is increasingly difficult to trace the origins of Economic policies. Policy makers at national level claim that their decisions are influenced by global developments and by pressures from international bodies such as the World Trade Organization and the International Financial Institutions. Representatives of these institutions in turn argue that their decisions solely reflect the will of the member states of these organizations and hence point to the responsibility of the respective governments and parliaments. What looks like a typical blame game can also be called – using the language of the present. Macroeconomic policies and policy coherence need to be developed according to principles and frameworks that uphold people-centered development, human rights and social justice. They must guide economic decisions and actions that benefit all, particularly the most vulnerable

groups (Ashoff 2002; UNIFEM et al 2004: 381; ICFTU 2004).

Coherence is a complicated and multi-faceted term used, and arguably misused, in a range of contexts. However, I do not intend to repeated this discussion here. For the present purposes, however, coherence is not just a matter of whether policies that might conflict or cancel out one another are adequately aligned to meet set objectives – it is also about how international cooperation fosters efficiency and national welfare by allowing governments to meet policy objectives that might otherwise elude them. So far as the notion of international cooperation is concerned, this is also a term open to divergent interpretations. Cooperation can be more or less explicit and more or less binding.

However, the emerging coordination of macroeconomic policies, principally trade and financial policies is currently dominated by the multilateral trade and financial institutions, namely the World Trade Organization, the International Monetary Fund and the World Bank instead of the UN-led follow-up mechanisms. As far as its direction and nature are concerned, the concept of policy coherence is incongruent with internationally agreed commitments, particularly with the Beijing Platform for Action and the MDGs. This state of affairs can further limit the sovereignty of governments in formulating and implementing domestic policies and strategies of their own that would put people at the center of the development process.

Policy Coherence

Efforts to systematize policies and agreements in IMF, World Bank and WTO discussions and negotiations have created even greater pressure for developing countries to adopt market liberalization, deregulation and privatization (Caliari 2004; Nageer 2004). For example, the IMF and the World Bank are increasingly involved in trade and trade-related policies in support of the WTO, providing trade-related technical assistance, research and training activities and ex ante mechanisms such as country performance assessments prior to loan approval or grant disbursement (Williams and Caliri 2004: 7).

This particular direction of policy coherence can further limit the sovereignty of governments in formulating and implementing domestic policies and strategies of their own that would put people at the center of the development process. It is also leading to a lack of congruence between the multilateral trade agreements and other agreements

and internationally agreed commitments, particularly the Beijing Platform for Action and the MDGs. Although the founding principles of WTO, IMF and WB commit these institutions to work toward the attainment of people-centered goals.

This compartmentalization of institutional mandates reflects, to a large extent, a parallel situation faced by national governments, where there is often a lack of interdepartmental coordination geared to achieving development goals, since actions are taken exclusively in their respective spheres of governance. It also leads to incoherent policies not only at the national level but at the international level as well. Economic and trade ministers commit themselves to trade liberalization in multilateral, regional and bilateral negotiations; at the same time, other government officials and representatives agree to norms and standards of human rights, environmental protection and the empowerment of women by signing legally binding and nonbinding conventions, resolutions and declarations (Walker 2004).

Coherence and Poverty eradication

The challenge of meeting the eight MDGs in African countries is compounded by the grave long-term risk that climate change poses. African countries demonstrably require additional resources for adaptation since they are particularly vulnerable to the effects of climate change and the growing risk of natural disasters. At least some of these additional resources will be needed to «climate proof» all projects and policies intended to achieve the MDGs and to strengthen the resilience of communities to the effects of natural disasters. Threats posed by climate change and natural disasters further increase the need for regional cooperation and integration in areas of economic policy, infrastructure (e.g., power pools, transport and communications infrastructure), research, and the management of trans-boundary river basins.

Similarly, the continuing threat of conflict threatens to reverse development gains in many parts of the continent. Evidence shows that security and development go hand in hand. Investing in development is critical for reducing the risk of conflict. Strong political leadership — including through regional mechanisms — coupled with effective support for peace building and longer-term development are key elements of strategies to stabilize post-conflict countries and prevent the emergence of new conflicts.

The recent rise in food prices is putting great pressure on African economies and is threatening

to unravel hard-won progress in fighting hunger and malnutrition. However, the crisis also offers a window of opportunity to increase needed expenditures in agriculture and to remove obstacles to an open trading system in agricultural commodities to the benefit of African countries. The dangers of a decelerating world economy add to the challenges that African countries face now and in coming years. The MDGs and the international development agenda as a whole, including a successful conclusion of the Doha Development Round of trade negotiations under the World Trade Organization, need to be kept at the forefront of the global agenda to reduce the likelihood of slower increases or even reductions in the availability of financing for development.

The vertical dimension

Addressing policy coherence at the vertical level involves an examination of the vertical linkages between the macroeconomic environment created by international trade, investment and loan agreements and the adjustments and changes involved at the national, sectoral, household and individual levels. The need to enhance the coherence between national development strategies, particularly in developing countries, and global trade and financial processes was particularly stressed at the UNCTAD XI conference in Sao Paulo in July 2004.

Women experience poverty differently from the way men do because they typically have less control over resources. As Çagatay (2001) puts it, macroeconomic policies are predicated on a set of distributive relations across different social groups, just as they entail distributive choices across different social groups. If this fundamental fact is not borne in mind, policy implementation and coherence.

In recent decades, increasing numbers of women in LDCs have taken on the role of income earners and «breadwinners». In fact, the increasing rates of women's economic activity observed in several countries have been shadowed by declining rates for men. Increasingly, women in LDCs remain in the labor force throughout

their childbearing years, finding ways to combine family responsibilities with market work (United Nations 2000).

In addition, women's share of work in farming and in informal-sector small-scale and micro enterprises has risen dramatically in many developing countries (Charmes 1998; Chen et al 1999; Carr et al 2000; Standing 1999). Increasing numbers of female household members are compelled to

accept jobs under precarious conditions to compensate for the decline in real wages.

Women also continue to be more vulnerable to poverty than men due to persistent gender inequalities in their control over property or earned income. A study of women farmers in Ghana by Date-Bah (1985), for example, shows how women's lack of access to credit and the generally poor system of public transportation have significantly impaired their earnings, and hence their means of survival. In Kenya, cattle and land assets, which women are excluded from inheriting or owning, are the main forms of capital accumulation that have provided access for men and effectively excluded women from access to credit, market opportunities and technological innovations (Ventura-Dias 1985). Resource allocation is often gender biased both within households and in state and market institutions, making it harder for women to transform their capabilities into incomes or well-being. Ethnographic, feminist and household-economics research has demonstrated that resources are unequally shared within families in many parts of the developing world.

The above discussion raises the question as to whether trade and financial policy reforms perpetuate, accentuate or erode existing gender inequalities. The answer is not immediately evident or measurable. Global trade and investment rules and accompanying national policy reforms affect not only the manner in which resources are allocated and production processes are organized; they also influence the institutions encompassing legal property rights, rules of behavior and norms. Changes in incomes and employment patterns have a major influence on the spheres of control and authority, access to and control over resources and decision-making roles among household members.

When cocoa was promoted as an export crop in Nigeria, it became a men's crop as well. The same is true for irrigated rice in Zambia. Other village-level studies in Nigeria, Nepal and India show that agricultural commercialization has reduced women's share in income (Lipton and Longhurst 1989; Moock 1986;

Ventura-Dias 1985).

Policy Coherence and Decent work

Women constitute the majority of the poor globally. There are many reasons for this –but what is clear is that no discussion of poverty eradication can be conducted without recognizing that gender equality is a pre-requisite for poverty eradication. At the Beijing Conference, the human rights of women

were recognized for the first time. This constituted recognition that some human rights remain hidden from dominant discourse of the day- and need to be highlighted and acted upon. For example, violence against women in the domestic sphere was given new visibility. In similar ways, decent work serves also to give new voice to the excluded –to the recognition of their rights. But it also helps in the practical business of getting people out of poverty. It is not surprising that those key areas which we focus on in the Declaration are most likely to affect poor people –and are areas we have to address in tackling poverty.

Export expansion may have potential benefits in terms of higher growth, increased employment and improved women's welfare. But this calls for an understanding of existing structural inequities, which may undermine rather than enable sustainable human development. Unregulated import liberalization, for instance, has threatened the livelihood of women working in formerly protected areas of the domestic economy.

Increased food imports and dumping, coupled with increasing prices for farm inputs have left many female food producers worse off than they were in the early 1980s before structural adjustment. Although some rural women farmers who were integrated in village markets have managed to increase their incomes, others have not, particular those who could not afford to buy modern inputs such as fertilizer. Thus, even when new markets create opportunities, women are slow to take advantage of them, as they often lack access to credit.

Recommendation 1: Implement gender impact assessments of trade and financial Policies in governmental and international bodies

Rural women are especially affected by imports of subsidized food and price dumping, which have endangered local economies and threatened the livelihood of small-scale farmers, especially women, and the food security of poor households (Young and Hoppe 2003). Substantial reductions in subsidies and improved market access are key elements of a policy coherence that serves the goals of food security and poverty reduction. Another area where coherence is lacking is trade in primary commodities.

Developing countries, and especially Least Developed Countries (LDCs), are caught in a vicious cycle of heavy dependence on primary commodities, unstable and declining world prices for non

oil primary commodities, low levels of export revenues, low import capacities and unsustainable external debt (United Nations 2004e). A key precondition for reducing extreme poverty in developing countries is to break this chain and to formulate trade and monetary/financial policies more strategically, that is, in ways more consistent with national priorities and development objectives (UNCTAD 2003: 14). Declining commodity prices, short-term price fluctuations and the dwindling share of primary producers in the value chain have had, as many studies show, serious negative impacts on women (see for a general discussion Ul Haque 2004).

Given the role of women in the reproduction process, these trends constitute a threat to food security as well. Enhancing policy coherence would therefore require closing an institutional gap in the current agendas of the WTO as well as the World Bank and the IMF that encourages commodity-based development and diversification (Ul Haque 2004, UNCTAD 2003: 9f). This can be accomplished by reestablishing gender-sensitive regional and national trade boards and supporting strategic planning initiatives of developing countries geared to more coordinated trade, domestic agricultural and industrial policies that ensure food security, poverty reduction and gender equality.

Recommendation 2: Address the commodity problem from a gender perspective

Although GATS has not yet been implemented, impact studies indicate that liberalization of the services sector has especially negative implications for poor women as customers or users of these services, and as workers (Young and Hoppe 2003). Accompanied by fiscal austerity and foreign investment measures embodied in loan conditionality and private-sector development strategies, GATS is likely to reduce access to social services thanks to its requirement of market-determined user fees. As water, utilities, healthcare, public transport and other public services become more expensive, poor women who lack the required purchasing power are likely to be marginalized and excluded. This will result in increased work burdens as women spend more labor time on survival and reproduction activities (ILO 1999; Young and Hoppe, 2003).

- The highest tariffs on industrial goods imposed by OECD countries affect products that are critical to the economic well being of developing countries – steel, textiles, clothing and leather.

Relatively low-income consumers in OECD countries consume these products.

- The protection of intellectual property rights under WTO rules promotes research and innovation but it also restricts access to essential drugs and other knowledge intensive products and services in poor countries.
- Immigration restrictions are imposed for cultural reasons and to sustain domestic wages but they restrict increase remittances to developing countries and aggravate labor shortages in OECD countries faced by an unprecedented demographic transition.
- Fishing subsidies of OECD countries absorb \$15–20 billion a year, benefit large companies more than poor fishing communities and deplete fish populations on which poor countries' coastal fisheries depend.
- Industrialized countries (home to 20 % of the world's population) account for 63 % of carbon dioxide that has accumulated in the atmosphere since 1900. Global warming will impose heavy costs on developing countries. Small island economies are especially vulnerable.
- A recent United States law that mandates counter-terrorism protection measures in ships and ports imposes heavy investment costs on poor countries that lack budgetary resources for basic social programs.

For now, we would like to leave you with 3 main messages:

1. Through the creation of the Norwegian Committee on Development, has taken a significant step to enhance our overall efforts to bring about an end to poverty. What is required now, is to ensure that the Committee is given the mandate to do its work, and that it is supported by a genuine political will to make a difference.
2. The African women's Network and its members will support all initiatives aimed at enhancing Norway's efforts in this regard. We will do this strongly and energetically, and we will do this on the basis of our experience, expertise and the support of efforts to eradicate poverty in Africa and more so feminized poverty.
3. The in general and the Committee in particular, has a crucial role to play, if this initiative is to succeed.

We thank you for the opportunity to set out our views on this important issue. And we wish you well in your work.

2 Sony Kapoor: Taking another view – Some recommendations for Coherence.

Sony Kapoor

sony.kapoor@definesolutions.org

Aug 2008

International Finance, Environment & Development Consultant (India, UK, Norway)

Sony Kapoor is an international finance, development and environment expert who is in the process of setting up a new international think tank DEFINE – The Development, Environment & Finance Exchange. Sony has a background in Investment Banking and International Development and has worked with many inter-governmental organizations, private sector institutions, governments and civil society organizations all over the world.

Part 1- Taking another view

Introduction

The OECD definition of coherent policy has a negative bias – i.e. ensuring that other policies do not undermine development and where possible supporting it instead. In fact most donor countries view this coherence as a burden that they try and comply with albeit it a cost to them.

The implicit assumption in such understanding is that the interests of the donors and developing countries are mostly in conflict and that the donor country will need to make economic sacrifices so as to have policies that do not undermine development.

This approach is wrong. While it is true that there will be instances where the interests of developing and donor countries will be in conflict, there are many more instances where the interests will be shared.

Beyond that, there are also several possibilities where the interests would be synergistic – i.e. where having a coherent development friendly policy will actually deliver significant benefits to the donor economy.

In my opinion the best way to approach the issue of a coherent development policy is to prioritize a discussion of issues in the following order

- Policies which are synergistic
- Policies where the interests are shared
- Policies where the interests are potentially in conflict

My recommendations to the coherence panel will focus mostly on the synergistic policies with a little bit of emphasis on those where the interests are shared. I am limited by constraints of space and time to only a few brief and hopefully helpful comments and suggestions.

Some relevant Norwegian Interests

Before it can be determined which policies can be synergistic or promote the shared interests of Norway and Developing countries, it is useful to have a quick look at what Norway's interests might be.

- Norway is a small country with less than 1 % of world GDP and a much smaller share of population
- In comparison with its size Norway has a reputation for disproportionately large influence in international affairs. This is linked to its reputation for
 - playing by the rules,
 - having created a largely fair and prosperous society
 - championing what are widely seen as fair and just causes
 - a principles-based approach to foreign affairs.
- Norway benefits from having this international niche in both tangible and intangible ways
- Norway, perhaps more than a number of other countries is exposed to
 - Problems with the international financial system because our \$400 billion (and counting) Government Pension Fund – Global investments
 - Climate change with the potentially catastrophic consequences of any weakening of the Gulf Stream as well as other negative scenarios
 - Fluctuations in Oil & Gas prices and demand due to both their direct role in our economy as well as their indirect role in the form of our overreliance on economic linkages with the Oil & Gas industry such as through our exports of related technology and services
- This means that it is strongly in Norway's own interest that we actively
 - Push for a sustainable, transparent and stable international financial system
 - Push for an effective international deal to address climate change and contribute to it through financial and technological means
 - Diversify our economic dependence on oil & gas related industry and technology by

investing in environmentally friendly technologies

Some other relevant points

The Norwegian people, through several electoral cycles have clearly shown that amongst other things they care very strongly about

- Increasing Development through a development friendly policy
- Sustainable development and environmental friendliness both in Norway and abroad
- Corporate social responsibility
- The rule of law

Additionally Norway is characterized by

- A large number of big (partially or fully) owned state owned firms
- A generous welfare state financed by relatively high taxes
- A smallish number of Multinationals mostly in the areas of Oil & Gas, Extractive and Telecommunications

Some relevant interests of developing countries

While developing countries differ in many ways from each other, it is nonetheless clear that most of them have shared interests in a number of areas. Some of these are

- An interest in a fair, stable, transparent, equitable financial system with transparent, accurately recorded and well-governed financial flows to
 - Prevent Financial crisis
 - Tackle Capital flight
 - Reduce Tax evasion
 - Minimise Corruption
 - Stop Negative resource flows
 - Promote access to finance even for poor states and citizens
- An interest in urgently tackling climate change as it has now been well-established that developing countries are likely to suffer the effects of climate change disproportionately and they are financially ill-equipped to adapt. This can be promoted for example through investments in climate adaptation and climate mitigation technologies
- An interest in promoting fair international governance and the rule of law as otherwise large rich state and non state actors can usurp power and potentially disrupt the stable international environment that is a pre-requisite to

bring about development. Such governance is also essential to ensure that developing countries have a voice in shaping policies that affect them.

- An interest in maximising resources available for development especially through an enhanced capacity for
 - domestic resource mobilization (fair, equitable and progressive tax system),
 - domestic resource retention (plugging the leaks and debt cancellation),
 - domestic resource recovery (repatriation of stolen assets) and
 - domestic resource supplementation in the form of higher aid flows.
- An interest in promoting foreign investments especially of the kind that are
 - unconditional,
 - generate additional foreign exchange and/or tax revenue and
 - have significant spill-over benefits in terms of
 - technology transfer,
 - skills development,
 - knowledge creation and
 - integration with the local economy
- An interest in the discussion and promotion of global public goods and maximising their financing

Some synergistic / shared interests between Norway and Developing Countries – What should Norway do?

Based on the brief discussion above, I have chosen to focus on a few themes where Norwegian policies can result in win-win outcomes both for Norway and Developing countries.

- Highlighting and Tackling the lack of transparency in international finance and corporate structures. This lack of transparency results in
 - A more unstable and unpredictable financial system which harms both Norway and developing countries
 - A large amount of tax flight from both Norway and developing countries
 - A greater scope for corruption and crime where secrecy can be used to hide proceeds
 - Worse corporate governance where companies can hide both assets and liabilities from shareholders and authorities to a long term detrimental effect
- Promoting investments in clean technologies

- Which could help reduce the threat of climate change for Norway and developing countries
- And be potentially very financially lucrative for Norway (and possible partner developing countries)
- Promoting investments in developing countries
 - Which can (under the right circumstances of technology transfer, a fair payment of taxes and integration with the local economy) make a very tangible contribution to development
 - Which can earn high returns of as much as 25 %-35 % per annum over the medium term
 - Which when combined with a strategic effort to make Norwegian investments more development friendly (which given that both the Pension fund and many firms are State owned, should be easier) can help develop a USP(unique selling proposition) or niche for Norwegian firms which can be a significant competitive advantage
- Global public goods which will benefit developing countries (and Norway) are heavily under-financed. At the same time, there are sources of significant (global public) finance in the form of excess and underutilized capital at International financial institutions such as the International Monetary Fund (IMF) and World Bank (WB) amounting to as much as USD 100 billion. Norway should spearhead the international effort to allocate this money towards the provision of scarce global public goods and such an effort will produce significant positive outcomes for developing countries without any additional cost to Norway.
- Norway recently unilaterally cancelled some outstanding export credit debts for a group of developing countries admitting creditor co-responsibility for the fact that the loans had not had a development impact. This has set an important precedent internationally in the charged debate on «illegitimate or odious lending» and Norway needs to follow it up more proactively with the establishment of an international task force (modelled on the successful illicit finance task force) to take this work forward. This is really important for a number of reasons some of which are
 - Repayments on outstanding debts remains a major drain on the resources of many developing countries
 - A significant proportion of these outstanding debts may be of a dubious nature
 - It would be difficult and improper to get new lenders such as China to adopt responsible finance standards without simultaneously addressing historical imprudent lending for which many developing countries are still paying the price
 - In many cases capital flight has been the flip side of illegitimate lending and borrowing so this agenda fits in neatly with Norway's focus on Capital flight
 - In the absence of a more fair and systematic mechanism to tackle dubious debt, an increasing number of developing countries may resort to ad hoc mechanisms in the way that Argentina and Nigeria did. Its much better for everyone to deal with the important issues in a systematic way
 - An increasing number of developing country citizens and now governments have been questioning the legitimacy of some of their debts and some such as Ecuador have set up debt audit commissions. It would be useful to support these efforts

In addition, there are a number of policies where very little additional effort on the part of the Norwegian government can have a significantly greater development impact. Here developing countries win without Norway losing anything. In fact, Norway can also make significant reputational gains which help enhance its niche status in global affairs. Many of these policies can help developing countries and Norwegian development efforts achieve more «bang for the buck».

- Consistent with the efforts to reduce the lack of transparency in international finance and corporate structures (see above) which can help developing countries enhance
 - domestic resource mobilization (through fewer opportunities for tax avoidance and tax evasion by corporate and individual actors) and
 - domestic resource retention (through reducing opportunities for capital flight)

Norway needs to help focus international attention and its own technical assistance and illicit finance task force efforts towards the identification and repatriation of fled capital from developing countries. This can help generate significant (in the hundreds of billions of dollars at least) new development finance flows. Additionally, these efforts can also help identify and repatriate some of Norway's own domestic tax flight and hence provide a boost to the Norwegian fiscal situation.

- There is a widely recognized lack of knowledge and understanding about the definition, scale and solutions for tackling past imprudent lending and a parallel lack of ideas for what should constitute Responsible lending. Convening a task force to discuss the issues at a technical and political level would be a highly worthwhile investment of resources

Norway's own lending record is relatively clear so this initiative has the potential to unlock significant development resources for developing countries without much significant cost to Norway. Besides, it can help build synergy with the capital flight work and help enhance Norway's reputation for fair play.

Part II – A brief discussion of some key issues

This is a background discussion of some of the key issues under consideration and is followed by some more detailed recommendations of what Norway should do in the various policy areas listed above in order to increase the coherence of its development policy.

The Government Pension Fund-Global Background

The GPF is now worth close to \$400 billion – the recent unexpectedly high price of oil has generated an excess windfall of as much as \$100 billion. The two main sources of money flowing into the fund are

- Return on existing investments
- Revenues from sale of oil and gas

The future size of the GPF thus remains vulnerable to two major risk factors

- Low or negative returns on investments which are more likely if the financial system is unstable and corporate governance is bad (both of which are associated with a lack of transparency in international financial flows and corporate structures)
- A sharp fall in the price of oil or the demand for oil. This could happen
 - if a breakthrough clean technology is found or
 - there is global slowdown triggered by the current (or another future) financial crisis or
 - in the (unlikely) event of a strict global agreement on preventing climate change

which severely limits the use of carbon dioxide emitting fuels

These risks need to be reduced and profits should be maximized. At the same time, as discussed above, it would be imprudent for Norway not to pursue goals such as tackling climate change and promoting development. This leads to a set of five possible goals which need to be kept in mind while managing GPF resources. These are

- Maximising profit
- Reducing risks
- Tackling climate change (if consistent with the above two goals)
- Promoting development (if consistent with the top two goals)
- Improve governance (if consistent with the top two goals)

Below are some nascent ideas on how to meet these goals

- I am aware of how difficult it is to achieve political consensus around how to use the GPF money so I suggest that in order to incorporate the last three additional goals, Norway can leave the main GPF fund untouched and apply the additional goals only to the Windfall portion of the fund to begin with. This should still be worth USD 50–100 billion. This portion of the fund should use a dual screening criteria – invest where both profitability as well as one of the other public policy goals listed above are met.
- Our economy and the GPF global are too dependent on oil and oil related technologies so there is an urgent need for diversification away from the oil and gas sector in order to reduce our risk.
- Besides divesting from oil and gas related investments, this should include making targeted investments into the development of clean energy technologies. This should include some venture capital type investments where the downside is known and limited and the upside unknown but potentially very high.
- In recent years, growth has shifted to the emerging markets. India and China, for example, have been growing at 8 %-10 % and direct investments in sub Saharan Africa have been generating annual returns of 25 %-35 % . Dedicating a significant chunk of the windfall fund to the emerging and developing markets has the potential to
 - Generate additional profitability

- Diversify our overexposure to structurally similar OECD economies
 - Trigger positive development outcomes
- It is also of course possible to combine all these goals – for example by investing in the development of clean energy and other environmentally friendly technology parks in frontier developing economies with a equity sharing arrangements with the host country.
 - It is imperative for the GPF to use its weight to help increase the transparency of international financial flows and improve financial and corporate governance. This will reduce the over all riskiness and volatility of the financial system from which both Norway and developing countries will benefit.

Moving beyond the ESG criteria

The ethical guidelines followed by the GPF are no doubt very important and send a clear signal. However, the ethical aspects of GPF investments can be approached from another perspective. This is presented below

Let us approach the question of ethics from the perspective of acting to make progress on three important aspects of the world around us – development, environment and governance. These represent some of the key challenges confronting the world today and also reflect the will of the Norwegian people (to whom the pension fund belongs) who strongly believe in

- Increasing development
- Tackling climate change
- Good governance and the rule of law

In fact, most policy makers would agree that the pursuit of these goals is further along the ethical spectrum than the current implementation of the ethical guidelines for the GPF investments.

The development of poor and emerging economies has the potential not just to improve the lives of hundreds of millions of people around the world but also save millions of lives which would otherwise be lost to hunger, disease and want. If the Pension fund could make even a small contribution to that – what could be more ethical?

Global warming is upon us with a vengeance. Other forms of environmental destruction and degradation are also catching up with our unsustainable lifestyles and at the rate at which things are getting worse saving money for our future generations might become increasingly futile as we will not leave them an inhabitable planet. If the Pension fund make a small contribution towards delaying

doom or better somehow banishing it altogether – what could be more ethical than that?

The use of secretive jurisdictions, shell companies, trade mis-pricing, accounting shenanigans, payment of bribes and evasion of taxes damages the integrity of the financial system, increases the risks of financial crisis, makes corporations more susceptible to legal risks and reputation damage and undermines the rule of law. If the pension fund can even make a small dent in improving the governance of the system or of individual corporations it will have made a significant contribution to ethics as well as reduced the risks of the financial system to which it is heavily exposed.

I strongly believe that an active pursuit of these goals also has a large potential to

- Increase profitability
- Reduce risk through higher diversification
- Reduce risk through reducing the likelihood of financial meltdowns

Foreign Direct Investment – Enabling Development? Background

It is often highlighted that FDI can bring about positive development outcomes. This is indeed true, but with the caveat that this is not a foregone conclusion but can only happen under certain conditions.

Unfortunately, the caveat is often ignored and it is not unusual to see FDI represented as development finance pure and simple. It is this mischaracterization, which has been actively promoted by several major development actors who should know better, that has been partly responsible for developing countries trying to outdo each other in trying to maximise the volume of investments they attract.

This is at least partly responsible for the race to the bottom we sometimes see in

- tax concessions,
- labour,
- environmental
- and social standards

However, it is clear that all FDI and private capital flows do not contribute to financing for development or indeed development. Private capital flows are for profit transfers not gratuitous flows. This means that for the most part for every \$100 million invested, \$150 million (or more) would be taken out, perhaps over a period of a few years.

So over the medium term, the channel of private investment will turn from positive (when new investment comes in) to negative (when profits are

taken out) and will not generate net positive financial flows. This has been observed over recent decades where the profits on existing investment in Sub Saharan Africa, for example, have in most years exceeded new investments coming in.

Portfolio investments, which are short term in nature, can generate additional problems of financial instability of the kind seen in recent emerging market crisis when this 'hot money investments' reversed sharply over a period not of months but days.

Even when money comes in and stays in, tax competition plus an ever growing use of trade, transfer and financial mis-pricing for tax evasion/avoidance by MNCs means that less and less of the money adds to domestic resources (tax revenues) which are critical for investments in health, education and development sectors.

Potential benefits of FDI

The main potential benefits of private investment lie then not in the money it brings in but in its indirect spill-overs. FDI has the potential to generate development benefits by bringing in

- new technologies
- managerial know how which can help upgrade local skills
- better social, environmental, gender equality and labour standards
- by creating decent work, well paid jobs
- through inter-linkages with the local economy
- and by paying taxes and royalties which the government can then use to finance development

For the most part, this has not happened

Much FDI, in the extractive sector in particular,, does not generate many jobs, has little integration with the local economy, has limited technology spill-over and a potentially serious negative impact on the environment in particular. In addition, it has been observed that tax and royalty payments in the developing world are a fraction of what the equivalent amounts in the developed world are.

Pressure applied on developing countries though the WTO, IFI conditionality, investments treaties and regimes has meant that most performance requirements, where host governments had the ability to make policy so as to maximise the development impact of FDI, are no longer allowed. The stringent intellectual rights regime, for example, has seriously harmed the ability of developing countries to use technology effectively.

Developing Countries are losing the regulatory power to require private investors to

- transfer technology
- hire and train local managers
- operate through joint ventures
- meet social, environmental, labour and gender standards
- use local content
- or meet export quotas etc

It was exactly by using policies such as these that countries all the way from the United States to Japan and Finland and Norway to Korea were able to harness private capital and private know-how to maximise development. These successful policies are now not available to developing countries – another symptom of their shrinking overall policy space.

It is essential to address these problems if developing countries are to benefit from the development potential of foreign direct investment.

To add to the problems, this limitation of spill-over effects is accompanied by a continuing and sometimes increasing attempt by a number of MNCs to aggressively minimise tax and royalty payments both through tough negotiation tactics and the use of dubious practices such as transfer mis-pricing of goods and services. Many of the mechanisms used rely on the use of tax havens or non transparent corporate vehicles.

International actors such as UNCTAD have recognized this. There is a backlash against the direction FDI has taken in many countries such as Bolivia and Tanzania as their citizens and governments realize that they are not getting a good development deal especially from investments in the extractive sector.

This has been part of the reason why, for example, countries from Africa to Latin America have, for example, started to renegotiate revenue sharing arrangements and tax regimes especially in the oil and gas sector.

Moving to transparency, enhanced responsibility and a competitive niche

Under such circumstances of suspicions of MNC motives and practices and the continuing lack of transparency in international financial flows, any move in the direction of enhanced corporate responsibility and increasing the transparency of international finance can both

- earn the trust of developing countries
- and improve the development outcomes of FDI

That is why Norway's efforts at increasing transparency in international financial flows (which is in consonance with Norway's interests as highlighted in a previous section) is critical

In addition, Norway can ensure that when Norwegian (government and private) firms invest abroad in developing countries, they meet higher standards on technology transfer, tax and royalty payments, generating inter-linkages with the local economy, labour and environmental issues and the training of local staff.

While on surface such requirements may appear to put Norway at a competitive disadvantage, I believe that the truth is quite the opposite. In the changing paradigm where the benefits of FDI are being questioned and challenged, such actions can help Norwegian firms build a niche for 'more development friendly investments' which could potentially be a big advantage in getting access to the developing world. That is also where higher rates of return reside.

Facilitating Domestic Resource Mobilization Background

Domestic resource mobilization, which refers to a country mobilizing resources in house is the corner stone of any country's ability to achieve sustainable development. These resources are usually mobilized in one of three ways

- Through taxes – direct such as the income tax and indirect such as import tariffs
- Through royalties – mostly in the extractive sector
- Through domestic borrowing

Of these the first two are the most important as the borrowed money needs to be paid off and is not a new source of revenue. Thus taxation lies at the heart of the development process.

However, lack of transparency in international financial flows combined with the increased liberalization of trade and investments has resulted in a tremendous increase in the scope of capital and tax leakages. These losses are accentuated by the absence of effective international co-operation on tax.

The biggest channels for income and profit shifting by individuals and corporations are

- the mis-pricing of trade transactions in goods and especially in services.
- The mis-pricing of Intra corporate transactions between subsidiaries of MNCs, also called transfer mis-pricing

- The manipulation of cross border financial transactions such as loans, royalty payments is also a very serious problem as is mis-represented bank transfers of the kind which resulted in almost \$70 billion going missing from the Russian central bank in the 1990s

The failure of governments to exchange information on cross-border transactions especially as it relates to taxation allows, in fact encourages both domestic and international actors to engage in hundreds of billions of dollars of capital flight and cross-border tax evasion and tax avoidance.

While this is a serious problem for both developing and developed countries, lower administrative capacity means that these leakages are more serious for developing countries – where their effect of depressing tax revenues – and hence financing for development – makes a difference between life and death.

Moreover, capital flight and cross-border tax evasion are more pernicious than domestic tax evasion because the money and resources mostly leave the country permanently and hence do not even generate a positive multiplier effect in the economy.

The seriousness of these problems which are encouraged by the lack of international tax co-operation especially from developed country financial centres – results in an annual loss of at least \$500 billion from developing countries in the form of capital flight and more than \$100 billion of tax losses.

The race to the bottom on tax rates and on offering tax holidays and similar incentives to try attract investments is hampering developing countries accruing a fair share of their natural resource wealth.

Moreover this lack of transparency also contributes to higher levels of corruption and bribery at the same time as adding to the risk of financial instability both of which further undermine the interests of developing countries (and Norway).

All of these disturbing phenomenon which are severely hampering developing country efforts to mobilize resources domestically flourish due to

- the absence of transparency in cross-border financial flows
- the lack of effective exchange of information especially from developed countries
- the lack of a discussion and even awareness of the magnitude of these negative flows

Estimates show that developing countries have cumulatively lost as much as 4–5 trillion dollars

through these channels and that much of this money is still illicitly stashed in financial centres. The 5–10 % of GDP of annual capital flight from countries such as South Africa and Cote d'Ivoire must be stopped and tax leaks be plugged to create an international environment which allows developing countries to mobilize resources domestically.

Domestic Resource Mobilization can only happen in the context of Domestic Resource Retention

Additionally, the trillions of dollars which have already leaked out rightfully belong to developing countries and their peoples and must be brought back to help finance their development plans. While token efforts have now been made at recovering stolen assets under the UNCAC, these are far too narrow and we need a much more ambitious program of the identification and repatriation of these assets to the developing country of origin. These trillions of dollars are rightfully domestic resources so must be returned.

Effective Domestic resource mobilization, domestic resource retention and domestic resource recovery all go hand in hand and are the only way to achieve sustainable development.

The Illicit Finance Task Force and associated actions

That is why the work of the illicit finance task force led by Norway is so important and needs to be scaled up into a more ambitious international program.

The task force has the potential to

- raise the profile of a critical but underemphasized development issue
- built linkages between the interests of developing and developed countries (including Norway) which lose revenue to cross border capital flight
- emphasise the actions needed to enhance the transparency of international financial flows which will help
 - plug the leaks and facilitate domestic resource retention by developing countries
 - reduce tax flight from developed economies
 - reduce corruption by diminishing the opportunities for corrupt money to hide
 - tackle crime by exposing related financial flows
 - reduce financial instability by giving regulators a more complete picture of what is going on in the world of finance

Part III – Some more Policy Suggestions

In order to meet the synergistic and shared interests discussed in the first section and elaborated in the next section, Norwegian Policy would need to be tinkered with in the following areas

- Norwegian foreign and development policy
- The way the GPF-Global is run
- Norwegian environmental policy
- Norway's investment policy

On promoting transparency in international finance

Norway should

- Actively advocate for the elimination of bank secrecy, shell companies and promote international co-operation and exchange of information on tax matters through every relevant fora including the UN, WB, IMF, OECD etc – especially through the ongoing FFD discussions
- Champion putting the development aspect of this issue on the international agenda through a deepening and broadening of the work of the illicit finance task force – any reduction in secrecy and increase in transparency will be synergistically beneficial to both Norway and developing countries
- Use active governance in its oil fund investments to push for a minimization or elimination of tax havens, use of shell companies and aggressive tax planning practices. A full disclosure policy of the corporate structure, tax strategy, use of tax shelters should be actively pursued for all investments
- Use this same policy for all partially and fully owned government firms (SOEs)
- Encourage a public procurement policy which is consistent with these principles
- Actively lobby for the adoption of the new proposed country by country reporting standard and proactively start reporting on this basis for all SOEs and push for the same through oil fund investments
- Be vocal about the problem and its own efforts at addressing these including through the promotion of CSR standards which include responsible tax and transparency policies
- Actively promote the understanding and publicity of the links between financial instability, corruption, tax evasion, development problems, erosion of the welfare state which result of lack of transparency in international finance and lack of co-ordination on tax matters

Norway should also

- Analyse its trade data (which is collected by customs) and inform developing countries of suspicious capital flight related transactions
- Check its banks to see if unauthorized fled capital from developing countries might be deposited with them

On tackling climate change and promoting environmental friendliness

Norway should

- Invest heavily in developing technology parks for clean technology both through the oil fund and Norfund – it should both for the purpose of enhancing economic efficiency and promoting development direct these investments to developing countries but keep an equity stake to share the fruits of success (venture capital plus)
- Actively seek to diversify oil fund investments away from oil and gas firms towards alternative energy resource development firms
- Only buy Certified Emissions Reductions (under CDM) from Least Developed Countries after verifying a positive development potential
- Seek to develop other innovative financial and technological ideas in collaboration with think tanks, researchers and other governments
- Seek to maximise technological spill-overs especially for clean technologies

Norway should also

- Share its portfolio of clean technologies with developing countries at heavy discounts
- Promote its own experience with carbon taxes and other environmentally friendly policies

On tackling illegitimate debt

Norway should

- Institute a new task force on ‘tackling illegitimate debt and promoting responsible lending’ which can be loosely modelled on its illicit finance task force.
- Ensure this task force convenes regularly and comprises all relevant stakeholders including experts, developed and developing countries, civil society and multilateral organizations
- Promote work on clarifying concepts, auditing debts, identifying stolen assets (together with the illicit finance task force) and reaching consensus on responsible lending standards

- Support the work of relevant developing country initiatives such as the debt audit commission set up by Ecuador through providing technical assistance

Norway should also

- Audit all its loans to developing countries and cancel those found to fall short of responsible standards

On financing the provision of global public goods

Norway should

- Work with a coalition of like minded donor countries to promote a more efficient use of the underutilized capital and resources of the IBRD and regional development banks. This can free up as much as \$20 billion which should be used to seed a fund (or funds) dedicated to the provision of global public goods and administered by the United Nations or one of its agencies such as the UNDP
- Actively try and push for a sale of all (of most) of IMF gold and channel receipts (which can be as much as \$80 billion) towards seeding a fund to provide global public goods or to provide a bulwark against financial and commodity price volatility for the least developed countries

Norway should also

- Commit to making financial contributions to such a global public goods (or global volatility reduction) fund so as to enhance the credibility of its proposals to use excess multilateral resources for this purpose

On promoting FDI development friendliness and better MNC behaviour

Norway should

- Make an international push for preferably (binding) codes of conduct for foreign direct investments in developing countries to adhere to better standards, higher technology and skills transfer, better integration with the local economy and a higher payment of taxes and royalties

Norway should also

- Make a push for both its state owned enterprises as well as private firms to make clear public commitments to such behaviour. This is likely to become a competitive edge in the prevailing climate

3 Pamela K. Mbabazi: Contribution to the Coherence Policy Debate from a Ugandan Perspective.

By: Pamela K. Mbabazi

Dean

Faculty of Development Studies

Mbarara University of Science and Technology,
Uganda

Uganda is a small, poor and donor dependent open economy. It is driven by a nascent and fragile private sector. The public sector is largely inefficient, the financial system is shallow and fragile, the tax base is very narrow, the payments and settlement systems among others are inefficient, in short there is a pervasive market failure. In addition, consumer protection is largely absent, law and contract enforcement is weak and appropriate regulation among others is lacking.

Africa in general and Uganda in particular needs peace, good governance, fair-trade relations that are conducive to development, market access that is as free as possible for its products, sustainable investment, sustainable use of energy resources and work and jobs for its people in order to experience sustainable economic and social growth. This can only be achieved through a long-term strong all-embracing partnership with its development partners especially Norway. A joint Uganda-Norway strategy in dealing with some of the above could be the answer to this.

If Development Cooperation is to contribute to the elimination of poverty, then it must include policies that will promote the structural transformation of developing countries so that they produce more value-added goods and relatively fewer basic commodities, among other things. Northern Countries including Norway need to fully understand the production and trade challenges facing African countries and collaboratively design policies that will mitigate these and ultimately promote poverty alleviation.

In my view, one of the major setbacks holding back the progress of developing nations is shortage of skilled manpower around which many of the other factors revolve. Even if the best policies are devised, nothing will come to bare as long as the personnel to implement these policies are not there or in short supply. Developing countries need more money to create and maintain a skilled workforce.

On the one hand, Universities have been neglected and not enough quality research and generation of knowledge is going on in the higher

institutions of learning. As a result the quality of the human resource being produced on the continent leaves a lot to be desired. Even more problematic is the fact that salaries especially for most civil servants are terribly low across most countries in Africa. If African countries are not able to pay adequate salaries to their professionals, the brain drain caused by qualified people emigrating will perpetuate hardship and poverty irrespective of the kinds of policies put in place. The situation is being exacerbated by population growth. Uganda's fertility figures for instance stand at 7.3 which is way above the continental average. Most qualified people of late, have tended to move abroad to take up better paid positions. Norway's development policies and strategies therefore need to be directed towards helping to resolve this problem. One of the major weaknesses in past donor policies have been that not enough money is allocated to pay skilled local workers.

Development cooperation is most effective when the recipient countries decide for themselves how to use the funds they receive. Consequently, there is much to be said for the idea of providing official development assistance (ODA) in the form of general and sectoral budget support, so as to encourage the successful implementation of national poverty reduction strategies.

Uganda has already seen some positive results where basic health and education services have been expanded by direct support to the national budget rather than having assistance tied to specific projects or budgetary items. Donors including the Norwegian Government should grant budget support of this kind for longer periods of time than they have in the past.

The Issue of HIV/AIDS is also still a very urgent one on the continent and must be included in the priority action areas. Norway's policies should be directed towards meeting new challenges in the fight against AIDS and in particular towards protecting women who are falling victim to the pandemic in increasing numbers still, especially in Southern Africa.

Trade policy needs to be used in a more focused way to serve the interests of effective poverty reduction and sustainable economic development. Norway should use its unique position and stature in Europe to push harder for favorable terms of trade for African Countries. There is need to protect the highly sensitive sectors in African Countries that are highly relevant for development.

In order to gradually develop coherent policies with the developing world, more intensive

exchange of information is needed to ensure better planning and coordination.

The OECD defines Policy coherence as the systematic promotion of mutually reinforcing policy actions across government departments and agencies creating synergies towards achieving agreed objectives¹. This essentially means that OECD member states in pursuing domestic policy objectives in areas such as trade, agriculture, the environment or migration, should aim at avoiding negative consequences which would adversely affect the development prospects of poor countries. In reality however, the reverse is true. Many EU countries for example, provide development aid under the guise of improving the ability of African countries to engage in trade while at the same time maintain trade barriers that keep the developing country's goods out. There is greater need for development coherence in OECD governments' policy stances to enable the benefits of globalization to be more equitably distributed and shared.

The policy coherence argument tries to advocate for taking into consideration the interests of developing countries in policy making. However, as many critiques have noted, Coherence has always been and will continue to be a function of competing and conflicting interests and values. Unless Donor countries become more ethical and realise that they cannot continue building their progress on the retrogression of other countries, policy coherence will take long to become a reality.

Yet, the need for action in promoting policy coherence is more urgent today than ever before, especially given the increasing challenges of the widening gap between the rich and poor which is becoming politically unacceptable. There is need to urgently create the global partnership for development called for in MDG8. The responsibility for policy coherence cannot only fall on developing countries but has to be done in partnership. Among other things, pressure needs to be put on securing market access for those goods and services in which developing countries have a comparative advantage and where the greatest gains can be realised. Norway needs to seize all opportunities to influence and improve policies impacting developing countries whenever possible.

Some of the key areas to focus on for policy coherence include but are not restricted to the following:

1. Agriculture: For developing countries, agriculture is a major source of income and potential

poverty alleviation. Norway needs to among other things, support more research in the developing world to understand how trade liberalisation can make the primary producers winners and not losers. There is need to understand better the barriers along most of the commodity chains especially for products in which developing countries have a comparative advantage, like cotton, rice and sugar, and which are among the most protected products in developed markets. Deeper understanding is also required of the implications of policy reforms on different groups of countries, be it through preferential trading arrangements or multilateral liberalisation efforts. Food aid, export support, and anti-dumping actions require in-depth empirical research by both local and foreign researchers in partnership.

Trade policy: High tariffs and tariff escalation persist for goods like textiles, clothing, footwear, and some processed products, which are deemed sensitive in OECD countries and in which developing countries have a comparative advantage. Non-tariff barriers impose significant costs on developing countries, yet factual information about their magnitude and economic costs is scarce, preventing pro-active multilateral rule setting and remedial action by developing countries and donors. More needs to be known about the effects of anti-dumping provisions applied as a protective measure for domestic industries.

2. Promoting Investment, Knowledge and technology transfer: Access to products of the knowledge-based economy, as well as effective transfer of technologies and information, are key determinants for growth in developing as well as developed countries. More coherent policies to promote this are needed.

There is, undoubtedly, an urgent need to harmonize global policies which can strengthen the capacity of Developing Countries to among other things, provide a conducive environment for the rejuvenation of their economies and slowly bring about progress. This calls for not just policy coherence but perhaps also policy integration.

Selected References:

- Improving Policy Coherence for Sustainable Development: A Checklist, available at: www.oecd.org/publications/Pol_brief
- The Development Dimension or Disillusion? Nordiska Africaninstitutet, Policy Notes, October 2007

1. www.oecd.org/development/policycoherence

4 Yash Tandon: The Issue of Coherence: its Relevance and Significance from the Perspective of the South.

By:

Yash Tandon
Executive Director,
South Centre
31 May 2008

This brief report is in response to the request made by the Chairman of the Norwegian Government's Committee on Coherence in Development Policy in his letter of 24 April 2008, for advice «on which policy areas that are most crucial from your point of view and on what Norway should prioritize politically in national and international policy arenas.»

There are in my view *three immediate priority areas* that the Committee might consider: Aid, Trade and Investments. There is the issue of climate change, but that is a slightly longer term issue. There are also other policy areas that can give rise to development incoherence such as political/security issues being reflected in multilateral/bilateral relations, and multilateral governance architectural issues, or incoherence arising out of special foreign policy interests of Norway. However, given the nature of the brief I will focus on the above three areas that, in my view, are of immediate and urgent importance.

Before I come to these, I would like to point out that my perspective is different from OECD's definition of «coherence» which the Committee takes as the basis of its work. It is, as quoted to me in the above letter:

«A coherent policy for development will ensure that the development policy goals are not undermined by government policy in other areas and that these other policy areas support development goals whenever possible.»

The above definition deals with one aspect of coherence/incoherence. The challenge of trying to achieve «coherence» is often understood as arising out of different goals and objectives pursued by different Government Departments internally within donor countries. For example, the Defense Department may have very different objectives from the Trade or Development Department of Government. That may well be the case.

This report focuses, rather, on *how incoherence arises at the receiving end* of donor policies on aid, trade, and investments.

From my long experience working in Africa, and from working over the last three years as the Executive Director of the South Centre in the context of negotiations in the World Trade Organisation (WTO), the World Intellectual Property Organisation (WIPO), the UNCTAD, the World Health Organisation (WHO), the International Labour Organisation (ILO), among other IGOs based in Geneva, and the European Union in Brussels and the OECD in Paris, I would say that there are really *two sources of incoherence* in the developed industrialized countries' attempts to address issues of development and poverty in the countries of the South.

1. Incoherence arising out of *conceptual* (mis)understanding of development; and
2. Incoherence arising out of *practice at variance* with stated «development» policy objectives and means to development set out by OECD countries.

The second problem I will illustrate with reference to the three areas of aid, trade, and investments. But the first is a more serious problem than the second. It arises out of the misconception that «development» in the South should follow the same route and adopt the same institutions of governance that the North used in its own development path; that the North has the «*responsibility*» for the development of the south; and that following from this the «*right*» to *intervene* in the affairs of the south on matters related, especially to *setting norms* and their application, among others, to human rights, health standards, child welfare, the building of democratic institutions of governance, and so on. Some of these are indeed *internationally agreed responsibilities and norms* to which countries of both the North and the South have subscribed (for example, the common but differentiated responsibility on climate change). But often during the process of negotiations on these norms and their application, countries in the South (especially aid-dependent weaker ones in Africa and the LDCs) are compelled to accept the interpretation and application of these by the North.

Such forced (real or perceived) interpretations and applications of norms on the part of the North, might well «be paved with good intentions», but they often backfire, and produce quite opposite results from those intended. The industrialized countries are then frustrated at the results (e.g. in Darfur, Iran, Zimbabwe, Myanmar, Korea, etc), and often wonder why, for example, China would not put pressure on governments in Myanmar or in the Sudan (in the way that the North desires), or

South Africa in Zimbabwe (again in the way the North desires). Frustration also arises because North cannot measure the South's development by standards set by the North. These frustrations of the North are understandable, especially in the case of those countries in the North (and here I would single out the «non-imperialist» Nordic countries) who put much effort and goodwill into creating a «better world». Unfortunately, it is so very difficult for the North to fully appreciate that *it is not their responsibility to develop the South*, and that the countries of the South are all at different level and pace of development and they must each follow their own path to development, no matter how much time and pain it takes.

Let me come now to the three areas.

1. Aid

On matters related to aid, the lessons of the past *may have* finally dawned on the OECD. It has addressed some of the issues in its so-called «Paris Declaration» on «Aid Effectiveness» (PDAE). Implicitly the PDAE recognises that the present global architecture of «development cooperation», dominated as it is by the World Bank, the IMF, the Paris Consortium and the donors, suffers from democratic deficiency. It sets out, in my view, reasonably sensible principles on aid effectiveness – namely, ownership, alignment, harmonisation, managing for results, and mutual accountability. By mid-December 2007, 115 countries are listed in the OECD website as having endorsed the declaration.

The difficulty arises in the *process* by which the PDAE is being shepherded by the OECD, poor understanding of power and linkages to self serving policies and interests, and in the *practical application* of these principles. I have studied this matter carefully, and have several papers on the subject (attached is a brief summary comparison of PDAE and SCAE – which stands for South Centre Aid Exit strategy). For the purpose of this brief, let me summarise a few critical problems with the PDAE.

First, the UN was initially excluded from the system and then, belatedly, brought in, through the Development Cooperation Forum (DCF) of the UN to give it credibility. The UN was not involved in it from the start and lacks any leverage to promote its priorities into the PDAE. For example, the ILO's internationally recognised concept of «decent work» does not appear as one of the objectives in aid evaluation. Also many of the MDG related objectives do not feature into the performance cri-

teria, especially MDG 8 that deals with North-South relations.

Second: the performance conditionalities are prepared by donors in conjunction with the World Bank. There is *no real mutual accountability*. For example, if the «recipient» countries do not perform, they are subject to penalties in the form of reductions or withholding of aid disbursements as well as tighter conditionalities. However, if the «donor» countries do not perform, or worse, misperform in the sense of implementing policies that may actually undermine the development or policy space of aid recipients, there are no penalties.

Third: the compliance tests are administered by the World Bank (on for example procurement) that do not use the economic and social policies of the «recipient» countries. These are externally imposed tests based on World Bank-devised procurement assessment methodology focused, essentially, on ensuring that foreign firms can compete with domestic firms for government contracts.

The OECD hopes to get the PDAE endorsed by a High Level Ministerial conference in September 2008 in Accra, under the so-called Accra Action Agenda (Triple A). And indeed, because of the «aid dependence» of many countries in Africa (especially when the matter is being discussed in an African city), the OECD may well get the endorsement it is seeking.

But that, in my view, would be short-sighted. The effort, especially to bring the IMF and the World Bank through the back door, will backfire. I fear that over time, when African countries realise what is happening, there would be a strong reaction. (I would be happy to send you more documents on this issue).

2. Trade

For lack of space, I would refer you simply to the recent Report by Jan Ziegler, the UN Special Rapporteur on Right to Food (A/HRC/7/5). Many of his observations and conclusions reflect our own findings at the South Centre. But since he is part of the UN system, it is better to quote him. Among other very important findings, he points out that Western subsidized food dumped in African market and subsidized US maize under NAFTA has displaced 15 million Mexican farmers. He also says that his two missions to Niger showed that the market-based paradigm of development, largely imposed by the IMF and the World Bank, has been harmful to food security for the most vulnerable. Cost-recovery policies in health centres, for instance, mean that many poor children are *not*

being treated for malnutrition. The privatization of government support services, including the logistics and food distribution system (OPVN) and the National Veterinary Office has exacerbated food insecurity amongst small-scale farmers and pastoralists.

He points to what he calls «schizophrenia» in the United Nations system and in States' policies, as well as the increasing control of vast sectors of the world economy by transnational corporations. He says that the policies and practices of agencies such as the IMF, and the World Bank, along with the US government and the WTO, undermine peoples' right to food through imposing on the most vulnerable States the «Washington Consensus» emphasizing liberalization, deregulation, privatization and the compression of State domestic budgets, a model which in many cases produces greater inequalities.

He argues that while states have recognized the right to food in the World Food Summit Declarations and more than 150 States are parties to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), at the same time, they engage in trade policies that are detrimental to the enjoyment of human rights in other countries.

I could have elaborated on these from my own practical experience in Africa.

There is, however, one issue to which I must draw your attention. Although Norway is not a member of the EU, but since Norway does operate in the European context, I might add that the Economic Partnership Agreements (EPAs) currently being negotiated between the EU and the African, Caribbean and Pacific (ACP) countries would, if signed in June this year (as it seems), would (and I choose might word carefully) *undermine* development of the ACP countries. The latter are caught up in a situation in which the European Commission has led them to believe that they have no options but to sign on the dotted lines. Our study in the South Centre shows that the countries do have real options, but these countries are under pressure to sign.

Investments

On 7 April this year I was invited by Honorable Agot Valle, MP, to address a Parliamentary workshop on Norway's Draft Model Bilateral Investment Treaty (BIT), and to make some comments on it. I had then suggested that the Draft Model, in my view, should be scrutinized very carefully before it is passed by the Norwegian par-

liament. I was informed that the context of the BIT was the need to maintain Norwegian (and EFTA) industrial and commercial competitiveness in relation to what the EU receives or perceived to receive from the developing countries. If this is so, then this should be clearly stated, and understood as part of Norway's commercial policy and must not be «marketed» as its «development» policy. From a developmental perspective, the BIT will have serious negative consequences for countries in the South that would sign the Norwegian BIT.

I am aware that the UNCTAD also commented on the Norwegian Model BIT, and among other things has suggested it has gone beyond TRIMS. We at the South Centre, taking a specifically southern perspective, made our own analysis and this is the conclusion we have reached:

«The Norwegian Model BIT may have the potential to diminish the development policy space of developing countries that might wish to sign the BIT with Norway.

It reflects the standard BIT objectives of promoting and protecting investments overseas. Should Norway agree on a BIT with a developing country, the potential is high that what would be promoted and protected effectively would be Norwegian investments into the developing country rather than vice-versa as a result of the greater investment capacity and economic strength of Norwegian companies as compared to their developing country counterparts.

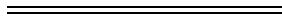
The model BIT, unless substantially changed, could have the effect of locking in Norway's developing country treaty partners into a relationship of economic inequality and dependence – akin to a new form of colonialism – vis-à-vis Norway, as the BIT's provisions could prevent the developing country partners from engaging in more active industrial development policy that might require at various stages certain levels of discriminatory treatment against foreign investors in order to develop and to create more competitive domestic industries.

Furthermore, it envisions an architecture that establishes equal levels of treaty obligations on both Norway and its developing country partners. There is no provision at all in the model BIT that provides for special and differential treatment for the developing country partner in terms of the level or extent of obligations to investors and investments, thereby disregarding the fact that the economic development status of many developing countries may make it more difficult for them to comply with the BIT's obligations.»

In conclusion, allow me to emphasise three points:

1. If Norway provides aid and engages in trade and investments in the South for its own commercial or foreign policy or strategic reasons, then this is perfectly well understood, and it should say so openly and transparently. But this should not be confused with «development assistance». It is more honest to call a spade a spade rather than a shovel.
2. Whilst recognising that there are indeed «common but differentiated» responsibilities countries have towards, for example, the protection of «global commons», including international conventions, it must be stated emphatically that

- development is nationally self-owned and self-determined. It is part of the «*national project*» of each country. Norwegian or any other country's «development coherence» in relation to the South can only be assessed by the extent to which the South becomes more self-reliant in owning its development process.
3. The biggest support that the North can give to the South is to unconditionally help build the institutions of the South to «*think for themselves*» through supporting genuine knowledge-based and knowledge-creating bodies of the South that are not simply replicas of the think tanks of the North.



Offentlige publikasjoner

Opplysninger om abonnement, løssalg
og pris får man hos:

Akademika AS

Avdeling for offentlige publikasjoner

Postboks 84 Blindern, 0314 Oslo

E-post: offpubl@akademika.no

Telefon: 22 18 81 00

Faks: 22 18 81 01

Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

