

Kamp mot fattigdom!

Regjeringens handlingsplan
for bekjempelse av fattigdom i sør
mot 2015

"Sulten din kan aldri stilles. Du er alltid tørst. Du kan aldri sove til du er uthvilt." Fra Senegal

Mars 2002

Statsministerens forord

Fattigdom er vår tids største utfordring.

Fattigdom er mangel på frihet til å kunne dekke livsnødvendige behov for seg og sin familie. Sult, sykdom og sårbarhet er i dag hverdagen for over 1,2 milliarder mennesker som lever i absolutt fattigdom.

Den dype kløften mellom fattig og rik bidrar til å gjøre verden mer utrygg. Sosial nød og urett er uløselig knyttet til utfordringer på områder som fred og sikkerhet, demokrati og godt styresett, menneskerettigheter og miljø.

Sammen med resten av FNs medlemsland vedtok vi et sett med globale utviklingsmål på FNs Millenniumsforsamling høsten 2000. Vi forpliktet oss til å halvere verdens fattigdom innen 2015. Vi ble enige om at grunnskole for gutter og jenter, likestilling, helse, bekjempelse av smittsomme sykdommer samt hensynet til miljø og bærekraftig utvikling skulle være sentrale rettesnorer for vår innsats.

Denne handlingsplanen er en overordnet tilnærming til Norges innsats for å bidra til å realisere målene fra FNs Millenniumsforsamling.

Norge skal fortsatt være en ledende aktør i utviklingspolitikken.

Norge vil gi mer til utvikling, samtidig som vi vil bidra til at andre rike land gjør det samme. Regjeringen har som mål at vi innen 2005 skal gi 1 prosent av vår brutto nasjonalinntekt til bistand.

Vi erkjenner samtidig at bistandspolitikken alene ikke kan løse fattigdomsproblemene. Handlingsplanen favner derfor videre. Den dekker fundamentale rammebetingelser som handel, gjeld og investeringer. Vi skal justere vår egen politikk utenom bistanden slik at den bidrar mer til å bekjempe fattigdommen i verden.

Regjeringen inviterer samtidig privat sektor og det sivile samfunn til å medvirke til å realisere målene fra FNs Millenniumsforsamling.

Vi ser frem til et bredt anlagt samarbeid for bekjempelse av fattigdom i sør.

Kjell Magne Bondevik

Utviklingsministerens forord

Denne handlingsplanen for bekjempelse av fattigdom er noe jeg legger fram med glede og stort alvor.

Det faktum at en samlet norsk regjering står bak et dokument som forplikter til kamp mot fattigdommen i verden, på tvers av departementer og sektorinteresser er noe å glede seg over. Dette representerer noe nytt i norsk politikk.

Jeg er samtidig spent på hvordan planen vil bli mottatt, både i vårt eget samfunn og internasjonalt. Vårt mål er å bruke planen slik at vi bidrar til å nå Millenniumsmålene – de åtte målene for utvikling og reduksjon av fattigdom som hele det internasjonale samfunnet har forpliktet seg på. Tenk om andelen ekstremt fattige i verden var halvert innen 2015! Jeg har stor tro på at det er mulig. Ekstrem fattigdom er brutal virkelighet for altfor mange mennesker, mennesker som deg og meg. Det går rett og slett på livet løs for millioner av uskyldige. Derfor har ikke minst vi i et av verdens rikeste land et moralsk ansvar for å bidra aktivt i kampen mot fattigdommen.

Nå skjønner du sikkert hvorfor jeg også kjenner på et stort alvor. Vi har ikke råd til å kaste bort mer tid. Utviklingspolitikken dreier seg om å la barn få vokse opp, om å virkeliggjøre fundamentale rettigheter som utdanning, helse og medbestemmelsesrett i samfunnet, om å skape muligheter for enkeltmennesker til å velge hvordan de ønsker å leve. Det handler egentlig om å utvide folks valgmuligheter, eller friheter. Dette er et alvorlig anliggende. Utviklingspolitikk er derfor ikke en esoterisk hobby for spesielt interesserte eller et "sideshow" i randen av den "egentlige" utenrikspolitikken. Den er ingen avlat slik at vi kan gi hverandre lov til å ignorere verdens fattigdom i vår øvrige politikk. Om ikke annet så må den 11. september 2001 ha lært oss at forholdene ute i verden angår oss. Vi kan ikke som strutsen stikke hodet i sanden.

Denne handlingsplanen gir retning for utviklingspolitikken langs en bred front. Den dekker fundamentale rammebetingelser for utvikling som handel, investeringer og gjeld. Den beskriver hvordan vi vil bruke vår økonomiske bistand i utviklingssamarbeidet med det enkelte land. Den angir hvordan vi vil samarbeide med internasjonale organisasjoner, med næringslivet og med det sivile samfunnet for å bekjempe fattigdom. Handlingsplanen beskriver endog hva Regjeringen vil gjøre for å sikre best mulig sammenheng og konsistens mellom utviklingspolitikken og norsk politikk på andre områder som energi, fiskeri, utdanning og handel. På denne måten skal norsk politikk bidra til å bekjempe fattigdommen i sør på bred basis.

Men myndighetene i utviklingslandene må også rydde i eget hus. Det er de som må leve med fattigdommen og som må legge forholdene til rette for at folk skal kunne komme ut av den. Det er de som må bedre forvaltningen av offentlige ressurser og naturgrunnlaget, som må utvikle rammebetingelsene for næringslivet, investeringer og handel, som må vedta lover som sikrer liv og eiendom for alle og som må håndheve disse.

Vi skal bidra til at dette kan skje på best mulig måte. Vi skal særlig støtte land med gode fattigdomsstrategier og med konkrete planer for å styrke viktige forutsetninger for utvikling som demokratiet, rettsstaten og offentlige forvaltningssystemer. Vi vil legge vekt på viljen til å bekjempe korrupsjon og forbedre rammebetingelsene for landbruket og annet næringsliv. Vi vil støtte innsatser for likestilling, utdanning, helse og kamp mot hiv/aids.

180 land har stilt seg bak FNs Millenniumserklæring og har dermed skrevet under på at de vil bidra til å oppfylle de konkrete målene for fattigdomsbekjempelse. Denne handlingsplanen gir retning for hvordan Norge skal bidra. Den skal være en "levende" plan, som vi med jevne mellomrom vil justere underveis, fram mot 2015. Vi ønsker derfor kommentarer, innspill, kritikk, dialog - alt er velkomment slik at planen kan bli et best mulig verktøy for oss alle.

Med denne handlingsplanen har regjeringen tatt et viktig steg. Fortsettelsen blir enda viktigere. Fram mot 2015 vil det vise seg om vi og regjeringer etter oss makter å innfri ambisjonene.

Hilde Frafjord Johnson

INNHOOLD

STATSMINISTERENS FORORD	2
UTVIKLINGSMINISTERENS FORORD	3
SAMMENDRAG	7
INNLEDNING	13
I PLAN 2015 I KAMPEN MOT FATTIGDOM	15
Hva er fattigdom?.....	15
Bekjempelse av fattigdommen er det 21. århundrets viktigste oppgave – hva kan <i>Norge</i> bidra med?	16
Fattigdomsutfordringen møter oss på alle politikkområder.....	18
Vi trenger samarbeid og allianser på alle nivåer.....	20
Mer kunnskap for bedre politikk.....	21
II DE STØRSTE UTFORDRINGENE.....	22
Fred og sikkerhet må sikres.....	22
Menneskerettighetene skal fremmes.....	23
Økonomisk vekst og fordeling er avgjørende for fattigdomsbekjempelse	24
Gjeldsbyrden må ned.....	25
Åpnere verdenshandel tjener både rike og fattige land	26
Rammebetingelsene for investeringer og næringsutvikling må bedres.....	27
Kampen mot fattigdom kan ikke lykkes uten demokrati og godt styresett.....	28
Utdanning er det viktigste våpenet mot fattigdommen	29
Kvaliteten av framtidens samfunn avgjøres av barns oppvekstvilkår	31
Satsing på helse- og sosiale tjenester bekjemper fattigdom	31
Spredningen av Hiv/aids må stanses	32
Det må satses på primærnæringene - de fattiges næringer.....	33
Utfordringene for miljø og ressursutnyttelse må møtes.....	34
Globale utfordringer krever effektive internasjonale organisasjoner	36
III SLIK VIL VI ARBEIDE.....	37
Nasjonale fattigdomsstrategier og Millenniumsmålene må danne grunnlaget	37
Vi vil bidra til et mer effektivt og mottakerstyrt utviklingssamarbeid med utgangspunkt i nasjonale fattigdomsstrategier	39
OECD/DACs retningslinjer for fattigdomsreduksjon må være retningsgivende	40
Vi vil sette tydelige mål og prioriteter innen utviklingssamarbeidet	42
Vi vil fremme koordinering og alliansebygging	44
Noen landutfordringer krever særskilte tilnærminger.....	45
IV HANDLINGSPLANEN – DETTE VIL VI GJØRE	46
Bidra til arbeidet for fred og sikkerhet	46
Bidra til realisering av menneskerettigheter og utvikling av demokrati.....	47
Styrke institusjoner for godt styresett.....	48
Bringe de fattigste utviklingslandene inn i de globale integrasjonsprosessene.....	49
Styrke de fattigste landenes stilling i verdenshandelen	49
Bidra til mer omfattende gjeldslette.....	50
Bidra til økt økonomisk vekst og næringsutvikling	51
Styrke primærnæringene	52
Bidra til hevet utdanningsnivå i samarbeidslandene.....	52

Bidra til bedre helsesituasjon og bedre sosial utvikling	53
Bekjempe Hiv/aids-epidemien	54
Økt fokus på kvinner og likestilling	54
Barns rettigheter skal sikres.....	55
Bedre miljø- og naturressursforvaltning.....	56
Fattigdomsbekjempelse gjennom energiutvikling	57
Bidra til mer fattigdomsorientert humanitær bistand	57
Etablere bredere og mer relevant kunnskap om fattigdomsbekjempelse	58
Hvem gjør hva?	58

V MÅLENE MÅ ETTERPRØVES 62

Fremgang mot Millenniumsmålene.....	62
Forbedring av systemet for resultatmåling.....	63
Norsk innsats inngår som en av mange faktorer	63
En "levende" handlingsplan	64

VEDLEGG 1 HVA ER FATTIGDOM OG HVEM ER DE FATTIGE? 65

Mangel på valgmuligheter er et sentralt kjennetegn ved fattigdom	65
Flertallet fattige er kvinner. Barns situasjon	66
De fleste fattige bor i Asia – andelen fattige er høyest i Afrika	66
Fattigdommens årsaker er sammensatte	68

VEDLEGG 2 OECD/DACS SJEKKLISTE FOR "POLICY COHERENCE FOR POVERTY REDUCTION"..... 71

Sammendrag

Det er *flere grunner* til at regjeringen presenterer en handlingsplan mot fattigdom nå.

Den første grunnen er at fattigdom stadig er den største globale utfordringen. Det er fremdeles mer enn en milliard mennesker i verden som lever i ekstrem fattigdom.

Norge, som ett av verdens rikeste land, har plikt til å ta denne utfordringen på alvor. Fattigdom rammer menneskeverdet. Det er moralsk og politisk uholdbart at grunnleggende menneskerettigheter krenkes, endog på en massiv og vedvarende måte. Fattigdommen skyldes komplekse forhold og er i seg selv kompleks. Derfor utfordrer den oss på mange områder av politikken. Denne handlingsplanen er den norske regjeringens respons på disse utfordringene.

Den andre grunnen er at vi faktisk har satt oss som mål å bekjempe fattigdommen. De internasjonale Millenniumsmålene (side 18) forplikter oss til å gjøre en innsats. Handlingsplanen sier hvordan vi fra norsk side skal bidra. Det foreløpige målet er 2015. Det er året verdens nasjoner er blitt enige om som den første store milepælen. I 2015 skal andelen av menneskeheten som er ekstremt fattige eller lever i sult, være halvert i forhold til situasjonen i 1990. Det er et ambisiøst mål, men vi kan greie det og handlingsplanen utgjør grunnlaget for vårt bidrag i dette arbeidet.

Den tredje grunnen er at erfaringsgrunnlaget vårt har økt og er blitt omsatt i større forståelse for hva som fremmer og hemmer utvikling. Internasjonalt er det i ferd med å vokse fram en større konsensus mellom aktører på utviklingsområdet enn tidligere. Denne handlingsplanen bygger på arbeider som viser dette; fra Verdensbanken, Det internasjonale valutafondet (IMF), FNs mange organisasjoner, programmer og fond, Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD)¹, utviklingslandenes egne organer og fra forsknings- og utredningsarbeid som er utført både i utviklingsland og andre steder.

Handlingsplanen bryter ikke nytt land når det gjelder analyse, men søker å gi en syntese av de kunnskaper vi og andre har ervervet. Denne økte forståelsen viser behov for kursendringer på noen punkter. Den viser imidlertid også at den norske hovedkursen i store trekk har vært riktig.

Handlingsplanen er det instrumentet vi skal bruke til å stadfeste hvor vi har vært på rett vei, hvor vårt største forbedringspotensiale ligger og stake ut veien videre. Siden både forholdene i verden og vår forståelse av dem vil fortsette å endre seg, må vi stadig være åpne for forandringer for ikke å angripe dagens utfordringer med gårsdagens våpen.

Derfor skal dette være en levende plan. Når den felles nasjonale og internasjonale diskursen viser at grunnleggende nye ting har skjedd, skal vi revidere planen. Vi skal sikre at vi gjør dette i samme ånd som vi har laget den. Vi skal trekke på erfaringene både til de fattige landene, til våre internasjonale samarbeids- og alliansepartnere og til våre samarbeidspartnere i Norge.

¹ Informasjon finnes bl.a. på: www.worldbank.org, www.imf.org, www.un.org og på www.oecd.org.

Handlingsplanen peker på *flere sentrale utfordringer* som krever svar og handling fra vår side:

Bistanden er for lav. Den må økes betydelig. Gjeldsletteordningene må også forbedres.

Verdensbanken har beregnet at bistanden i dag er bare halvparten av det den burde være for å dekke utviklingslandenes behov for kapasitetsbygging og ny infrastruktur. En kraftig økning i årlige investeringene til utdanning og helse kunne betale seg mangedobbelte i 2015. Det er også stadfestet at investeringene i forskning for, og utvikling av, tropisk jordbruk har falt dramatisk de siste 20 årene. En rekke andre instanser har på sine områder vist hvor stort behovet er. Vi trenger bare besøke fattige utviklingsland for å se at de har rett. Bistand er særlig nødvendig for de 49 minst utviklede landene (MUL-landene), som tiltrekker seg svært få internasjonale investeringer og som har liten evne til å generere egenkapital for utvikling.

Handlingsplanen stadfester at vårt mål er å øke bistanden til 1 prosent av BNI innen 2005 og at vi vil påvirke andre givere til å øke sine andeler betydelig. Norsk bistand til de minst utviklede landene skal opp fra dagens nivå slik at minst 40 prosent av bilateral bistand går til disse landene. Norge vil intensivere arbeidet for å bedre de internasjonale gjeldsletteordningene.

Bistand alene kan ikke løfte noe land ut av fattigdom. Andre deler av industrilandenes politikk har ofte mye større konsekvenser for situasjonen i fattige land enn bistanden. Internasjonale rammebetingelser for handel med varer og tjenester, gjeld og investeringer bør bedres. Vi må selv sørge for at politikken på områder som handel, landbruk, energi og utlendingspolitikk er mest mulig konsistent med utviklingspolitikken.

Den norske regjeringen har derfor besluttet å vurdere ulike deler av sin politikk for å sikre en best mulig konsistens mellom utviklingspolitikken og andre politikkområder. Vi vil også bidra til reduserte handelshindringer og gi handelsteknisk bistand til de fattigste landene slik at de bedre kan utnytte mulighetene på verdensmarkedet.

Utviklingslandenes stemme må høres bedre internasjonalt. Rike land dominerer det internasjonale systemet av økonomiske samarbeidsorganisasjoner: Verdensbanken, IMF, Verdens handelsorganisasjon, (WTO)², OECD osv. Stemmerettssystemene følger stort sett vekten av innskudd. De internasjonale organisasjonene fungerer og har kvaliteter som det er viktig å ta vare på, ikke minst i forhold til å sikre kapitaltilgangen for utviklingslandene. De fungerer imidlertid ikke alltid til de fattige landenes fordel. Det er viktig å vurdere og fremme tiltak som kan gjøre noe med dette, ikke minst på handelssiden. Heller ikke på miljøsidene er systemet av organisasjoner godt nok utviklet.

Handlingsplanen erkjenner dette og sier at Norge skal arbeide for videreutvikling og forbedring av det internasjonale organisasjonssystemet og for at fattige land skal få sine interesser bedre ivare tatt.

Utvikling og utryddelse av fattigdom er umulig uten fred og sikkerhet for liv og eiendom. Stridigheter hindrer ordinær økonomisk og sosial virksomhet i et samfunn, blant annet ved å undergrave mulighetene for langsiktige investeringer. Om ikke fattigdom direkte fører til konflikter, kriger og terror, så er grobunnen og risikoen for konflikt størst der det er utstrakt

² Informasjon på www.wto.org.

fattigdom og store forskjeller. Slike land blir dessuten lett arnested for problemer som kan spres til andre deler av verden.

Handlingsplanen sier at vi skal engasjere oss for å bidra til å bilegge konflikter og til å skape forhold som hindrer at de oppstår og for å sikre at det tas tilstrekkelig hensyn til sivilbefolkningen under overgang fra konflikter til normale forhold. Ofte er mulighetene til å gjennomføre politiske og økonomiske reformer som grunnlag for utvikling best i kjølvannet av at konflikter løses. De mulighetene skal utnyttes.

Veksten må opp. Mange land har en økonomisk vekst som ligger godt under befolkningsveksten. For å øke den økonomiske veksten trengs det bistand, men framfor alt private investeringer. I mange fattige land er primærnæringene grunnlaget for utvikling. Land som prioriterer landbruk og andre primærnæringer må sikres tilstrekkelig støtte til disse formålene. Energigitilgang er også av fundamental betydning og Norge har gode forutsetninger for å yte støtte i land som prioriterer denne sektoren. Det er behov for generelt bedre styresett for å tiltrekke investeringer. Det er dessuten behov for tiltak som kan aktivere de store ressurser som de fattige selv disponerer, men ikke kan utnytte av mangel på grunnleggende og formaliserte rettigheter. Dette gjelder sivile og politiske rettigheter såvel som økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter—herunder retten til eiendom og utøvelse av økonomisk virksomhet.

Det skal arbeides aktivt fra norsk side både for å stimulere investeringer i de fattige landene og for å bidra til rammebetingelser som kan fremme slike investeringer, med basis i både lokal og internasjonal kapital.

Mottakeransvaret bør styrkes, styresett må bedres og korrupsjon bekjempes. Forutsetningene for vekst og utvikling er langt fra gode i alle utviklingsland. I land der korrupsjon flourer og styresettet i politisk og administrativ henseende er dårlig, vil lokale såvel som internasjonale investorer holde seg unna. De fattigste er taperne. Godt styresett er en sentral forutsetning for utvikling. Dette vil vi bidra til.

Handlingsplanen framhever viktigheten av godt styresett. Dette skal følges opp i utviklingssamarbeidet blant annet ved at det ytes bistand til kapasitetsbygging. Land med vilje og evne til å bedre styresettet skal generelt prioriteres med stat-til-stat bistand. I land med mindre godt styresett blir andre kanaler for å nå den fattige befolkningen og støtte til reformkrefter viktigere. Vi legger vekt på å styrke både offentlige og ikke-offentlige "vaktbikkjer", som riksrevisjon, ombudsmannsordninger, sivilt samfunn, politiske partier og frie medier.

Bekjempelse av fattigdom dreier seg om å fremme menneskerettighetene. Dette er mye mer enn et altruistisk prosjekt. Det dreier seg om å skape betingelser for bærekraftig samfunnsutvikling lokalt og globalt. Det handler om å gi befolkningen forutsetninger for å skape et bedre samfunn og fungere godt i det. De fattiges menneskerettigheter er særlig dårlig sikret. Dette gjelder barns rettigheter både i normalsituasjoner og i krig, det gjelder kvinner som er systematisk undertrykket i mange land og det gjelder de aller svakeste i samfunnet, bl.a. eldre og funksjonshemmede. Menneskerettighetene må betraktes som en uløselig del av selve utviklingsprosessen, fordi utvikling handler nettopp om å realisere de friheter og muligheter som rettighetsbegrepet innbefatter. I vår sammenheng, med fokus på de fattigste, blir denne innfallsvinkelen ekstra sentral.

Handlingsplanen legger følgende stor vekt på at menneskerettighetene skal være en integrert del av norsk utviklingspolitikk og at svake gruppers rettigheter skal fremmes. Dette skal vi gjøre både på landnivå og i internasjonale fora.

Utviklingslandene må nå få tilbake kommandoen over sine utviklingsprosesser.

Bistandsgiverne har altfor lenge umyndiggjort sine samarbeidspartnere gjennom å gjøre oppgavene for dem eller overstyre dem. Samtidig har den manglende koordineringen på giversiden medført store styringsproblemer for mange land. Industrilandene må overlate iverksettelse av tiltak og samordningen av disse til samarbeidslandene selv, slik at de kan føle et reelt eierskap til sine egne utfordringer og oppgaver.

I handlingsplanen vil vi fortsette å gå over fra bistand som bygger på enkeltstående prosjekter til sektorprogrammer og budsjettstøtte. Samtidig skal vi bidra med støtte til å bedre den offentlige finansforvaltningen, kontrollordninger og andre sentrale forvaltningsprosesser. Utgangspunktet for vårt bidrag skal være landets egen utviklings- og fattigdomsstrategi. Samlet sett innebærer dette at mottakerlandets myndigheter selv får muligheten til å styre utviklingsprosessen. Det blir samtidig realistisk mulig for både givere og aktører i det enkelte landet – ikke minst velgerne – å holde myndighetene ansvarlige for resultatene.

Aktivt danne allianser for bekjempelse av fattigdom. Allianser mellom land i nord med samme syn på utviklingspolitikken er nødvendig både i internasjonale fora og i forhold til utviklingslandene. Ikke minst er det viktig å påvirke internasjonale organisasjoner til å legge til grunn for sin virksomhet det perspektiv som bl.a. handlingsplanen er et uttrykk for. Tilsvarende allianser med land i sør er også nødvendig for å bevare nærhet til problemene. Norske frivillige organisasjoner, andre offentlige organer og næringslivet, basert på disses særlige fortrinn, er også sentrale alliansepartnere.

I handlingsplanen sier vi at Norge vil fortsette å fremme slike allianser og arbeide aktivt gjennom dem for å drive den utviklingspolitiske agendaen framover internasjonalt. Norge vil i denne sammenheng gi et konsistent budskap i bilaterale samtaler med samarbeidsland så vel som i internasjonale organisasjoner og fora. Allianser med norske partnere skal videreutvikles.

Utdanning og helse skal fremmes. Hiv/aids bekjempes. Når en stor del av befolkningen er analfabeter, er svekket av hiv/aids-epidemien og andre sykdommer og mangler inntekt og eiendom, hemmes den økonomiske og sosiale utviklingen. Utdanning er kanskje den mest sentrale forutsetningen for utvikling. Uten slik satsing får staten lite inntekter til å sikre de grunnleggende sosiale tjenestene, kostnadene er store og næringslivet får ikke de menneskelige og økonomiske ressursene det trenger. Investeringer i utdanning og helse er blant de mest effektive virkemidlene vi har for å bekjempe fattigdommen.

Handlingsplanen legger opp til en sterk satsing på utdanning, både gjennom dialogen omkring nasjonale fattigdomsstrategier, gjennom bistanden, og gjennom støtte til internasjonale organisasjoner som arbeider på disse feltene. Her skal Norge være en pådriver. Dette gjelder også helse. Vi vil bidra til å bekjempe hiv/aids-epidemien og sykdommer som malaria og tuberkulose ved å styrke helsesektoren på nasjonalt plan slik at flest mulig kan hjelpes. Vi vil støtte forebygging, holdnings- og informasjonskampanjer, og behandling, i tråd med landenes egne strategier. Vi skal kjempe for at giversamfunnet i størst mulig grad samordner seg i kampen mot dødelige epidemier og bidra til at nødvendig samarbeid med privat sektor utvikles videre.

God miljøpolitikk er i de fattiges interesse. Det er ofte de fattige som er mest utsatt for lokal og globale miljøforringelse, som klimaendringer og forurensing av drikkevannskilder og luft. Derfor er det også de fattige som oppnår de mest synlige forbedringer av levevilkår gjennom tiltak som hindrer og reduserer forurensing og bidrar til bevaring av økologiske funksjoner. God miljø- og ressursforvaltning bidrar til å forhindre at utsatte befolkningsgrupper forverret sine livsvilkår. Dette gjelder ikke minst urfolk.

Norge vil internasjonalt fortsatt legge stor vekt på å få iverksatt tiltak mot global klimaforringelse. Vi vil bidra til en rettferdig utnyttelse av regionale vannressurser og i vår dialog med samarbeidslandene legge vekt på bærekraftig miljø- og ressursforvaltning. Vi vil tilby assistanse for å styrke slik forvaltning, ikke minst i forhold til vannressursforvaltning og energi og der dette vil kunne bedre livsvilkårene for fattige befolkningsgrupper.

Bistandsgivere må la seg samordne av samarbeidslandene. De må også samarbeide tettere med hverandre. Formen på nasjonale fattigdomsstrategier og prosessene rundt dem krever at giverne legger disse til grunn for hvor de – med sine faglige og økonomiske ressurser og hensyn tatt til andre aktører – kan gjøre den beste innsatsen. Dette gjelder alle givere, offentlige så vel som andre aktører. FN og Verdensbanken vil være sentrale instrumenter for å fremme slik samordning. De frivillige organisasjonene må forholde seg aktivt og konstruktivt til dette rammeverket samtidig som de skal få ivareta sine egne mandat, prinsipper og funksjoner. Samordning i tråd med nasjonale fattigdomsstrategier forutsetter også en aktiv dialog hvor partnere fra Nord gir klare budskap om svakheter og styrker ved strategiene og om hva de kan og ikke kan finansiere.

Handlingsplanen presiserer at de nasjonale fattigdomsstrategiene skal tas på alvor. Bistand og andre virkemidler skal innrettes etter dem og tiltak som ikke er basert på disse planene skal fases ut av norske samarbeidsprogrammer, så fremt det ikke foreligger særlige grunner for å yte slik bistand. Vi vil bruke vår posisjon i styrene til internasjonale organisasjoner som IMF, Verdensbanken og FN-organer til å insistere på at fattigdomsstrategiene skal skapes og iverksettes av landene selv.

Resultatene må måles. FN vil overvåke hvordan Millenniumsmålene følges opp og oppfylles. OECD/DAC³ vil holde medlemslandene til regnskap for hvordan de samordner de forskjellige delene av sin politikk for å gjøre den mer effektiv i kampen mot fattigdommen. Det er imidlertid viktig å være klar over at reduksjon av fattigdom tar lang tid og skjer gradvis. Det er derfor behov for å måle framgang også på kort sikt for å sikre at vi er på rett vei. For å kunne gjøre dette, bør også bedre indikatorer og statistisk kapasitet utvikles i utviklingslandene.

Norge vil derfor bidra til det internasjonale samarbeidet om utvikling av mellomliggende indikatorer for måling og rapportering av framgang i kampen mot fattigdom på kort og mellomlang sikt. Vi skal i denne sammenheng også arbeide for at det blir mulig å synliggjøre Norges bidrag. Dersom det viser seg at det blir manglende framgang i forhold til konkrete millenniumsmål vil Norge i alle relevante fora gå inn for forsterket innsats.

* * *

Handlingsplanen er grunnlaget for både politisk og operasjonell handling. Som utviklingspolitikken selv må planen avspeile en bred agenda for å fange opp alle de tema som

³ Utviklingskomiteen i Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling.

er viktige for en god og bærekraftig samfunnsutvikling. Svært mange av tiltakene som er nevnt i Handlingsplanen må gjennomføres dersom Millenniumsmålene skal kunne nås. Det betyr imidlertid ikke at *Norge* skal gjøre noe i alle sammenhenger. Vi er en aktør blant mange. Vi er imidlertid en aktør med klare synspunkter på hva som bør gjøres og som vil målbære dette.

Handlingsplanen er ikke først og fremst et operativt dokument. Den angir oppgaver og prioriteter på et strategisk nivå. Prioriteringen og operasjonaliseringen av de mange oppgavene vil imidlertid i første rekke skje gjennom samarbeidslandenes egne fattigdomsstrategier. Det er *de* som eier utfordringene og det er de som må være hovedaktørene. Industrielandenes rolle er å bidra med rådgivning og ressurser.

Innledning

"Ingen taler vår sak. Hvem representerer oss? Ingen." Fra Egypt.

Sitatet er hentet fra undersøkelsen "Voices of the Poor", de fattiges røst, en samling utsagn fra de fattige selv som Verdensbanken laget som grunnlag for World Development Report 2000/1 om fattigdom. Vi har tatt med dette sitatet, og en del andre, i denne planen for å minne oss som bare kjenner fattigdom fra litteratur, synsinntrykk og statistikk, om at fattigdom er en svært konkret realitet i mange menneskers liv. Det er faktisk mellom 1 og 3 milliarder som kan beskrive sin livssituasjon omtrent slik de stemmene vi her hører gjør. Det er disse menneskene denne planen skal bidra til å hjelpe. Det er deres sak vi skal tale.

Beslutningen om å utarbeide en samlet norsk strategi eller handlingsplan for fattigdomsbekjempelse i utviklingsland ble tatt av utviklingsminister Frafjord Johnson i samband med at OECD/DAC i 1999 laget en større studie av medlemslandenes arbeid for bekjempelse av fattigdom. Utredningsarbeidet ble imidlertid først igangsatt i 2001 for å kunne trekke på arbeidet som ble nedlagt i viktige internasjonale prosesser; bl.a. forarbeidene til FNs Millenniumskonferanse, utarbeidelsen av Verdensbankens utviklingsrapport, World Development Report for 2000/1 om fattigdom og utarbeidelsen av OECD/DACs retningslinjer for fattigdomsbekjempelse, "Guidelines on Poverty Reduction"⁴.

Planen er basert på norske og andre lands og aktørers erfaringer med utviklingssamarbeid og på mål og prinsipper, som bl.a. er utformet med bakgrunn i ulike FN-konferanser gjennom 90-tallet og arbeid utført av OECD. Dette gjelder bl.a. Millenniumsmålene, for fattigdomsbekjempelse. Flere av disse konkrete og ambisiøse målene skal etter planen oppfylles innen 2015. Dette gjelder bl.a. på viktige områder som helse, utdanning, likestilling og miljø. Den norske regjeringen har forpliktet seg til å følge opp disse målene, og både FN og OECD vil overvåke medlemslandenes bidrag.

Handlingsplanen slår fast at bistand er, og fortsatt vil være, et viktig virkemiddel i bekjempelse av fattigdommen i verden. Men bistand er bare ett av flere virkemidler. Studier viser at det er like viktig at rammebetingelsene for handel, næringsutvikling og vekst bedres og at utviklingsland fører en sosial fordelingspolitikk.

Planen påpeker også at mer enn bistanden, vil den politikken de rike landene ellers fører påvirke landenes evne til fattigdomsbekjempelse. Dumping av landbruksvarer på verdensmarkedene og hindringer i form av tollsatser, importkvoter og helse restriksjoner på produkter fra fattige land, er relevante eksempler.

OECD har laget en sjekklister som de anbefaler medlemslandene å bruke for å avdekke inkonsistens mellom ulike politikkområder. Bedre sammenheng i politikken, "policy coherence", skal bidra til å redusere fattigdommen. En kortversjon av denne listen finnes som vedlegg 2 i handlingsplanen. OECD vil selv benytte denne sjekklister i sine regelmessige eksaminasjoner av medlemslandene for å avdekke i hvilken grad de anstrenger seg for å samordne og tilpasse alle deler av sin politikk til beste for fattigdomsbekjempelse i

⁴ Se www.oecd.org/dac/poverty

utviklingsland. Dette innebærer at også Norge må foreta en gjennomgang av ulike politikkområder for å klargjøre hvilket forbedringspotensiale som eksisterer og hva som kan gjøres for å bidra til redusert fattigdom i utviklingsland. Planen redegjør i denne sammenheng for konkret norsk oppfølging på en rekke områder.

Handlingsplanen er Regjeringens overordnede redskap til å fremme og samordne bekjempelse av fattigdom gjennom utviklingspolitikken i bred forstand. Den erstatter imidlertid ikke andre dokumenter som er retningsgivende på sine felter innenfor det utviklingspolitiske området. Områder som anses godt dekket i andre planer og strategier er ikke omtalt særskilt i dette dokumentet.

Handlingsplanen er ikke noe endelig dokument. Rammebetingelsene våre vil sikkert endre seg mye fram mot 2015. Det kan skje ting som krever andre strategiske grep enn dem vi har planlagt her. Det er også slik at vårt erfarings- og kunnskapsgrunnlag og vår forståelse av omverdenen forandrer seg. Vi må derfor være forberedt på å revurdere etablerte standpunkter og prøve gamle sannheter på en ny virkelighet. Dette vil vi gjøre i samarbeid med alle dem som har bidratt til å skape planen. Planen representerer derfor også et utgangspunkt for en løpende dialog med andre offentlige etater, frivillige organisasjoner, fagmiljøer, næringsliv og samarbeidslandenes myndigheter, om hvordan Millenniumsmålene kan nås.

I Plan 2015 i kampen mot fattigdom

"Vi fattige er usynlige for andre – Akkurat som blinde ikke kan se, kan ikke de andre se oss." Fra Pakistan.

Fattigdom er vår tids største utfordring. Ca. 1,2 milliarder lever under forhold som kan karakteriseres som ekstrem fattigdom. I de minst utviklede regionene, som dessuten har høy befolkningsvekst, har antallet mennesker som lever under fattigdomsgrensen vokst. Befolkningsøkningen har ført med seg både lavere inntektsøkning og press på brennved, beitemarker, jordbruksjord og andre knappe naturressursene. Andelen av verdens befolkning som lever i ekstrem fattigdom gikk likevel litt ned på 90-tallet. Likedan falt antallet personer som lever i ekstrem fattigdom noe. Fremdeles gjenstår imidlertid enorme utfordringer – når vi tar som utgangspunkt at Millenniumsmålene skal nås.

Hva er fattigdom?

"Ikke spør meg hva fattigdom er, for du har møtt den utenfor huset mitt. Se på huset og tell hullene. Se på redskapene mine og på klærne jeg bærer. Se på alt sammen og skriv ned det du ser. Det er fattigdom." Fra Kenya.

Fattigdom er et komplekst fenomen. Inntekts- og forbruksmål gir ingen fullgod beskrivelse av fattigdommens natur, selv om de er viktige og representerer et godt og håndfast mål på fenomenet. Fattige mennesker beskriver sin egen situasjon ganske nyansert. De legger stor vekt på allmenne aspekter, som mangel på mat, klær og husly, dårlig helsesituasjon og mangel på grunnleggende ferdigheter som kreves for å sikre tilværelsen. Andre aspekter er knyttet mer spesifikt til deres sosiale relasjoner, og har med mangel på fellesskap, solidaritet, verdighet, følelsen av ufrihet og mangel på rettigheter å gjøre. Mangel på dokumenterbar råderett over jord og andre ressurser som kan gi grunnlag for lån og dermed for bedring av eget livsgrunnlag, preger også fattige menneskers situasjon. Mange fattige fremhever også usikkerhet og sårbarhet mht vold, naturkatastrofer og økonomiske omveltninger. Andre framhever mangelen på innflytelse over egen situasjon og at ingen representerer dem.

FNs utviklingsprogram, (UNDP)⁵, definerer utvikling som utvidelse av folks valgmuligheter. Utgangspunktet er at fattige mennesker ofte ikke har samme mulighet som andre til å forsvare de rettigheter som de i prinsippet har krav på.

De som har under en dollar om dagen å leve for karakteriseres som ekstremt fattige. På bakgrunn av det som er sagt foran, er en dollar om dagen et endimensjonalt mål på en sammensatt virkelighet. Andre mål er også i bruk. Likevel, forbruk og inntekt henger nært sammen med mange andre aspekter ved fattigdom, og de er relativt enkle å måle. Dette har gjort at en dollar om dagen, generelt er blitt en mye brukt indikator på folks sosiale og økonomiske levekår.

Årsakene til fattigdom er mange og varierte. Blant de viktigste finner vi:

⁵ www.undp.org

- Dårlige rammebetingelser for investeringer og næringsutvikling (makroøkonomisk ustabilitet, utilfredstillende skattesystemer, lover og regler og rettsvesen, mangelfullt utviklet finanssektor og svake offentlige kontrollinnsatser).
- Urettferdige handelsbetingelser for fattige land
- Uhåndterlig gjeldsbyrde
- Mangelfull satsning på helse og grunnskoleutdanning generelt og ikke minst for jenter og kvinner.
- Manglende kontroll med hiv/aids, malaria og tuberkulose. Sykdommer som i dag truer selve utviklingsprosessen i mange fattige land.
- Befolkningsøkning pga. høye fødselsrater og dermed press på naturressurser og redusert inntektsvekst.
- En økonomisk og sosial politikk som ikke er tilstrekkelig fokusert på utvikling og fattigdomsbekjempelse.
- Svake offentlige institusjoner og mangelfullt styresett (inkludert vilkårlig rettsutøvelse og korrupsjon)
- Politiske uroligheter og krig.
- Mangel på forsvarlig ressursforvaltning og forringelse av tilknyttede levevilkår.
- Manglende individuelle rettigheter til eiendom, svake kollektive rettigheter til bruk av land- og vannressurser og manglende økonomisk, politisk og sosial frihet til å realisere sine muligheter. Når fattige ikke eier jorda de dyrker, medfører det avhengighet, utrygghet og dårlig tilgang på kreditt til investeringer. Kvinner er særlig utsatt.
- Dårlig infrastruktur som gir høye produksjonspriser, svak konkurranseevne, og stor sårbarhet for prisendringer på importert energi.
- Lav produktivitet i jordbrukssektoren, lave priser på jordbruksprodukter, og for svakt utviklet markedssystem for omsetning av jordbruksprodukter.
- Lukkede økonomier med lite konkurranse. Statsmonopoler eller industri konsentrert på få hender som stenger for konkurranse.
- Strenge sosiale skiller med liten sosial mobilitet.
- Manglende kjøpekraftig middelklasse.

Mange av faktorene på denne listen er relatert til hverandre. Den høye befolkningsveksten påvirker en rekke faktorer som bidrar til å opprettholde fattigdommen. Videre forteller sammenhengene i det økonomiske systemet oss at lav etterspørsel kan være en av årsakene til at landenes egen industri utvikler seg sent. Samtidig henger manglende kjøpekraft sammen med lavt lønnsnivå som igjen er et resultat av lav produktivitet som igjen skyldes mange forhold. Også privilegier til statsmonopoler og korrupsjon bidrar til denne onde sirkelen.

Fattigdommens natur, omfang og årsaker er nærmere omtalt i Vedlegg 1.

Bekjempelse av fattigdommen er det 21. århundrets viktigste oppgave – hva kan Norge bidra med?

”Hvem har råd til å hjelpe andre når det er krise?” Fra Pakistan.

Alle har plikt til å bidra til å redusere den enorme mengde nød og lidelse som verdens fattigdom fører med seg. Norge har en viktig rolle å spille i dette arbeidet. Denne handlingsplanen beskriver Norges bidrag til den internasjonale innsatsen mot fattigdom, både

nye initiativer og videreføring av arbeid som er i gang.

Planen sikter primært mot å dekke fire formål:

- *Styrende prinsipper.* Markere hovedprinsippene for Norges bidrag til utvikling og fattigdomsbekjempelse. Prinsipper som også bør gjelde for alle som er involvert i arbeid med relevans for fattigdomssituasjonen i utviklingsland.
- *Sammenheng i politikken.* Framheve hvordan sider ved Norges og andre industrilands politikk som ikke er primært rettet mot utviklingsland, likevel virker inn på utviklings- og fattigdomsbekjempelse i disse landene og sørge for å unngå at norsk politikk bidrar til forverring av fattige lands situasjon.
- *Samarbeid og samordning.* Peke på sammenhengene mellom Norges arbeid for å bidra til utvikling og fattigdomsbekjempelse i utviklingsland, det arbeidet som samarbeidslandene selv legger ned for å oppnå dette, den internasjonale innsatsen som gjøres av andre aktører for samme formål, det store behovet for samordning som foreligger og avhengigheten av gode nasjonale og internasjonale/ globale rammebetingelser for å lykkes.
- *Tiltak.* Indikere tiltak som kan bidra til at norsk politikk med relevans for fattige utviklingsland bedre støtter opp under målet om fattigdomsbekjempelse.

Den grunnleggende motivasjonen for innsats for fattigdomsbekjempelse er av moralsk art. Alle som har mulighet har også et ansvar for å bidra til å eliminere den lidelse og nød som fattigdom medfører. På FNs sosiale toppmøte i København i 1995 forpliktet verdenssamfunnet seg til å utrydde fattigdommen i verden. Dette er det ambisiøse, langsiktige og endelige målet i kampen mot fattigdom.

Millenniumsmålene

De 8 Millenniumsmålene (Millennium Development Goals, MDG)⁶ er nedfelt i slutterklæringen fra FNs Millenniumsforsamling høsten 2000. De er også delvis integrert i OECD/DACs retningslinjer for fattigdomsreduksjon, som skal veilede OECD/DACs medlemsland til bedre innsats for å nå målene, og som tenkes brukt bl.a. i eksaminasjonen av OECD/DAC-landenes utviklingspolitikk. Målene tar utgangspunkt i situasjonen slik den var i 1990:

I erklæringen fra Millenniumskonferansen ble det også vist til utfordringer knyttet til fred og nedrustning, menneskerettigheter og godt styresett. Dette er faktorer som har særlig betydning for fattige menneskers livssituasjon.

Fattigdom utgjør også en trussel mot politisk stabilitet og velferd og skaper flyktningstrømmer, ukontrollert urbanisering, kriminalitet, konflikt og terrorisme, spredning av sykdommer og forverring av miljøsituasjonen i mange land.

Land i nord har også økonomisk interesse av redusert fattigdom og økt integrasjon av fattige land i verdensøkonomien. Økonomisk utvikling og økt deltakelse i verdenshandelen innebærer mer diversifisert produksjon, økt kjøpekraft og utvidede markeder, og dermed mer vekstkraft i utviklingslandenes økonomier. Dette betyr igjen utvidede globale markeder til fordel for alle parter.

⁶ Mer om Millenniumsmålene/Tusenårsårene og Millenniumsforsamlingen finnes på internett på FNs og UNDPs hjemmesider.

Millenniumsmålene

1. Utrydde ekstrem fattigdom og sult. Bl.a. halvere andelen av verdens befolkning som lever på under en dollar om dagen og andelen mennesker som sulter, innen 2015.
2. Sikre full grunnskoleutdanning for alle gutter og jenter innen 2015.
3. Fremme likestilling og styrke kvinners stilling. Bl.a. ved å fjerne forskjellene mellom andelen gutter og jenter i grunnskole og videregående skole, fortrinnsvis innen 2005, og på alle skoletrinn innen 2015.
4. Redusere dødeligheten blant barn under 5 år med to tredjedeler innen 2015.
5. Redusere dødeligheten blant gravide og fødende kvinner med tre fjerdedeler innen 2015.
6. Stoppe og reversere spredningen av Hiv/aids, malaria og andre sykdommer som truer menneskeheten innen 2015.
7. Sikre miljømessig bærekraftig utvikling. Bl.a. gjennom å innarbeide prinsippene for bærekraftig utvikling i lands politikk og programmer og reversere tapet av naturressurser, halvere i andelen mennesker uten tilgang på sikkert drikkevann innen 2015 og oppnå betydelig bedring i leveforholdene for minst 100 millioner mennesker som bor i slumområder innen 2020.
8. Utvikle et globalt partnerskap for utvikling. Bl.a. gjennom utvikling av et åpent, regelbasert, forutsigbart og ikke-diskriminerende handels- og finanssystem. Gjennom å ta hensyn til de særlige behovene til de minst utviklede landenes og utviklingsland som er uten kystlinje eller små øystater. Gjennom tiltak for å løse gjeldsproblemene til utviklingsland gjennom nasjonale og internasjonale tiltak for bærekraftig gjeldslette. Gjennom tiltak for å utvikle og iverksette strategier for godt og produktivt arbeid for ungdom. Gjennom å gi folk i utviklingsland tilgang til billige nødvendige medisiner i samarbeid med farmasøytisk industri. Gjennom å gjøre moderne teknologi, særlig informasjons- og kommunikasjonsteknologi, tilgjengelig i samarbeid med privat sektor.

Fattigdomsutfordringen møter oss på alle politikkområder

”Vi hører stadig om penger som myndighetene setter av til prosjekter, men ingenting hender her hos oss.” Fra Sør Afrika.

En norsk utviklingspolitikk med fattigdomsbekjempelse som mål må favne videre og inneholde mer enn tiltak begrenset til pengeoverføringer over bistandsbudsjettene. En rekke politikkområder har direkte eller indirekte betydning for utviklingslandenes og verdenssamfunnets muligheter til å løse fattigdomsproblemene. Det gjelder både fattige og rike lands arbeid for internasjonal fred og stabilitet, fremme av demokratiske verdier og respekt for menneskerettigheter, handels-, nærings- og konkurransepolitikk inklusive landbrukspolitikken. Det gjelder miljø- og ressursområdet, det gjelder kvinne- og likestillingsspørsmål, finansmarkedene og flyktninge- og innvandringspolitikken.

Norsk utenrikspolitikk har en rekke spesifikke mål og skal ivareta norske interesser generelt. Fattigdomsbekjempelse i fattige utviklingsland er blant disse målene og det er viktig at norsk utenrikspolitikk også fungerer helhetlig og troverdig i forhold til den globale innsatsen for å

nå dette målet. Vi må derfor peke på viktige politiske og praktiske sammenhenger og arbeide for at ulike politikkområder, så langt det er mulig, støtter opp om den internasjonale innsatsen for fattigdomsbekjempelse.

I lys av dette er ett av de viktigste elementene i handlingsplanen et forsterket krav til sammenheng i politikken på ulike felter, både i Norge og internasjonalt. OECD/DACs sjekklister skal i norsk sammenheng bl.a. brukes til å søke å sikre samsvar i politikken på relevante områder med sikte på at den som et minimum ikke skal virke negativt inn på fattigdomsbekjempelsen i utviklingsland. Derfor bruker en her begrepet utviklingspolitikk om *all norsk politikk med vesentlig relevans for utvikling og fattigdomsbekjempelse i utviklingslandene.*

For flere av Millenniumsmålene kan vi konstatere framgang det siste tiåret. Bl.a. ble andelen ekstremt fattige redusert på 1990-tallet. Minst framgang har det vært for de mål som spesifikt er knyttet til barns og kvinners situasjon. Dette viser at deres livssituasjon og rettigheter er lavt prioritert i mange land. Innsatsen for å sikre økte rettigheter for disse gruppene er derfor særlig viktig framover, om Millenniumsmålene skal nås.

Flere forhold, bl.a. økonomiske kriser og nedgangskonjunkturer, kan virke hemmende på arbeidet med å nå Millenniumsmålene. Finanskrisen i Asia på slutten av 1990-tallet førte eksempelvis til en reduksjon av den økonomiske veksten både i Asia og globalt, og hadde dramatiske konsekvenser for millioner av fattige.

Væpnede konflikter, hiv/aids og naturkatastrofer er andre trusler som kan rive bort livsgrunnet for de fattige.

Viljen hos utviklingslandenes myndigheter til å fremme utvikling og til å sikre de fattiges menneskerettigheter, er avgjørende for muligheten til å nå Millenniumsmålene. Det internasjonale samfunns rolle er i denne sammenheng å føre en dialog der disse rettighetene markeres og bidra med faglig bistand for å gjøre det mulig å realisere dem. De rike landene må også sikre de fattige del i globale goder som bl.a. markedsadgang, og de må generelt støtte opp under landenes egen innsats med finansiell og faglig bistand der en er enig om at det kreves og kan komme til nytte. Viktige internasjonale konferanser, bl.a. omkring finansiering for utvikling, har tatt opp disse utfordringene og gitt nyttige bidrag til å møte dem.

Muligheten for å nå målene varierer mellom ulike deler av verden. Størst er utfordringene i Afrika sør for Sahara, hvor andelen av ekstremt fattige, økte med 20 prosent mellom 1990 og 1996 og hvor kvinner utgjør en betydelig andel av disse. Den økonomiske veksten her overstiger knapt befolkningsveksten og er dermed ikke tilstrekkelig til å bidra til økt velferd for befolkningen.

Bistanden til Afrika har falt fra 32 dollar per innbygger i 1990 til 18 dollar i 1998. Dette har skjedd samtidig som mange afrikanske land har begynt å få bedre orden på den økonomiske politikken, kan begynne å vise til resultater i form av økt vekst og fattigdomsbekjempelse, og dermed befinner seg i en fase hvor bistand har vist seg særlig effektiv. Norge vil fortsatt arbeide for å reversere denne utviklingen. Vi har som mål å øke bistanden til 1 prosent av brutto nasjonalinntekten innen 2005 og å påvirke andre rike land til å øke sin bistand til minst 0,7% av BNI, som er OECD/DACs mål for andelen av bistand i forhold til brutto-nasjonalinntekten for medlemmene. Vi vil samtidig arbeide for å utløse andre former for finansiering til de fattigste landene, i samarbeid med næringsliv, finanssektoren, andre land og internasjonale organisasjoner.

Vi trenger samarbeid og allianser på alle nivåer

”Det viktigste godet du har er et bredt og vel plassert familienettverk som kan hjelpe deg med arbeid, kreditt og finansiell assistanse.” Fra Senegal

Millenniumsmålene kan bare nås gjennom en bred allianse av land, multilaterale institusjoner og –organisasjoner, samt ved å utnytte bedre potensialet i det sivile samfunn og i næringslivet. Innsatsen som trengs er betydelig, både bilateralt og gjennom multilaterale institusjoner. Her har det skjedd mye internasjonalt. Norge ønsker å bidra til å styrke og utnytte det kraftige momentum som er skapt i det internasjonale samarbeidet om å oppfylle Millenniumsmålene, hvor bekjempelse av fattigdommen står i sentrum. For å bidra til å nå Millenniumsmålene, må norsk innsats for utvikling baseres på samarbeid og allianser med utviklingslandene selv, med multilaterale organisasjoner, med de øvrige industriland, med andre internasjonale aktører, med privat sektor og med frivillige organisasjoner.

Utgangspunktet for samarbeidet er at landene selv skal lede an i samordning av bistand og andre ressurser på nasjonalt nivå. Denne forutsetningen skal også ligge til grunn for multilaterale organisasjoners bruk av norske midler som kanaliseres via dem. Det innebærer bl.a. allianser med disse for å bidra til gjennomføring av helhetlige fattigdomsstrategier som PRSP-er og tilknyttede mekanismer som PRGF og PRSC⁷.

Både i forhold til multilaterale institusjoner og bilaterale givere kan innsatsen for realisering av Millenniumsmålene bli mer effektiv gjennom koordinering av innsatsen, kanalisering av midler, konsensusbyggende dialog om policyspørsmål og etterprøving av oppfølgingen. Arbeidsdeling bør baseres på den enkelte aktørs særlige fortrinn.

Norsk utviklingspolitikk fremmes best i allianser med likesinnede. Samtidig er nært samarbeid nyttig for å fremme norske perspektiver på utviklingspolitikken. F.eks. er EU en meget tung aktør på utviklingssiden både i FN og bilateralt, og som handelspartner for utviklingsland. Vi har et nært utviklingspolitisk samarbeid, ikke bare med de nordiske landene, men med Storbritannia, Nederland og Tyskland i den såkalte Utstein-gruppen⁸. Vi ønsker å intensivere samarbeidet for å fremme felles utviklingspolitiske synspunkter, og på det praktiske planet når det gjelder samarbeid om finansiering av bistand overfor utviklingslandene. Dialogen skal også omfatte policy coherence spørsmål omkring handel og finansiering av utvikling.

Allianser i form av uformelle grupperinger som Utstein-gruppen, ”G 0,7”⁹ og andre sammenslutninger av likesinnede har vist seg effektive i mange sammenhenger og vil bli aktivt benyttet i arbeidet for å realisere målene.

⁷ PRSP: Poverty Reduction Strategy Papers, samarbeidslandenes fattigdomsstrategi-dokumenter. Norge og andre aktører som er aktive i utviklingssamarbeidet i landene bidrar til å sikre at disse utarbeides i dialog med det sivile samfunn og representanter for de fattige. PRGF: Poverty Reduction and Growth Facility: IMF's kredittordning for de fattigste landene. PRSC: Poverty Reduction Support Credit: Verdensbankens kredittordning for understøttelse av PRSP-ene.

⁸ Uformelt nettverk opprinnelig etablert av utviklingsministrene i Nederland, Norge, Storbritannia og Tyskland.

⁹ Landene som yter 0,7% eller mer av BNI i bistand. I 2001 var det: Danmark, Nederland, Norge, Luxembourg og Sverige.

Samarbeid med det sivile samfunn er meget viktig. Organisasjonenes store kontaktnett ut over den offentlige sektoren i samarbeidslandene, den innsikten de har i lokale forhold og deres grasrotorienterte arbeid, gjør dem til viktige samarbeidspartnere. De når ofte fattige mennesker i land hvor politiske forhold gjør dette vanskelig via det offentlige. Disse gruppene sterke engasjement for Millenniumsmålene og deres særlige erfaringer med arbeid på grunnplanet i utviklingsland gjør dem også til særlig interessante dialogpartnere mht. å identifisere måter å bekjempe fattigdom på.

Samarbeid med privat sektor er viktig fordi det bidrar til at selskapene etablerer samarbeid med og selv starter bedrifter i utviklingsland. Slik overføres både kapital, teknologi og kunnskaper til fattige land.

Samarbeid ute krever samordning hjemme. Regjeringen legger vekt på samarbeidet mellom offentlige myndigheter, frivillige organisasjoner, forsknings- og utdanningsinstitusjoner og næringslivet i Norge for å øke forståelsen av utviklingslandenes utfordringer og for å mobilisere alle gode krefter i kampen mot fattigdom.

Mer kunnskap for bedre politikk

”Endelig vil de over høre oss. Før spurte de oss ikke engang hva vi mente.” Fra Guatemala.

Økt sammenheng i politikken for bedre fattigdomsbekjempelse på tvers av faglige og formelle skiller stiller særlige krav til bred og relevant kunnskap. Forsknings- og utredningsarbeid må rettes inn mot problemstillinger som belyser hvilke bidrag Norge som en liten aktør kan gi. Kunnskap, kompetanse, opplæring og rekruttering i de deler av forvaltningen som har et hovedansvar for politikk som berører de fattige landene, må gjenspeile at fattigdomsbekjempelse er det sentrale målet. Både i evaluering av utviklingssamarbeidet og mht. innrettingen av kompetansebygging i relevante norske institusjoner, blir det viktig å ta i betraktning de endringene som finner sted i samarbeidsrelasjonene mellom utviklingsland og industriland. Det blir også viktig å skaffe tilstrekkelig kunnskap om ulike politikkområders virkning på fattigdom og bekjempelse av den. Også de deler av forvaltningen som har et mer indirekte ansvar for utviklingssamarbeidet må få del i denne kunnskapen.

II De største utfordringene

”Å være fattig er å være trett – alltid.” Fra Kenya.

Selv om eksterne forhold har betydning for et lands fattigdomssituasjon, er det landet selv som har den viktigste rollen i forhold til å ta fatt i sitt eget fattigdomsproblem. Erfaring viser at det i første rekke er i land hvor myndighetene erkjenner dette, føler eierskap til sine problemer og tar ansvar for å løse dem, samtidig som de garanterer sine innbyggere fred, medbestemmelse og sikkerhet, at forholdene ligger best til rette for at fattigdommen kan bekjempes.

Fattigdom er imidlertid også rike lands ansvar, fordi disse ofte har et avgjørende ord når internasjonale rammebetingelser for handel og finansiering skal fastlegges og når markedsadgang skal innrømmes. Det dreier seg også om en mer rettferdig fordeling av ressursene. Det er derfor viktig å holde spørsmål omkring fattigdomsbekjempelse høyt på dagsorden i alle relevante internasjonale organisasjoner hvor industriland møtes.

Mange utviklingsland utarbeider nasjonale fattigdomsstrategier som et hjelpemiddel til å belyse sammenhenger mellom ulike utviklingsoppgaver og til å prioritere mellom dem. For de fleste av de minst utviklede landene vil en fattigdomsstrategi måtte inneholde mer enn spesielle sektorinnsatser, tiltak rettet mot særskilte grupper og regioner eller spesifikke tiltak rettet mot strukturelle skjevheter. Det må også sikres samsvar mellom ressurstilgangen, makroøkonomiske mål og alle sentrale sektorplaner. I land hvor en stor andel av befolkningen er fattige, vil en fattigdomsstrategi derfor oftest være ensbetydende med en bred utviklingsplan med fattigdomsfokus.

Norge skal ikke nødvendigvis være ”plogspiss” når det gjelder å møte enhver av de utfordringene som drøftes her. Vi skal imidlertid bidra til at det internasjonale samfunnet samlet sett fokuserer på dem og aktivt arbeide for å utvikle og iverksette bedre løsninger. Vi skal også ta en lederrolle, når vår assistanse er etterspurt og vi har spesielle forutsetninger.

Fred og sikkerhet må sikres

”Hva som bestemmer fattigdom eller velvære? Det er urfolkens skjebne å være fattige.” Fra Ecuador

Fred og sikkerhet er grunnleggende forutsetninger for enhver stabil, positiv utvikling. Befolkningsgrupper som allerede i utgangspunktet er utsatte, er alltid blant de som rammes hardest når det kommer til væpnet konflikt. De utsettes for fysiske overgrep, voldtekter, brutalitet og drap. De fordrives fra sine hjem, familiene splittes og de taper all eiendom. Den sosiale kapitalen – nettverk, lokalbaserte kunnskaper etc. – som er en viktig ressurs for de fattige i kampen for å overleve, brytes ned. Samfunnets evne til å sikre sysselsetting og sosiale tjenester svekkes. Konfliktforebyggende, fredsskapende, fredsbevarende og fredsbyggende innsats er derfor av stor betydning for de fattigste delene av befolkningen. Religiøse aktører har også en rolle å spille i denne sammenhengen.

Utviklingspolitikken har fattigdomsbekjempelse som overordnet mål. Også fra et mer generelt utenrikspolitisk perspektiv er dette fornuftig politikk. En effektiv fattigdomsbekjempelse vil virke positivt inn på underliggende årsaker til konflikt og terrorisme. Fred og stabilitet er i sin tur viktige rammebetingelser for økonomisk og sosial utvikling. En utviklingspolitikk som

bekjemper fattigdom bidrar til å styrke det internasjonale samarbeidet og er dermed også god utenrikspolitikk. Norsk innsats på dette feltet vil sammenfattes i en egen strategi for støtte til og deltakelse i fredsbygging.

Menneskerettighetene skal fremmes

”Når noen er fattig har hun ingenting hun skulle sagt blant folk og hun føler seg mindreverdige. Hun har heller ikke mat, det er sult i huset, de har ingen klær og det er dårlige utsikter for familien.” Fra Uganda

Ekstrem fattigdom innebærer en krenkelse av menneskeverdet og vanskeliggjør gjennomføringen av menneskerettighetene. De fattigste delene av befolkningen, ofte grupper som kasteløse, urbefolkninger og i mange tilfeller kvinner og barn, er samtidig de som i størst grad ser sin frihet begrenset og som utsettes for menneskerettighetsbrudd. Dette gjelder sivile og politiske så vel som økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Det er derfor klare sammenhenger mellom fattigdomsbekjempelse og styrking av menneskerettighetene. Både enkeltindivider og grupper skal ha muligheter til å ta ansvar for egne liv og egen velferd. I denne sammenhengen er det viktig å fremme like rettigheter mellom kvinner og menn og det å gi de fattige rett til eiendom viktig. Det er et nasjonalt politisk ansvar å legge til rette for dette.

Nobelprisvinner i økonomi, Amartya Sen, framhever sterkt det normative/ etiske grunnlaget for å fremme sentrale mål som har sin basis i menneskerettighetene. Dette gjelder for eksempel utdanning, helse og organisasjons- og ytringsfrihet. Samtidig viser Sens forskning hvordan det å fremme disse målene også bidrar til økonomisk og sosial utvikling og hvordan de gjensidig kan forsterke hverandres positive effekter. For eksempel er det en positiv sammenheng mellom investeringer i primærhelsetjenester og økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon. I tråd med dette bør en effektiv utviklingspolitikk aktivt søke å stimulere ikke bare økonomisk vekst isolert sett, men også utnytte mulighetene til å ”utvide friheter” langs hele spektret av menneskerettigheter.

Utviklingspolitikken henger nært sammen med utenrikspolitikken og vi må respondere med negative reaksjoner også overfor fattige utviklingsland, f.eks. ved brudd på menneskerettighetene, ved vedvarende dårlig styresett og ved større negative politiske hendelser. Utviklingsarbeid og fattigdomsreduksjon innebærer imidlertid meget langsiktige oppgaver. Det er derfor nødvendig at utviklingspolitikken bl.a. på landnivå har en langsiktig strategisk tilnærming.

Majoriteten av verdens fattige er kvinner. Likestilling og styrking av kvinners stilling er en forutsetning for fattigdomsbekjempelse og forsvar av menneskerettighetene. I de fleste samfunn holdes kvinner lavt nede på den sosiale rangstigen. De er sosialt, kulturelt og økonomisk avhengig av menn. Det er ubalanse mellom kvinner og menns arbeidsbyrde og i deres tilgang på eiendom. De mangler ofte arverett til familiens eiendom, andre ressurser og makt. Kvinner gis færre muligheter enn menn til å påvirke, delta i og dra fordel av utviklingen. Slike ulikheter mellom kvinner og menn representerer tap av økonomiske og menneskelige muligheter og er dermed et tap både for den enkelte kvinne og for samfunnet som helhet.

Barnekonvensjonen fastsetter barnas rettigheter, men i fattige land frarøves barna ofte sine muligheter til overlevelse og utvikling, og fattigdomsspiralen blir videreført. For å kunne bidra til effektiv fattigdomsbekjempelse må barns rettigheter respekteres. Den store

utfordringen for de fattige landene er å gi barna et tilstrekkelig tilbud, ikke minst i form av utdanning, så de får utviklet sine evner og senere i livet står bedre rustet til å skaffe seg et utkomme og bidra til samfunnsutviklingen.

Mangel på anerkjennelse av urfolkstatus i en rekke utviklingsland medfører at urfolk ofte utsettes for sosial, økonomisk og politisk diskriminering. Mangel på urfolkstatus gjør dem også ofte til den tapende part i strid om jaktmarker og beiteland. Diskriminering og tap av tradisjonelt erverv innebærer i sin tur fare for at de mister sin kulturelle identitet og høy risiko for at de blir fattige. Mange urfolk er i dag blant verdens fattigste. Det er viktig å motvirke en slik utvikling og bidra til at disse gruppenes tradisjonelle rettigheter blir respektert og til at deres stemme blir hørt når rettighetene utfordres.

Også barn, ungdom og eldre som har funksjonshemninger lider betydelig overlast i mange samfunn. Vi må arbeide for at også disse gruppenes rettigheter respekteres og fremmes.

Økonomisk vekst og fordeling er avgjørende for fattigdomsbekjempelse

”Jeg solgte jorden min og nå har jeg ingenting. Jeg kan aldri kjøpe jorden min tilbake for prisene stiger hvert år.” Fra Tanzania.

Varig økonomisk vekst som er klart større enn befolkningsveksten, og dermed gir økning i inntekt pr innbygger, er en forutsetning for å få til fattigdomsbekjempelse av betydelig omfang i fattige land. Men økonomisk vekst er ikke tilstrekkelig for å bekjempe fattigdommen. For å oppnå en vekst i individuelle inntekter og forbruk som kan skape dynamikk i et samfunn, må vekst i bruttonasjonalproduktet (BNP) ledsages av en bevisst sosial fordelingspolitikk og politikk for bred utvikling av næringslivet og arbeidstakernes rettigheter.

En studie fra Verdensbanken viser at i gjennomsnitt har inntekten for den femdelen med lavest inntekter vokst proporsjonalt med BNP pr innbygger i det enkelte land de siste 40 årene. Dette gjelder også de senere årene. De fattiges helsetilstand og utdanningsnivå er typisk også bedre i rike enn i fattige land.

Det er også en klar positiv sammenheng mellom økonomisk *vekst* og både nivå og veksttakt på gjennomsnittlig personlig forbruk for de fattigste 20 prosent av befolkningen. I land med høy økonomisk vekst kan en se klar nedgang i andelen ekstremt fattige i befolkningen. Dette holder stikk enten en sammenlikner verdensdeler, land eller regioner.

Studier viser i tillegg at *inntektsfordeling* og økning eller reduksjon i ulikhet har betydelig effekt på takten i bekjempelse av fattigdom. I Bangladesh var den økonomiske veksten jevn på hele 90-tallet med 2 prosent årlig økning i bruttonasjonalprodukt pr innbygger. Andelen fattige har imidlertid bare gått svært langsomt tilbake, bl.a. fordi ulikhetene i samfunnet har økt. I et land som Uganda har det motsatte skjedd. Den økonomiske veksten på 90-tallet førte til rask fattigdomsreduksjon, fordi den i større grad kom de fattige til gode.

I de fleste land hvor dette har vært studert, har for øvrig investeringer i både helse og utdanning vist seg å henge klart sammen med økonomisk framgang. Dette er også bekreftet av

andre internasjonale studier i regi av bl.a. Verdensbanken og Verdens helseorganisasjon, (WHO)¹⁰.

Gjeldsbyrden må ned

”Det var de rike som tjente på oppgangen ... men det er vi, de fattige, som betaler prisen for krisen.” Fra Thailand.

Finansiering av utvikling krever store investeringer og betydelige låneopptak. Utenlandsgjeld i tilknytning til fornuftige investeringer er derfor normalt. Mange av de fattigste landene og mange mellominntektsland, har imidlertid over tid fått en uhåndterbar gjeldsbyrde. Denne situasjonen må løses. Gjeldsletteordningen for de fattigste og mest gjeldstyngede landene (HIPC-ordningen¹¹) letter noe av denne byrden. Ordningen må imidlertid fullfinansieres og utvikles videre for å bidra effektivt til å oppfylle Millenniumsmålene. Dette vil Norge bidra til. Målet må være, sammen med andre kreditorland, å løse de fattigste landenes gjeldsproblemer.

Men gjeldslette skaper ikke utvikling uten at den også kommer de fattigste delen av befolkningen til gode. Dette krever at de midler som frigjøres ved gjeldslette benyttes til fordel for de fattigste og at det føres en politikk som ikke leder tilbake i gjeldsproblemer. Dette innebærer bl.a. at strategiene for fattigdomsbekjempelse må sikre at frigjorte midler faktisk blir brukt til fattigdomsreducerende tiltak.

En utfordring i forbindelse med videreutvikling av HIPC-ordningen knytter seg til land som har vært rammet av væpnede konflikter. Det må også arbeides for at de fattige landene skal oppnå en håndterbar gjeldssituasjon *ut over* deltakelsen i HIPC-ordningen. Når gjeldsletten fastsettes, må det bl.a. også vurderes om forhold som landet *ikke* har kontroll over tilsier at gjeldsletten skal økes ytterligere. Også gjeldssituasjonen etter en HIPC løsning må følges nøye. Bl.a. må det vurderes om kriteriene for HIPC-behandling er dekkende, både mht. likebehandling av de forskjellige land og når det gjelder realismen i kravene som stilles.

Den langsiktige finansieringen av multilaterale kreditorers deltakelse i HIPC-ordningen må sikres for at disse institusjonenes evne til å bistå de fattigste landene ikke skal reduseres som følge av gjeldslette. Til dette kreves det ytterligere bidrag fra mange giverland. Det er behov for en formalisert prosess for løpende vurdering av finansieringssituasjonen for HIPC-ordningen for å sikre dette.

For mellominntektsland er gjeldsbytteoperasjoner et viktig gjeldsletteinstrument. Koordinerte multilaterale gjeldsbytteoperasjoner, vil være mer effektive og omfattende enn bilateralt gjeldsbytte som er det vanlige i dag. Innføringen av multilaterale gjeldsbytteoperasjoner vil kunne supplere dagens arkitektur på gjeldsområdet positivt, og bør støttes i den grad de bidrar til bekjempelse av fattigdom og understøtter landenes egne strategier for utvikling.

Gjeldskriser kan true den internasjonale økonomiske stabiliteten. Det internasjonale valutafondet spiller en viktig rolle som stabilisator i det internasjonale finanssystemet. De senere års kriser viser at det er behov for styrking av dette systemet. Også i tilfeller der nasjonale gjeldskriser i mellominntektsland ikke direkte truer denne stabiliteten, kan de

¹⁰ <http://www.who.int>

¹¹ Gjeldsletteordningen for ”Highly Indebted Poor Countries”: <http://www.worldbank.org/hipc/>

innenlandske konsekvensene være så alvorlige at ekstern hjelp er nødvendig. Dagens internasjonale ordninger for å håndtere situasjoner hvor mellominntektsland ikke kan betjene sin gjeld er mangelfulle og viser klart behov for å komme i inngrep med nasjonale betalingsproblemer før krisene blir alvorlige og får systemiske ringvirkninger. Fra IMF-hold er det lansert mulige opplegg for internasjonale gjeldsmoratorier, hvor alle kreditorer må ta sin del av tapene gjennom ordnede gjeldsoppgjør. Til gjengjeld skal debitor forplikte seg til å søke hjelp i tide og å behandle alle kreditorer likt. Disse ideene vil kunne gi et system med både tidligere, raskere og billigere gjeldsoppgjør, og bør følges opp.

Åpnere verdenshandel tjener både rike og fattige land

”Der en vei går forbi, følger utviklingen hakk i hæl” Fra Kamerun.

En åpnere verdenshandel med økt markedsadgang for utviklingsland og økte direkte investeringer er viktigere for fattigdomsbekjempelse enn bistand. Proteksjonisme i rike land koster utviklingslandene mellom 100 - 150 mrd. USD pr år, minst det dobbelte av det de får gjennom utviklingssamarbeidet. Noe av det viktigste rike land kan gjøre for å støtte opp under fattigdomsbekjempelse, er å bidra til mer rettferdige handelsbetingelser og å åpne sine markeder for utviklingslandenes produkter, særlig landbruksvarer og tekstiler. Samtidig vil utviklingslandene tjene på å redusere egne handelshindringer. Dette skjer mest effektivt gjennom WTO, som er det globale verktøyet for multilaterale handelsforhandlinger. Nesten 4/5 av WTOs medlemmer er utviklingsland. I tillegg til reduksjon av tollsatser gjennom WTO-forhandlinger, kan industrilandene ensidig bygge ned eller avskaffe toll på produkter fra utviklingsland gjennom sine tollpreferanseordninger (GSP). Norge har i dag en av de mest liberale GSP-ordningene blant industrilandene, men fortsatt kan den forbedres mht. import av landbruksvarer og tekstilprodukter fra ordinære utviklingsland. Når det gjelder de minst utviklede land, har foreløpig kun Norge, EU og New Zealand vedtatt å gi toll- og kvotefri markedsadgang for alle varer fra disse landene.

Formell markedsadgang er ikke tilstrekkelig for å sikre at utviklingsland kan utnytte nye markedsåpninger. De få eksportproduktene de fattigste utviklingslandene har å selge tilfredsstillende ofte ikke de krav til merking, helse, sikkerhet og miljø som industrilandene stiller. Det er en stor utfordring å utvikle ordninger som ivaretar grunnleggende sikkerhetsbehov mht. helse, miljø osv., uten at utviklingslandenes eksportører ekskluderes. Ved utarbeidelse av nye regler og forskrifter i Norge og i forberedelsene til nye EØS-direktiver som også vil gjelde for Norge, bør eventuelle konsekvenser for eksporten fra utviklingsland vurderes før slike tiltak iverksettes. Eksportørene må få tid og mulighet til å tilpasse seg nye krav. Ofte vil det kunne være aktuelt med målrettet faglig bistand for å etablere de standarder og kontrollmekanismer som kreves. Direkte samarbeid mellom norske importører og produsenter i de fattigste landene har resultert i økt handel, jfr. både tekstilimport og import av landbruksvarer som kjøtt og blomster til Norge.

Forståelsen for at handel må sees i sammenheng med industrilandenes generelle utviklingspolitikk og for at utviklingsdimensjonen og utviklingslandenes interesser må få større plass innenfor det multilaterale handelssystem har økt den senere tid. Det legges også økt vekt på å bedre samordne den faglige bilaterale og multilaterale innsatsen i mottakerlandene. Det er dessuten økende forståelse for betydningen av å integrere handel i utviklingslandenes egne utviklingsplaner og fattigdomsstrategier.

WTOs ministererklæring fra Doha i november 2001, også kalt ”The Doha Development Agenda”, legger et godt grunnlag for fremtidige forhandlinger hvor utviklingslandenes, og særlig de fattigste utviklingslandenes behov og krav bedre ivaretas. Erklæringen forplikter medlemslandene til økt satsning på faglig bistand til kompetanseoppbygging for at utviklingslandene skal kunne delta mer aktivt i forhandlinger og kunne bedre utnytte sine muligheter under det multilaterale handelsregelverket og aktuelle markedsmuligheter.

En egen erklæring fra Doha om handelsrelaterte aspekter ved eiendomsrett til åndsverk (Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) og offentlig helse, fastsetter en del viktige prinsipper for hvordan patentregelverket kan tolkes for å gi utviklingslandene bedre tilgang til patenterte legemidler. Dette arbeidet har Norge fulle støtte.

Rammebetingelsene for investeringer og næringsutvikling må bedres

”Du må dyrke nettverkene dine og kontaktene med folk med makt og innflytelse for å sikre deg gode levekår og en fremtid.”
Fra Pakistan.

Utenlandske direkte investeringer (FDI) i utviklingsland var i følge FNs organ for handel og utvikling, (UNCTAD)¹², på ca 240 milliarder USD i 2000. Dette utgjør rundt fem ganger bistandsoverføringene fra OECD-landene samme år. Investeringene går imidlertid i liten grad til de fattigste landene. Særlig Afrika sør for Sahara har vært og er inne i en negativ trend. I underkant av 5 prosent av private investeringer går til denne regionen. Samtidig er de fattigste landene de som mest trenger økte overføringer utenfra for å få opp investeringsraten og komme ut av fattigdomsfellen. Den underliggende årsaken til dette er at det oppleves som for risikabelt å investere i disse landene. Risikoen kan være av politisk art, den kan skyldes makroøkonomiske ubalanser, manglende nasjonalt lovverk og institusjoner, eller manglende forutsigbarhet når det gjelder rammebetingelser generelt. Investorer i landene selv gjør de samme vurderingene som de utenlandske. I en studie fra 1999 viste f.eks. Verdensbanken at opp mot 40 prosent av all privat finansformue i Afrika var plassert i land utenfor kontinentet. Tilsvarende tall for Asia er 3 prosent.

For å få tilbake slike midler og for å tiltrekke seg nye investeringer, er det i mange land nødvendig med omfattende reformer innen økonomi og finans. Det er også behov for et bedre institusjonelt og regulerende rammeverk som kan sikre investeringene. Mangelfull informasjon og ”vedtatte sannheter” om fattige land er en betydelig tilleggsutfordring. Land som har gjennomført slike reformer blir ofte ikke belønnet med økte investeringer, bl.a. fordi de nye investeringsbetingelsene ikke er tilstrekkelig kjent internasjonalt.

WTOs ministermøte i Doha vedtok å forberede forhandlinger om et multilateralt regelverk for investeringer. Et slikt regelverk bør innebære grunnleggende WTO-forpliktelser som kan skape større sikkerhet for investorer, bl.a. likebehandling mellom utenlandske investorer, oversiktlige nasjonale regler og gradvis avvikling av proteksjonistiske ordninger i investeringsammenheng. Det må gi rom for vertslandet til å utforme sin egen næringspolitikk og utvikle sitt eget næringsliv på rettferdige betingelser, samtidig som det ivaretar behovet for likebehandling og forutsigbarhet. Dette bør over tid kunne bidra til økte investeringer også i fattige land.

Manglende effektivitet i tjenesteproduksjon hemmer den økonomiske utviklingen i mange utviklingsland. Uavhengig rettsvesen og gode offentlige institusjoner som håndhever regel-

¹² Informasjon på www.unctad.org.

verket er påkrevet, i tillegg til velfungerende infrastruktur. Samtidig må det gjennomføres reformer som kan bedre de fattiges tilgang på finansielle tjenester, inkludert mikrofinans og finansiering av investeringer i småindustri og innen primærnæringene. Styrking av dette systemet samt lokale sparekasser, vil være et viktig bidrag for å fremme økonomisk utvikling og fattigdomsbekjempelse i mange utviklingsland.

Privat sektor kan, for uten investeringer, bidra med verdifull overføring av kompetanse og teknologi samt adgang til nye markeder. I dagens situasjon har fattige utviklingsland et klart behov for styrket dialog og utvikling av partnerskap med næringslivet og privat sektor både hjemme og i utlandet, for å skape varig vekst. I denne situasjonen kan industriland som Norge bidra med bistand og tiltak for å tilrettelegge slikt samarbeid.

De fattige selv må også få mulighet til å ta del i næringsutviklingen. Undersøkelser viser at de disponerer store ressurser som de ikke får aktivert i det økonomiske systemet. Selv om de faktisk har hånd om disse ressursene (jord, hus, redskaper), så har de ikke formell råderett over dem. Dermed kan de heller ikke bruke dem til å styrke egen økonomi, f.eks. som garantier ved lån. Mange steder har de fattige heller ikke særlig god rettsbeskyttelse mot at andre tilegner seg disse ressursene. De fattige kan aktivt integreres i den formelle økonomien gjennom anerkjennelse og dokumentasjon av deres eiendom og økonomiske aktivitet. Det er viktig å få bukt med det byråkratiet og papirarbeidet som fattige i mange land må gjennom for å få formalisert og dokumentert slike rettigheter. Dette spørsmålet vil bli tatt opp i dialogen med utviklingsland.

Kampen mot fattigdom kan ikke lykkes uten demokrati og godt styresett

”I kommunestyret er alle tyver ... de løser ingen problemer, der er ingen skoler, ingen helsetjenester. De behandler ikke saker som interesserer vanlige folk.” Fra Brasil.

Utvikling forutsetter dynamisk samspill mellom sosiale og individuelle ressurser. Demokrati, som blant annet innebærer at alle har adgang til å engasjere seg politisk på lokalt og nasjonalt plan, er den beste garanti for at dette samspillet blir reelt. Dette innebærer bl.a. individuell frihet og muligheter til å bruke sine evner og ressurser. Demokratiske rettigheter som allmenn stemmerett, ytringsfrihet, frihet til å drive organisasjonsarbeid, retten til grunnutdanning og primærhelsetjenester, retten til eiendom og retten til å drive økonomisk virksomhet er viktige trekk ved de fleste samfunn som har lykkes med å bekjempe fattigdom og skape varig vekst. Da skapes de beste mulighetene for at vanlige folk, og ikke minst de fattige, selv kan mobilisere sine egne krefter og selv bidra til utviklingen av landet.

Betydningen av godt styresett i utviklingssammenheng er godt dokumentert. Kvaliteten på et lands styresett dreier seg både om hvordan samfunnets verdier forvaltes og om hvilken mulighet folk har til å gjøre sine rettigheter gjeldende, både overfor kontraktpartnere, andre aktører i samfunnet og overfor myndighetene på lokalt og nasjonalt plan. I samfunn der det offentlige apparatet fungerer dårlig eller vilkårlig, der lovene er uklare og rettsbeskyttelsen er svak, har fattige ofte vanskelig for å få tilgang til helse og utdanning og andre rettigheter de har krav på. Det er også ofte et problem at beslutningsmyndighet i liten grad er desentralisert og at lokale myndigheter står svakt. Dette skaper avstand mellom folk og beslutningstakerne og gjør det vanskeligere å kjempe for egne rettigheter.

Blant de viktigste hindringene for dette finner en lav utdanning, svake institusjoner og utbredt korrupsjon. En ser at myndighetene i mange land ikke evner eller har vilje til å skaffe de

nødvendige inntektene for å levere tjenester som er avgjørende for folks velferd, eller de bruker ikke slike inntekter i henhold til budsjettmessige prioriteringer. For eksempel medvirker dårlige rammebetingelser for etablering og drift av bedrifter i mange land til å begrense tilgangen på sysselsettingsskapende virksomheter. I neste runde går det offentlige glipp av skatteinntekter som er nødvendige for å holde grunnleggende offentlige tjenester i gang. I land som mottar mye bistand blir myndighetene mindre avhengig av skatteinntekter fra egne innbyggere enn de ellers ville vært. Dermed kan bistand under visse forhold bidra til å holde regimer som ikke styrer til sine innbyggers beste ved makten lenger enn nødvendig. Det er derfor viktig å vurdere viljen til styresettreform i forkant av bistandsengasjement og å finne alternative kanaler for fattigdomsbekjempelse der hvor myndighetene ikke er en egnet mottaker. I mange land fører ellers utbredt korrupsjon og lavt faglig nivå innen politi og rettsvesen til lav rettsbeskyttelse for fattige. Disse kan lett utsettes for vilkårlige overgrep fra myndighetspersoner og andre, uten at de stilles til ansvar.

Tross stemmerett opplever mange fattige mennesker at de ikke er representert og at de ikke har noen som taler deres sak. Demokrati betyr derfor også retten til deltakelse i politiske prosesser og til å bli hørt, både nasjonalt og lokalt. Det sivile samfunn er en svært viktig aktør og kanal for å realisere slike rettigheter.

Godt styresett innebærer respekt for grunnleggende menneskerettigheter, håndheving av rettsstatens prinsipper, demokratisk kontroll med forvaltningen og at befolkningen likebehandles av det offentlige, både når det gjelder tilgang til tjenester, retten til eiendom og retten til beskyttelse. Godt styresett øker viljen til sparing og langsiktige investeringer fra enkeltpersoners og næringslivets side og dermed med nye arbeidsplasser og økt etterspørsel i økonomien. Ulike studier har vist hvor viktig godt styresett er for at ressurser blir utnyttet til økonomisk vekst og fattigdomsbekjempelse¹³.

Generelt har det vist seg at jo bedre offentlig sektor fungerer, jo mer åpenhet og demokratisk kontroll, jo mer effektivt ressursene utnyttes og jo bedre det sivile samfunn og frie medier fyller sin rolle som ”vaktbikkje”, desto bedre fungerer bistand og andre ressurser til å redusere fattigdom og skape langsiktig vekst. Dette skal det legges stor vekt på fra norsk side. Godt styresett og demokratiske verdier er grunnleggende forutsetninger for fattigdomsbekjempelse, i form av bedre politikk og tjenesteyting fra det offentliges side, og ved at de fattige får større mulighet til selv å forme sine egne livsvilkår.

Utdanning er det viktigste våpenet mot fattigdommen

”Så lenge vi hadde noe å spise bekymret jeg meg aldri over at jeg var analfabet og at jeg ikke kunne sende barna mine til skolen. Men nå –. Jeg forstår at barna mine vil få vansker resten av livet dersom de ikke kan lese og skrive.” Fra Swaziland.

Manglende lese- og regneferdigheter er blant de viktigste grunnene til at fattige i mange land ikke får fremmet sine rettigheter og ikke er i stand til å bedre sin sosiale situasjon. Manglende basiskunnskaper og grunnleggende fagkunnskaper er også en viktig årsak til manglende næringsutvikling og økonomisk framgang.

¹³ Jfr. bl.a. ”Assessing Aid”, Verdensbanken 1998.

Investeringer i menneskelige ressurser er avgjørende for å skape økonomisk vekst og bekjempe fattigdom. Undersøkelser viser en klar sammenheng mellom utdanning og økonomisk og sosial utvikling. Utdanning er også nødvendig for å fremme demokrati og menneskerettigheter. Utdanning er en grunnleggende forutsetning for at enkeltindivider skal kunne realisere sine evner og ambisjoner og bidra til nødvendige sosiale og økonomiske endringsprosesser. Et jevnt høyt utdannings- og kunnskapsnivå er en forutsetning for et nyskapende og dynamisk næringsliv. Det er også en forutsetning for et økt spekter av egenproduserte varer for konsum og eksport og dermed for vellykket integrasjon i verdensøkonomien.

Det ekstremt lave utdanningsnivået og utdanningens lave kvalitet, er en alvorlig hemsko for utviklingen i mange land. Ofte er undervisningsopplegget lite relevant i forhold til folks livssituasjon og de kunnskapsbehov næringslivet har. Utdanningens form og innhold er avgjørende for dens rolle og betydning for enkeltindividet og for samfunnet. Det må derfor satses på kvalitet, både når det gjelder lærerkrefter og læremidler. Lærerutdanning er svært viktig i denne sammenhengen. Strategisk satsing på å øke befolkningens kunnskapsnivå er en nøkkel til økonomisk vekst og utvikling. Flere av Millenniumsmålene er rettet mot utdanning.

I tillegg til et generelt lavt utdanningsnivå og stor grad av analfabetisme, er det i mange land en stor skjevhet i utdanningsnivået mellom jenter og gutter. To tredeler av analfabetene og 60 prosent av de som ikke får skolegang er jenter og kvinner. Både hvis man ser på de som begynner på skolen, fremmøte og frafallsprosent, kommer jenter dårligst ut. Det er vesentlig å sikre jenter og kvinner grunnutdanning og tilpasse skolen og undervisningen til deres behov. Det er også viktig at stadig flere jenter får høyere utdanning som gjør dem i stand til å delta aktivt i samfunnsutviklingen.

En strategisk satsing på utdanning innebærer bl.a. at det legges spesiell vekt på utdanning for jenter og kvinner. Dette har vist seg å gi høy samfunnsmessig avkastning. Fra et samfunnsøkonomisk ståsted betraktes utdanning av jenter og kvinner som den mest effektive investering i fattige land. Utdanning reduserer mødre- og barnedødeligheten og bidrar til færre barnefødsler. Det fører til bedre helse blant fattige, noe som igjen har stor betydning for økonomisk utvikling. I tillegg styrker utdanning kvinners stilling. Kunnskap gir økt egenverd og tiltro til egne krefter. Utdanning skaper høyere produktivitet og inntekt blant kvinner, og makt til å delta i avgjørelser som angår familien. Det har vist seg at kvinner som har noe skolegang selv, tydeligere ser nødvendigheten av at egne barn får skolegang. Slik vil en satsning på jenters utdanning skape en god sirkel og være en meget god investering.

Investeringer i høyere utdanning og forskning virker også positivt inn på økonomisk utvikling og vekst. Dette har ikke minst utviklingen av det globale informasjonssamfunnet bidratt til. Utbredelse av IKT-kunnskaper er viktig dersom fattige land skal kunne dra nytte av det tilfang av kunnskaper og informasjon som tilbys. Høyere utdanning, ikke minst innen landbrukssektoren, må også gjøres mer direkte relevant for målsettingen om å bekjempe fattigdom.

Satsing på høyere utdanning er også av betydning for kapasitetsbygging i den offentlige forvaltning. I de fleste utviklingsland er denne utilstrekkelig i forhold til de oppgaver myndighetene er tillagt. Et større tilfang av kompetente tjenestemenn vil kunne føre til en mer effektiv statsforvaltning og dermed også et forbedret tilbud av offentlige tjenester.

Kvaliteten av framtidens samfunn avgjøres av barns oppvekstvilkår

”Fattigdom er nedarvet. Hvis du blir født med en fattig far kan han ikke utdanne deg eller gi deg land, eller i allfall veldig lite land av dårlig kvalitet. Slik blir hver generasjon fattigere.” Fra Uganda.

Barn utgjør i mange land en svært stor andel av befolkningen. I noen land er over 50 prosent av innbyggerene under 18 år. Barn er ofte den gruppen som lider mest under fattigdom. En rekke barn får ikke adgang til helse- og utdanningstilbud og fattigdomsspiralen videreføres. Investering i barn er investering i landets fremtid og investering i fattigdomsbekjempelse. For å kunne bidra til effektiv fattigdomsbekjempelse må derfor barn være i fokus

FNs barnekonvensjon fastlegger barns rettigheter, og innebærer en grunnleggende endring i synet på barn. En rettighetsbasert tilnærming anerkjenner at barn er aktører med egne rettigheter – ikke objekt for veldedighet. Virkeliggjøring av barns rettigheter er et viktig innsatsområde. Barnekonvensjonen anerkjenner at i tillegg til de grunnleggende behov som retten til god helse og utdanning, så er barns rett til deltakelse og medvirkning i familie- og samfunnsliv samt deres rett til beskyttelse mot utnyttning avgjørende for de bidrag barn senere i livet kan gi til økonomisk vekst og utvikling. Mange land mangler imidlertid økonomiske og andre ressurser til å iverksette de tiltak disse konvensjonene krever og enkelte land mangler til dels også erkjennelsen av betydningen av en god barndom.

Barn er en ressurs. En ressurs som må utvikles gjennom gode oppvekstvilkår og skolegang til de en gang kan bli produktive voksne. Imidlertid er det mye som hindrer barn i å utvikle sine potensialer. Barn som tvinges ut i arbeid, barn som rammes av væpnet konflikt og barn som rammes av hiv/aids, er utsatte grupper som krever særlige tiltak.

Satsing på helse- og sosiale tjenester bekjemper fattigdom

”Hvis noen i min familie blir alvorlig syk vet vi at vi vil miste dem fordi vi har ikke engang nok penger til mat og kan ikke kjøpe medisiner.” Fra Vietnam.

Fattigdom og dårlig helse er nært knyttet sammen i en ond sirkel. Sykdomsforebygging og behandling har direkte fattigdomsreducerende effekt. Infeksjonssykdommer som tuberkulose, malaria og en rekke barnesykdommer har et veldig omfang og er mange steder i framvekst. Sykdom skaper personlig lidelse, redusert læringsevne, redusert produktivitet og forringelse av familieøkonomi. Det finnes kostnadseffektiv forebygging, f.eks. gjennom vaksinasjon og behandling, men denne når ofte ikke de fattige.

Økt nasjonal og internasjonal innsats for å bekjempe fattigdomssykdommene er nødvendig og er blant de høyest prioriterte oppgavene på dette feltet. Styrking av helsevesenet er en absolutt forutsetning for å lykkes med dette. For å kunne forebygge og behandle, må det bygges opp velfungerende helsesystemer. I tillegg må bl.a. distribusjon og utvelgelse av legemidler foregå rasjonelt. Selv i fattige land kan enkeltpreparater, bl.a. til behandling av hiv/aids, være patentbeskyttet. Disse landene må få tilgang til disse og andre patenterte legemidler til gunstige priser. Det må samtidig påses at slike øremerkede legemidler ikke havner i land med større kjøpekraft.

Satsingen gjennom allianser som ”Den globale alliansen for vaksiner og immunisering” (GAVI) og ”Det globale fondet mot aids, tuberkulose og malaria” (GFATM), må forankres i styrking av helsevesenet, og sammen med andre internasjonale institusjoner sikre et koordinert internasjonalt løft på dette området.

Rapporten fra WHO's kommisjon for makroøkonomi og helse, har pekt på at noen få sykdommer: hiv/aids, tuberkulose, malaria, barnesykdommer, sykdom i forbindelse med svangerskap og fødsel, spebarnsykdommer ved fødsel og tobakksrelaterte sykdommer, er ansvarlig for det meste av dårlig helse i verden. Også alkoholmisbruk representerer et betydelig problem i fattige land. Rapporten viser at satsing på helse bidrar til økonomisk utvikling og at det trengs mellom 30 og 40 USD pr person pr år for å dekke behovet for de mest essensielle helsetjenester – inkludert innsats mot aids. Det tilsvarende tallet for de fattigste landene er i dag rundt USD 13 pr person, hvorav ca 7 dekkes av det offentlige. For å komme opp på et akseptabelt nivå, må landene selv øke innsatsen betydelig samtidig som bistanden til helse må øke 4 til 5 ganger. Helsebistand på dette nivået vil likevel ikke bety mer enn 0,1% av de rike landenes BNI. Kommisjonen har anslått at en årlig og økende ekstra-investering i helse på noen titalls milliarder USD de kommende årene – vil resultere i en mangedobbel avkastning rundt ca. 2015/2020.

I enkelte utviklingsland har Norge bidratt til økt bruk av IKT i primærhelsetjenesten. Det har vist seg å være særdeles nyttig både for diagnose og behandling.

Sårbare og svakstilte grupper rammes ofte av sosial urettferdighet. FNs standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemninger slår fast at alle stater er ansvarlige for å fjerne barrierer for like muligheter for deltakelse i samfunnslivet. Det er spesielt viktig å sikre at funksjonshemmede og eldre får gode sosiale tjenester.

Sosialpolitikk dekker generelt et bredt område, bl. a. organisering av sosiale tjenester, sosiale sikkerhetsnett, ivaretagelse av behovene til marginaliserte grupper, rusmiddelomsorg, velferdspolitik i bred forstand og trygd. Dette har klar relevans for nasjonale strategier for fattigdomsbekjempelse, men er lite påaktet i mange slike strategier. Feltet får imidlertid etter hvert økende oppmerksomhet både i Verdensbanken, i FN og i bilaterale fora, og vil dermed ventelig få en mer sentral plass i den internasjonale dialogen om utformingen av nasjonale fattigdomsstrategier.

Spredningen av Hiv/aids må stanses

”Vi ser våre barn dø fordi vi ikke kan betale de høye sykehusregningene.” Fra Ghana.

For mange land er hiv/aids epidemien blitt en katastrofe av så store dimensjoner at den truer resultatet av alle tiltak for å redusere fattigdom. Aids er ikke bare én blant mange smittsomme sykdommer og kan ikke betraktes som et tradisjonelt medisinsk problem. Grobunnen er brudd på grunnleggende rettigheter, kriger og konflikter, fattigdom og sosial vold, avmakt og arbeidsløshet.

Epidemien står i en særstilling i forhold til Millenniumsmålene. Samtidig som ett av målene er å stoppe og reversere spredningen av hiv/aids og andre sykdommer som truer menneskeheten innen 2015, er epidemien i seg selv et hinder for å nå disse målene. Den forsterker fattigdommen, den reduserer produksjonsevne og produktivitet, den rammer de fattigste hardest og gir en særlig belastning for kvinner og barn.

I følge et estimat fra WHO og FNs fellesorgan for aids (UNAIDS)¹⁴, var drøyt 40 millioner mennesker hiv-smittede i 2001. 14.000 nye smittes med aids hver dag. En tredjedel av disse er mellom 15 og 24 år. Unge kvinner er spesielt utsatt. Mer enn 90 prosent lever i utviklingsland og nesten tre fjerdedeler i det sørlige Afrika. UNAIDS har beregnet at minst 35% av dagens 15 åringer vil dø av aids i land der 15% eller mer av den voksne befolkning er smittet med hiv. Barn rammes spesielt hardt når foreldre dør og storfamilien går i oppløsning. 13 millioner barn er blitt foreldreløse som følge av epidemien. UNAIDS antar at tallet vil stige til 30 millioner innen 2010. Epidemien sprer seg raskt i flere land i Asia og i Russland.

Veksten i de landene som er hardest rammet er mellom 0,5 og 1,2 prosent lavere enn den ville vært uten epidemien og brutto nasjonalproduktet kan i noen land bli redusert med rundt 20 prosent i 2020 på grunn av aids. Det er de fattigste som er mest utsatt for de økonomiske virkningene av hiv/aids. Disse glir enda dypere ned i fattigdommen når hovedforsørgerne dør. Det er kalkulert at over halvparten av helsebudsjettene i Kenya og Zimbabwe vil gå med til aidsbehandling i 2005. Sosiale tjenester er også vanskelig å opprettholde når lærere og helsearbeidere dør.

En ser nå et bredt engasjement i kampen mot hiv/aids i fattige land. WHO's kommisjon for makroøkonomi og helse har regnet ut at de totale kostnadene ved aidsbehandling vil kunne beløpe seg til USD 14 mrd. innen 2007 og USD 22 mrd. innen 2015. Det globale fondet for bekjempelse av aids, malaria og tuberkulose er tenkt å skulle betale ca halvparten av det nødvendige beløpet.

Det er klart behov for politisk lederskap og forsterkede allianser mellom statlige myndigheter og det sivile samfunn for å bekjempe epidemien. Også i Norge må alle som er engasjert i virksomhet internasjonalt med, gjennom ansvarlig og aktiv deltakelse og som pådrivere innenfor sitt eget virkeområde. Stor vekt må legges på forebyggende tiltak. Samtidig må det arbeides med de medisinske, sosiale og økonomiske konsekvensene av sykdommen for enkeltmennesker og for samfunnet som helhet.

Epidemien har medført økt oppmerksomhet omkring internasjonale regelverk av betydning for produksjon av legemidler og beskyttelse av patenter. Både fattige lands tilgang på slike legemidler og deres innflytelse i prosessene i tilknytning til utformingen av regelverkene er blitt fokusert. Dette gjelder særlig TRIPS-regelverket. Epidemien har også medført at det settes søkelys på den skjeve fordelingen en ser innenfor og mellom land når det gjelder grunnleggende helsetilbud.

Det må satses på primærnæringene - de fattiges næringer

”Vi synes at jorden er generøs. Men hvorfor skal vi dyrke mer enn familien trenger når det ikke finnes veier å bringe det til markedet på?” Fra Guatemala.

Primærnæringenes rolle i de fattige landenes økonomiske utvikling er helt sentral. Majoriteten av befolkningen i disse landene har sitt utkomme herfra. Disse næringene sysselsetter langt flere mennesker enn alle andre industrier og sektorer til sammen, og de skaffer mat til store deler av befolkningen. Historisk har også ressurser fra primærnæringene spilt en viktig rolle i lands utvikling mot industrisamfunn. Svært ofte ligger utviklingslandenes komparative fortrinn i naturressurser og jordbruksproduksjon. For land som ikke har rike naturressurser vil derfor jordbrukssektoren være viktig for å tjene utenlandsk valuta til import av kapitalvarer og

¹⁴ www.unaids.org

varer som ikke kan produseres innenlands. I mange utviklingsland er dette likevel en sektor som i viktige perioder ikke har vært prioritert, verken når det gjelder reformer eller mht. ressurstildeling. Tvert om er landsbygda i noen land blitt ”straffet” gjennom skatter til fordel for subsidier til bybefolkningen. Dette har gått ut over de fattigste.

Skal målene om fattigdomsbekjempelse nås, må det satses på utvikling av landbruket. Det er flere grunner til at utvikling innen denne næringen er uteblitt i de fattigste landene. Mangel på velfungerende markeder, svakt utviklede produsentorganisasjoner, manglende kommunikasjoner på landsbygda og begrensede muligheter til å frakte avlingene til markedene, er noen av dem. En annen viktig faktor er vansker med å skaffe kreditt til utvidelse og modernisering av driften, bl.a. pga. uklare eller skjeve eiendoms- og rettighetsforhold til jorda. Kreditt kan ofte også være langt dyrere på landsbygda enn i urbane strøk. Manglende prioritering av forskning på tørke- og sykdomsresistente grøder har også medvirket til problemene.

For de fattige er det viktig å få klar bruksrett til jorda, slik at denne ikke kan konfiskeres eller tilsidesettes etter andres forgodtbefinnende. Dette kan gi et incentiv til å investere og produsere mer effektivt. Dersom de fattige i tillegg tilkjennes dokumentert eiendomsrett til bolig, jord, redskaper og forretningslokaler og til øvrige ressurser de til daglig rår over, kan dette fungere som lånepant og dermed som garanti for lån til å konsolidere og utvide den virksomheten de driver. Undersøkelser viser at verdens fattige disponerer meget store verdier. Svært mange ville bli løftet ut av fattigdom om de formelt fikk slike rettigheter og hjelp til å utnytte dem.

I mange land må det imidlertid foretas endringer i lov- og regelverk dersom de fattigste, kasteløse og kvinner skal få slike rettigheter. Reell oppnåelse av Millenniumsmålene krever innsats også for disse gruppene. Bl.a. i Afrika, hvor det særlig er kvinner som driver jorden, er det viktig at virkemidlene siktes inn mot denne gruppen.

Ved utvikling av jordbruksnæringen må det også tas behørig hensyn til urfolk. Deres rettigheter kommer ofte i konflikt med framveksten av moderne jordbruks- og industrisamfunn. Det er i denne sammenheng viktig at interessene til disse gruppene ivaretas og at konflikter løses i minnelighet med et langsiktig perspektiv.

Utfordringene for miljø og ressursutnyttelse må møtes

”Etter en dårlig høst trenger vi tre gode for å komme tilbake til normalen.” Fra Vietnam.

Mange av verdens fattige er i større grad enn andre direkte avhengige av naturressursene og de økologiske systemene for å dekke sine behov. Globale og lokale miljøendringer som forurensning av jord, luft og vann samt forringelse av produktiviteten i de økologiske systemene vil derfor ramme de fattigste hardest. For eksempel truer landforringelse, forørkning og tørke matvaresikkerhet og levekårene for mer en milliard mennesker i mer enn 100 land.

Økt konsentrasjon av klimagasser i atmosfæren og tregheten i klimasystemet gjør global oppvarming uunngåelig. Konsekvensene av klimaendringer er størst for de fattigste utviklingslandene som har minst ressurser til å tilpasse seg. Samtidig har disse landene bare i liten grad bidratt til problemene. Norge og andre rike land har derfor et moralsk ansvar – både for å redusere egne klimagassutslipp, og for å bøte på konsekvensene.

Forståelsen av de nære sammenhengene mellom miljø, utvikling og fattigdomsbekjempelse var grunnlaget for anbefalingene i Verdenskommisjonen for miljø og utvikling og FNs miljø og utviklingskonferanse i Rio i 1992. Det var også grunnlaget for den globale handlingsplanen for en bærekraftig utvikling, Agenda 21, de tre Rio konvensjonene og andre som har gitt oss det nødvendige legale rammeverk for samarbeid og felles innsats for å løse de globale utfordringene vi står overfor.

De fleste utviklingsland har de siste årene utarbeidet handlingsplaner som inkluderer nasjonale prioriteringer for gjennomføring av de internasjonale miljøavtalene. Hovedutfordringen i årene som kommer vil være å gjennomføre de tiltakene man er blitt enige om både på globalt, regionalt og nasjonalt nivå. Særlig viktig vil det være å sikre gode koblinger mellom nasjonale miljøhandlingsplaner, økonomiske sektorplaner og overordnede rammer for utviklingsplanlegging, inkludert nasjonale strategier for fattigdomsbekjempelse.

En mer effektiv gjennomføring av internasjonale miljøavtaler forutsetter også en bedre internasjonal styring for en bærekraftig utvikling, inkludert en mer hensiktsmessig internasjonal institusjonell arkitektur på miljøområdet. Støtte til gjennomføring av internasjonale miljøkonvensjoner basert på utviklingslandenes egne prioriteringer og planer, basert på kapasitetsbygging og teknologisamarbeid er et mulig virkemiddel.

Tilgang på energi er en nøkkelfaktor for å oppnå økonomisk vekst og redusert fattigdom. Ca. 2 mrd. mennesker i utviklingsland er i dag uten tilgang til elektrisitet, noe som bidrar sterkt til press på miljø og naturressurser, og til større arbeidsbyrde for kvinner. Mange land mangler egne energiressurser eller har utnyttet disse svakt. De har store utgifter til energiimport, noe som gjør dem sårbare for brå og store endringer, særlig i oljeprisene. Samtidig er ofte distribusjonsnettene for energibærere lite utbygget og i dårlig stand, noe som innebærer betydelige tap. I landområder med mange fattige medfører dette stor belastning på brennvedressurser. Dette resulterer i neste omgang i erosjonsproblemer og dermed en forverret livssituasjon for de fattige.

Disse landene må ta i bruk kostnadseffektive alternativer så snart som mulig. Alternative energikilder med tilstrekkelig virkningsgrad og lave nok kostnader, vil etter hvert bli relativt rimeligere, men allmenn bruk av slike ligger imidlertid enda et stykke inn i framtiden. Satsing på mer effektiv utnytting av fossilt brennstoff, bedre forvaltning av egne petroleumsressurser og økt bruk av vannkraft må derfor fortsatt prioriteres.

Vann er en knapp ressurs, et økonomisk, økologisk og sosialt gode og i verdens fattige regioner er bedre utnyttelse av vann en forutsetning for bekjempelse av fattigdom. Det er en nær sammenheng mellom arbeidet for å forebygge helseproblemer og arbeidet for bedret vannforsyning. I mange områder der matvaresikkerhet og fattigdomsbekjempelse har høy prioritet utgjør imidlertid rettferdig og bærekraftig forvaltning av vannressursene en hovedutfordring. Hvert femte menneske mangler i dag tilgang til rent drikkevann og målet om å sikre flere mennesker tilgang til rent vann og gode sanitærforhold står derfor sentralt i utviklingssamarbeidet.

Sterke politiske interesser knytter seg til vannressursene. Forvaltning av felles ferskvannressurser representerer en mulig kilde til konflikt så vel som et potensielt incentiv til samarbeid. Det er derfor viktig å støtte tiltak for å fremme regionalt samarbeid om utnytting av dem. Det ligger et stort utviklingspotensiale i bedre og mer rettferdig bruk av verdens vannressurser. Norge vil prioritere dette. Vi er bl.a. engasjert i Nilen-initiativet som involverer en rekke land i det nordlige og østlige Afrika.

Globale utfordringer krever effektive internasjonale organisasjoner

”Den fattige må eksistere slik at han kan tjene de store, de rike. Gud skapte tingene slik.” Fra Brasil.

Fattigdomsutfordringen må møtes i en verden der integrasjonstakten er høy på alle felter og der gjensidig avhengighet mellom land og regioner blir stadig sterkere. Globalisering skjer på de fleste områder: økonomiske, handelspolitiske, utenrikspolitiske, teknologiske, sosiale og kulturelle. De mer utviklede landene synes å bli positivt berørt av den globale integrasjonen i større grad enn de fattigste.

Frykten for at global integrasjon skal ramme fattige land negativt, manifesterer seg på mange måter. Den største faren for utviklingslandene er imidlertid ikke at de skal bli trukket med i globaliseringen, men at de skal falle utenfor de positive politiske, økonomiske og teknologiske prosessene som globaliseringen kan innebære. En slik marginalisering er til ugunst både for industrialiserte land og for utviklingslandene.

Imidlertid har det vist seg at viktige tiltak som liberalisering av investeringsregimer kan medføre problemer for land med mangelfullt utviklet finanssektor og svake institusjoner til å regulere denne. Endringer i verdensøkonomien og endret internasjonal vurdering av fremtidsutsiktene for enkelte land kan, slik en så i Øst-Asia i 1997, få plutselige og dramatiske virkninger på den økonomiske situasjonen i slike land. Ansvarlig penge- og finanspolitikk og en velfungerende finanssektor under aktivt og kvalifisert offentlig oppsyn, er derfor blant viktige faktorer for å sikre stabilitet og forebygge alvorlige kriser i økonomien.

Ingen land kan gardere seg fullt ut mot at finansielle og økonomiske kriser i ulike former vil inntreffe også i framtiden. En må sikre at slike kriser i minst mulig grad rammer fattigste. Nasjonalt er derfor økonomiske og sosiale sikkerhetsnett og en robust sosialpolitikk som sikrer grunnleggende behov, også i og etter krisesituasjoner, viktig. Bistand i form av budsjettstøtte kan ha en viktig funksjon i denne sammenheng.

Det er generelt viktig å sette fattige land bedre i stand til å dra nytte av den globale integrasjonen, samtidig som en reduserer de negative virkninger av den mest mulig. Dette ble det også pekt på bl.a. i avsnittene om handel, næringsutvikling og miljø foran. Og for å sikre globale fellesgoder, må land som nyter særlig godt av de globale integrasjonsprosessene bistå de mer marginaliserte landene til å innhente forspranget. På sikt vil både industri- og utviklingslandene tjene på det.

Sikring av globale fellesgoder krever globale løsninger. Dette gjelder så vel innen handel som innen miljø, finans og på det sikkerhetspolitiske området. Negative trekk ved den globale integrasjonen må bremses og reguleres. Dette er vanskelig dersom land og regionale blokker primært søker separate løsninger og interne eller bilaterale tilnærminger. Norge vil derfor arbeide for slike løsninger gjennom forpliktende internasjonalt samarbeid. Det internasjonale rammeverket må videreutvikles og styrkes på alle de nevnte områdene, så vel som mht. informasjonsteknologi. Dette gjelder både de normer og regler som ligger til grunn for samarbeidet, og det gjelder konsolidering og opprettelse av eksisterende og nye institusjoner med ansvar for oppfølging og kontroll.

III Slik vil vi arbeide

”Noen har land, men kan ikke kjøpe kunstgjødsel. Hvis noen arbeider som vevere blir de dårlig betalt. Hvis noen arbeider som dagarbeidere, får de ikke noen rettferdig lønn.” Fra Guatemala.

Utviklingssamarbeid er viktig for å realisere Millenniumsmålene. For land med beskjeden handel og som også mottar lite privat kapital fra utlandet, vil bistand fra det internasjonale samfunnet være avgjørende for å sikre investeringer innen basisområder som offentlig forvaltning, bedring av næringslivets rammevilkår og helse og utdanning. Riktig innrettet kan den være en katalysator for initiativ og prosesser som ellers kan risikere å stanse i en tidlig fase eller kan komme til å trenge svært lang tid på å modnes.

Utviklingssamarbeidet kan ikke settes på en bestemt formel. Hvert land har sitt unike historiske, politiske, kulturelle, sosiale og økonomiske erfaringsgrunnlag og står overfor sine egne særskilte utfordringer. Dette må få betydning for innretningen på vårt bistandsengasjement. Det vil være ulikt fra land til land. Likevel må en del overordnede prinsipper ligge til grunn for vår tilnærming og arbeidsmåter, ikke minst når det gjelder hvordan vi forholder oss som partner i et stat-til-stat samarbeid og hvordan vi søker å påvirke det internasjonale giversamfunnet i det enkelte land. I dette kapitlet setter vi hovedfokus på disse prinsippene.

Samtidig peker kapitlet på særskilte utfordringer som krever evne til variasjon og fleksibilitet i tilnærmingen. Prinsipper må ikke bli til unødvendige tvangstrøyer som hindrer effektiv og resultatstyrt bistand.

Nasjonale fattigdomsstrategier og Millenniumsmålene må danne grunnlaget

Eksterne partnere må avstå fra å anbefale blåkopi-løsninger for hvordan samarbeidslandenes fattigdomsstrategier skal utformes eller hva de skal inneholde. Dette er ikke i tråd med en tilnærming som tar idéene om mottakeransvar og partnerskap på alvor. Det vil kunne føre til lav grad av eierskap og ansvar i mottakerlandene og dermed lite bærekraftige tiltak. Utviklingslandenes myndigheter og egne innbyggere må selv analysere sin situasjon, definere sine mål og legge opp sin strategi og sine planer for å nå dem.

Eksterne støttespillere må imidlertid på sin side forsikre seg om at landene de samarbeider med har gjort et godt arbeid med å analysere sin fattigdomssituasjon og viser vilje til å følge opp gjennom politiske beslutninger. De må på eget grunnlag vurdere hvor god forvaltningsmessig kapasitet myndighetene har til å følge opp de planer som legges. De må dessuten se sitt bistandssamarbeid i sammenheng med et bredere arbeid for å fremme utviklingslandenes interesser i det internasjonale systemet for handel og i sammenheng med de totale rammebetingelsene for investeringer. De må også vurdere i hvilken grad politiske beslutninger som fattes har bred politisk legitimitet, og ikke er diktet av egeninteressene til en liten politisk og økonomisk elite.

Dette er en fundamentalt annerledes og mer helhetlig tilnærming til utvikling enn en som primært legger vekt på isolerte bistandstiltak, slik det generelt var tidligere. Den krever

bredere kompetanse og perspektiv enn det som de fleste organisasjoner med ansvar for bistand og utviklingssamarbeid besitter i dag. En slik tilnærming krever bl.a. kapasitet til å kombinere økonomisk innsikt med forståelse for nasjonale politiske, sosiale, kulturelle og institusjonelle prosesser og til å forstå hvordan nasjonale, regionale og globale prosesser virker og samvirker.

Et viktig perspektiv på utviklingssamarbeidets rolle er at de fattigste landene har skjøre institusjoner. Demokratiet og den politiske stabiliteten mangler et solid fundament i historie og tradisjoner. Små voldelige grupper kan starte destruktive prosesser av intern uro. Råvareavhengige økonomier er sårbare for plutselige fall i prisene på verdensmarkedet. De fleste MUL-land blir hardt rammet når oljeprisene øker. Konsekvensene kan bli intern uro. Private utenlandske investeringer vil raskt forsvinne i slike situasjoner og kan forsterke en intern politisk krise. Land som Rwanda, Burundi og Zimbabwe, og tidligere Uganda og Mosambik, er eksempler på at mange års utviklingsresultater kan bli utradert i løpet av få år. Konsekvensene for de fattige er enorme.

Utviklingssamarbeidet har derfor en viktig rolle i fredsbygging, og i forebygging av ustabilitet og konflikt. Bistand vil kunne virke som en stabiliserende faktor når utenlandske investeringer faller bort, oljeprisen øker drastisk, eller dersom maisprisen mangedobles som følge av uår. En trygg basis i et langsiktig partnerskap med internasjonale givere er også viktig for land som står overfor en truende utvikling i nabolandene. I slike situasjoner må de internasjonale partnerne ha en fleksibel og politisk orientert holdning til samarbeidet om gjennomføringen av myndighetenes fattigdomsplaner. Dette perspektivet, risikoen for tilbakeslag og betydningen av stabilitet og langsiktighet samarbeidet med våre fattigste utviklingspartnere, er en viktig dimensjon i Regjeringens handlingsplan for bekjempelse av fattigdommen i sør.

Norske myndigheter forventer at også frivillige organisasjoner forholder seg konstruktivt til det nasjonale rammeverket for bekjempelse av fattigdom. Dette gjelder spesielt i land som nettopp vektlegger fattigdomsbekjempelse i sin politikk og som utarbeider gode strategier. Dette er ikke minst viktig i en norsk utviklingspolitisk kontekst ettersom de frivillige organisasjonene i enkelte samarbeidsland representerer den største enkeltkanalen for norsk bistand. Like fullt har organisasjonene og deres samarbeidspartnere sine egne spesifikke mandat og en utviklingspolitisk viktig funksjon i å bidra til å skape mest mulig levende, pluralistiske samfunn. Ofte kan oppgaven være å utfordre mer enn å samarbeide. Frivillige organisasjoner skal ikke være myndigheters forlengede armer og kloninger av offisielle bistandsadministrasjoner.

For at norsk innsats mot fattigdom skal gi resultater må den bygge på brede allianser nasjonalt og internasjonalt med samarbeidsland, multilaterale organisasjoner, andre industriland, frivillige organisasjoner og privat sektor. Rent kvantitativt må den norske bistanden i større grad rettes inn mot de minst utviklede landene.

Vi vil derfor:

- Styrke arbeidet med fattigdomsbekjempelse som en sentral dimensjon i FNs utviklingsarbeid. Dette skal skje ved å følge opp Millenniumsmålene og de prinsipper som denne handlingsplanen ellers er basert på, i de styrende organer i FNs fond og programmer, i de internasjonale finansinstitusjonene og i WTO.
- Legge Millenniumsmålene til grunn for dialogen med utviklingslandene om fattigdomsproblemene og deres egne utviklingsplaner. Når tiltak skal settes i verk for å nå målene skal disse bygge på OECD/DACs retningslinjer for fattigdomsreduksjon i bistanden.

- Bidra til å styrke FN og de internasjonale finansinstitusjonene som drivkrefter i det internasjonale arbeidet for fattigdomsbekjempelse. Bidra til avklaring av de respektive rollene til og koordineringen mellom de internasjonale finansinstitusjonene, de ulike delene av FN-systemet, WTO og andre relevante internasjonale organer.
- Sørge for at norsk bilateral bistand til de minst utviklede landene utgjør minst 40 prosent av den bilaterale bistanden totalt sett og intensivere arbeidet for at multilaterale organisasjoner også setter ambisiøse mål for å bistå disse landene spesielt. Afrika bør få økt prioritet både bi- og multilateralt.
- Bidra til at Norges samarbeidsland kan lage gode fattigdomsstrategier. Stille faglige ressurser til disposisjon for dette og arbeidet for fattigdomsbekjempelse i vid forstand.
- Gjennomgå norsk innsats i henhold til prioriteringene i samarbeidslandenes fattigdomsstrategier. Med unntak av tiltak som er satt i verk utfra særlige begrunnelser skal de bistandstiltak og samarbeidsprogrammer som ikke faller inn under disse prioriteringene, eller mangler forankring i Millenniumsmålene, fases ut.
- Arbeide for at politikken i de internasjonale finansinstitusjonene bidrar konsistent til bekjempelse av fattigdom. Bidra til at råd fra disse institusjonene til utviklingslandene om makroøkonomisk politikk i deres samarbeidsland støtter opp om nasjonale strategier for fattigdomsbekjempelse.
- Drøfte med alle alliansepartnere hvordan offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner kan intensivere samarbeidet for å støtte nasjonale fattigdomsstrategier og realisere Millenniumsmålene.

Vi vil bidra til et mer effektivt og mottakerstyrt utviklingssamarbeid med utgangspunkt i nasjonale fattigdomsstrategier

Det er viktig å rette opp manglene ved giverkoordineringen i bistandssamarbeidet. Dette innebærer bl.a. å bidra til økt nasjonalt eierskap til planer og programmer. Det skal legges større vekt på at landene selv inntar lederrollen og på mekanismer som reduserer den forvaltningsmessige belastning som internasjonal bistand utgjør, uten at dette går ut over kvaliteten på innsatsen. Norsk bistand skal økes til 1 prosent av BNI innen 2005 og det er et mål også å øke andelen som går til de minst utviklede landene til 40 prosent av den totale bilaterale bistanden. Norge vil i internasjonale sammenhenger, i samarbeid med likesinnede land og gjennom egen utviklingspolitikk bidra til at:

- Andre giverland beslutter å øke sin bistand minst til OECD/DAC-målet på 0,7 prosent av BNI og vedtar tidsplaner for slik opptrapping.
- Stat-til-stat-samarbeidet med utviklingsland generelt konsentreres om innsatsområder av betydning for varig fattigdomsbekjempelse i det aktuelle landet.
- Mest mulig bistand avbindes.
- Bistanden innrettes i størst mulig grad i tråd med samarbeidslandets egne utviklings- og fattigdomsstrategier.
- Norske landstrategier skal erstattes av dokumenter som relaterer bistanden til nasjonale fattigdomsstrategier og andre giverlands innsats.
- Omleggingen fra prosjektstøtte til ulike former for budsjett- og programstøtte og bidrag til bedre makroøkonomisk styring gjennom forbedringer i den offentlige finansforvaltningen i mottakerland fortsetter. Norge vil videreføre egen omlegging og arbeide for at andre givere gjøre det samme.
- Mer av den internasjonale bistanden rettes inn mot å styrke forvaltningen i land der kapasiteten er en flaskehals for utvikling.

- De internasjonale finansinstitusjonene og UNDP intensiverer sitt arbeid for at utviklingslandene selv i størst mulig grad står for gjennomføring av utviklingstiltakene og selv koordinerer bistand fra andre gjennom fellesmøter med alle givere.
- FNs utviklingsorganisasjoner og -fond, de internasjonale finansinstitusjonene og andre organer på den internasjonale utviklingsarenaen faktisk etterlever Millenniumsmålene og prinsippene for fattigdomsbekjempelse. Organisasjonene bør i størst mulig grad utforme felles strategidokumenter for å koordinere sin innsats.
- Det skal fortsatt gjennomføres bilaterale samtaler og forhandlinger etter behov. Dialogen mellom Norge og aktuelle mottakere av norsk bistand skal imidlertid i størst mulig grad samordnes med andre giverland.

OECD/DACs retningslinjer for fattigdomsreduksjon må være retningsgivende

I sin studie fra 1999 av medlemslandenes arbeid for bekjempelse av fattigdom slo OECD/DAC fast at bilateralt utviklingssamarbeid tradisjonelt har vært rettet mot enkeltprosjekter. Det har vært lagt for liten vekt på viktige forutsetninger for utvikling av næringslivet i utviklingslandene, og for svakt fokus på institusjonelle, makroøkonomiske og internasjonale utfordringer og deres effekt på utviklingssamarbeidet. Det ble også bemerket at det fortsatt var svak samkjøring mellom forskjellige giverlands krav til sine partnere, med det resultat at administrasjonen i samarbeidslandene ble overbelastet. Bilaterale givere var også lite flinke til å fokusere sine tilbud innen utviklingssamarbeidet mot de områdene utviklingslandene selv prioriterer. Det var en tendens blant givere til å kjøre fram egne, ofte politisk motiverte agendaer i utviklingslandene og tjene egne økonomiske interesser, i stedet for å basere sin støtte på landenes egne strategier.

Dette er svakheter i tradisjonelt utviklingssamarbeid som har gjort at OECD/DAC ønsket å fremme en tilnærming hvor idéene om nasjonalt eierskap, partnerskap, samkjøring, helhetstenkning og langsiktighet virkeliggjøres i måten utviklingssamarbeidet organiseres på. OECD/DACs retningslinjer for hvordan medlemslandene best kan bidra til fattigdomsbekjempelse, er et vesentlig bidrag til denne nyorienteringen. Retningslinjene er utarbeidet med bidrag fra de fleste medlemslandene, de bygger på både deres og på samarbeidslandenes erfaringer og de er avstemt mot og utdypet OECD/DAC-retningslinjene for kvinnerettet bistand, miljørettet bistand og harmonisering. Hovedprinsippene i OECD/DAC-retningslinjene for fattigdomsreduksjon er:

- De strategier for fattigdomsbekjempelse som utviklingslandet selv leder og har eierskap til, må danne grunnlaget for beslutninger om givernes innsats. Dette må underbygges ved at en setter av tilstrekkelig tid og ressurser til å etablere ekte, gjensidige partnerskap og vedlikeholde dem gjennom effektive mekanismer og nettverk.
- Utviklingssamarbeidet må konsentreres om de land der det er best muligheter for å redusere fattigdommen, basert på andelen ekstremt fattige, vedkommende regjerings vilje til å etablere godt styresett og bekjempe fattigdom og på oppnådde resultater, hensyn tatt til eksterne rammebetingelser.
- Arbeidsbyrden som utviklingssamarbeidet innebærer for lokale partnere, må reduseres ved at givne viser vilje til å slå sammen innsatser, forenkle administrative krav og koordinere tilnærminger og tiltak.
- Det må, både i industriland og i de fattigste landene, legges mer vekt på å utvikle menneskelig og institusjonell kapasitet og tilpasse arbeidsmetoder til de utfordringer og behov som et reelt partnerskap for fattigdomsbekjempelse innebærer.

- I arbeid med fattigdomsreduserende tiltak vil hensynet til miljømessig bærekraftig utvikling og kjønnspektivet bli vektlagt i forhold til alle politiske tilnærminger, programmer, instrumenter og former for innsats.
- Fattigdomsbekjempelse skjer ikke innenfor ett budsjettår. I størst mulig grad må flerårige tidsrammer legges til grunn for støtten til fattigdomsbekjempelse.
- Resultatene av utviklingssamarbeidet mht. omfang og virkning på fattigdomsbekjempelse må evalueres jevnlig. Lokale muligheter til kontroll med oppfølgingen av programmer for fattigdomsbekjempelse og gjeldslette må styrkes. Dette må blant annet skje gjennom bruk av lokale indikatorer og mål for fattigdomsbekjempelse, og styrking av statistikk-, analyse- og evalueringskapasitet hos partnerne i utviklingslandene.
- Retningslinjene peker særlig på viktigheten av økt "Policy Coherence" – samsvar og synergi mellom ulike politikkområder – og tilrås medlemslandene å iverksette prosesser for å samkjøre alle deler av sin politikk rettet mot utviklingsland for å tilgodese fattigdomsbekjempelse i disse landene (se vedlegg 2).

Norsk utviklingssamarbeid er i viktige henseender mer fattigdomsrettet enn gjennomsnittet blant OECD-landene. Norsk bilateralt utviklingssamarbeid er i stor grad konsentrert om verdens fattigste land, og i stor grad om land med et – relativt sett – godt nasjonalt styresett. Norges samarbeid er også i mindre grad bundet til egne leveranser enn bistand fra de fleste andre land. I tillegg var Norge tidlig ute med å legge sterk vekt på nasjonalt eierskap, gjennom å basere utviklingssamarbeidet på prinsippet om mottakeransvar. Norge legger også stor vekt på det multilaterale systemets betydning. Vi kanalisere en betydelig del av bistanden gjennom dette systemet og legger vekt på at institusjonene vi støtter slutter seg til Millenniumsmålene og prinsippene bak OECD/DACs retningslinjer for fattigdomsreduksjon. Norge legger for øvrig vekt på å styrke utviklingslandenes deltakelse i og forhandlingsstyrke innenfor det internasjonale handelsrammeverket.

OECD-retningslinjene, ny kunnskap og endringer i utviklingslandene selv så vel som i de globale rammebetingelsene og i samspillet mellom de aktørene i det internasjonale utviklingssamarbeidet, tilsier at også Norge må vurdere kursjusteringer på enkelte politikkområder for å bidra mer effektivt til innsatsen mot fattigdom. Mer enn noen gang tidligere er det viktig å se Norges innsats i forhold til hva andre aktører gjør. Vi må tilpasse vår innsats til landets behov og strategier og andre giveres innsats og særlige fortrinn. Det er også behov for bedre konsistens i den totale norske politikken som influerer på situasjonen til de fattige utviklingslandene. Norge har sluttet seg til prinsippene bak OECD/DACs retningslinjer for fattigdomsreduksjon og som, sammen med Millenniumsmålene, vil være basis for vårt utviklingssamarbeid.

All politikk som direkte eller indirekte er rettet mot landene i sør, bør gagne bekjempelse av fattigdommen i disse landene. Et viktig mål for norsk politikk må være å skape bedre samsvar i politikken på alle områder med sikte på at den ikke skal virke negativt inn på fattigdomsbekjempelsen i utviklingsland.

På hjemmebane vil Utenriksdepartementet:

- Bistå berørte departementer og direktorater med å gjennomgå deres politikkområder med basis i bl.a. OECD/DACs sjekklister (jf. vedlegg 2).
- Bidra til at beslutninger foretatt av norske myndigheter, av åpenbar betydning for fattigdomssituasjonen i utviklingsland, vurderes også ut fra dette perspektivet og tilstrebe at politiske beslutninger bidrar til bekjempelse av fattigdom. Evt. bør konsekvenser av slike beslutninger utredes.

Internasjonalt vil Utenriksdepartementet:

- Arbeide for økt aksept blant OECD/DACs medlemmer for at organisasjonen i sine årlige rapporter om samarbeidet med utviklingslandene og i forbindelse med landeksaminasjoner, omtaler de enkelte medlemslands oppfølging av DACs retningslinjer for fattigdomsreduksjon og "Policy Coherence".
- Bidra til at prinsippene bak DAC-retningslinjene drøftes og etterleves også av relevante FN-organisasjoner og –fond og av utviklingsbankene.
- Generelt bidra til bedre sammenheng i industrilandenenes politikk overfor de fattigste utviklingsland og til å sette fattigdomsspørsmål på dagsorden i relevante internasjonale organisasjoner og fora. Dette innebærer også å arbeide for endringer i industrialiserte lands politikk, som bidrar til å opprettholde fattigdommen i utviklingslandene.
- Arbeide for at utviklingslandenes situasjon settes i fokus i WTO-sammenheng og bidra til at disse landene kan delta aktivt i forhandlingene i WTO og at deres interesser blir bedre ivaretatt av regelverket.
- Arbeide aktivt for å identifisere og fremme tiltak som kan øke private kapitalstrømmer til produktive investeringer i utviklingslandene, ikke minst til de fattigste landene.
- Bidra til at spørsmål om både giverlands og utviklingslands politikk av betydning for fattigdomsbekjempelse på andre områder enn utviklingssamarbeid, drøftes i internasjonale konsultasjoner og til at utviklingslandene tar opp slike spørsmål.
- Bidra til forbedringer av HIPC-ordningen, oppfølgingen av denne og til bedre ordninger for gjeldsbytte i mellominntektsland.
- Bidra til økning i bistanden til utviklingslandene.

Vi vil sette tydelige mål og prioriteter innen utviklingssamarbeidet

Multilateralt utviklingssamarbeid

Støtten til og gjennom det multilaterale systemet er av stor verdi for Norge. Det er gjennom internasjonalt samarbeid vi kan bidra til å løse globale utfordringer. Som et lite land, er vi dessuten avhengig av et slikt samarbeid med andre for å kunne påvirke norm- og policyutvikling internasjonalt. De multilaterale organisasjonene er de viktigste arenaene for internasjonal debatt om utviklingsspørsmål, og vedtak fattet i disse fora blir normgivende også for bilaterale aktører og nasjonale myndigheter. Fra norsk side har vi videre erfart at et sterkt multilateralt engasjement er en forutsetning for et vellykket internasjonalt utviklingssamarbeid.

Gjennom vedtaket av Millenniumserklæringen i FNs Generalforsamling, har man nå en internasjonal enighet omkring ett et felles sett av mål. Dette er, et stort framskritt i det internasjonale samarbeidet, og målene og prioriteringene for det norske multilaterale utviklingssamarbeidet kan i stor grad avledes fra Millenniumsmålene og behovet for sikkerhet og fred på verdensbasis. Økt samarbeid mellom de bilaterale aktørene og det multilaterale systemet skal bidra til bedre koordinert bistandsinnsats.

En stor andel av norsk bistand til fattige land skal kanaliseres gjennom multilaterale organisasjoner. Resultater på landnivå vil bli viet langt større oppmerksomhet. Det legges opp til at multilaterale midler innenfor prioriterte satsingsområder også kan brukes til å støtte multilaterale organisasjoners virksomhet på landnivå, når det bidrar til at organisasjonene kan fylle sin rolle mer effektivt innenfor koordinerte innsatser på landnivå.

Praktisk talt alle FN-organisasjoner har de siste årene gjennomgått omfattende reformer og effektiviseringstiltak. Dette arbeidet må forsette. Det multilaterale systemet må gis ressurser til å bistå utviklingslandene med å oppfylle Millenniumsmålene. Norge vil fortsatt arbeide for å styrke FN-systemets evne til å sette mottakerlandene bedre i stand til å lede kampen mot fattigdom.

De internasjonale finansinstitusjonene er de viktigste kanaler for ressuroverføringer til de fattige landene. Det har også i disse institusjonene funnet sted omfattende reformer for å øke deres effektivitet og kvaliteten på utlånsvirksomheten. Rådgivningsvirksomheten, basert på den betydelige kompetanse og analysekapasitet de besitter, er blitt stadig viktigere. Særlig Verdensbanken er i dag en helt sentral premissleverandør for hvordan målsettingen om fattigdomsbekjempelse skal gjennomføres i praksis. Fattigdomsorienteringen av utviklingsbankenes eget operative virke er de senere år blitt klart styrket, og tema som kjønnsrolleperspektiv og miljøhensyn er blitt bedre integrert i institusjonenes virksomhet. Norge vil videreføre arbeidet med å styrke finansinstitusjonene innsats for å bistå utviklingslandene til å løse sine fattigdomsproblemer, og vil særlig arbeide for at Det internasjonale valutafondet, IMF's, fokus på fattigdomsbekjempelse følges opp i praksis.

Fra norsk side er det viktig å foreta en jevnlig vurdering av de multilaterale organisasjonene som bistandskanaler. En slik vurdering vil spesielt se på organisasjonenes bidrag til å oppfylle Millenniumsmålene, i hvilken grad organisasjonene samordner sine programmer med nasjonale fattigdomsstrategier, samarbeidet mellom de multilaterale aktørene og med andre eksterne aktører. I dette arbeidet vil Norge samarbeide om og trekke på tilsvarende gjennomganger i Utstein-landene.

Generelt går Norge inn for å skape en større demokratisk likevekt i det internasjonale systemet av organisasjoner og institusjoner, slik at de fattige landene blir bedre i stand til å fremme sine interesser.

Bilateralt utviklingssamarbeid

Norge vil konsentrere det langsiktige bilaterale samarbeidet til et begrenset antall hovedsamarbeidsland. Landene skal tilhøre gruppen av de minst utviklede. I disse landene legges det opp til et langsiktig og omfattende samarbeid med sikte på å yte et vesentlig bidrag til landenes fattigdomsbekjempelse.

Norge legger vekt på at bistanden til hovedsamarbeidsland gjennom stat-til-stat samarbeidet og støtten gjennom norske institusjoner, bedrifter og organisasjoner, samt multilaterale organisasjoner, skal ta utgangspunkt i landenes egne strategier, planer og prioriteringer, og være et reelt mottakerledet samarbeid med andre givere. For å sikre samordning og unngå unødig belastning på mottakerlandenes administrasjon, legges det vekt på at en økende andel av norsk bistand skal ytes som program- og budsjettstøtte rettet mot å nå Millenniumsmålene.

Nivå og innretning på samarbeidet vil være avhengig av bl.a. behov i landene, samlet bistand fra giverne, landenes evne til å nå resultater og deres vilje til å respektere menneskerettighetene og utvikle demokrati, rettsstaten og et godt styresett. Samtidig vil formen på samarbeidet med det enkelte hovedsamarbeidsland kunne variere over tid, f eks ved at den finansielle støtten reduseres, mens dialogen og kunnskapsoverføringene intensiveres i perioder det måtte skje en negativ utvikling i landets styresett og mangelfulle resultater i form av fattigdomsbekjempelse.

I tillegg til hovedsamarbeidslandene legger Norge opp til å yte bilateral bistand også til en annen gruppe samarbeidsland. I disse landene vil innsatsen bli konsentrert om sektorer eller områder som landenes egne utviklingsplaner har vurdert som felter med betydelig potensiale for bidrag til fattigdomsbekjempelse, og hvor Norge har spesielle forutsetninger for å gi råd og støtte. Her vil det også bli lagt avgjørende vekt på koordinering med andre givere. Norskfinansierte tiltak og programmer som ikke støtter opp om samarbeidslandenes nasjonale fattigdomsstrategier eller Millenniumsmålene skal fases ut. Dette gjelder ikke kortsiktige bistandsinnsatser iverksatt for å bidra til å løse konflikter, lette overgangen til en normal situasjon eller utfra andre særskilte overveielser.

Regionalt økonomisk og politisk samarbeid og økt økonomisk integrasjon i en region kan legge grunnlaget for tettere politisk samhandling og økonomisk vekst. Dette er ikke minst viktig i Afrika som i så mange år har vært preget av krig og konflikt. Norsk utviklingspolitikk skal bidra til slikt samarbeid.

Vi vil fremme koordinering og alliansebygging

Samarbeid mellom industriland som har en aktiv utviklingspolitikk og mellom disse landene og utviklingslandene, er en forutsetning for å oppnå resultater i form av fattigdomsbekjempelse. For å lykkes må slikt samarbeid baseres på samarbeidslandenes egne fattigdoms- og utviklingsstrategier. Regionalt samarbeid må baseres på regionale og sub-regionale planer som f.eks. den afrikanske utviklingsplanen (NEPAD)¹⁵. Koordinering og annet samarbeid må innebære konkret samarbeid på finansieringssiden og mht. krav om rapportering og resultater. Det må også sikte mot å redusere de administrative byrdene som tradisjonelt bistandsarbeid påfører samarbeidslandene og mot at aktørene skal utvikle bedre felles forståelse av fattigdoms- og utviklingsproblemene og handle deretter – i takt med hverandre og med basis i sine særlige fortrinn.

På bistandssiden har giversamfunnet hatt en tendens til å føre viktige utviklingspolitiske diskusjoner i fora hvor samarbeidslandene bare sporadisk har vært invitert. Bistandsorganer har også i stor grad arbeidet isolert fra fora hvor politikk av stor betydning for utviklingsland drøftes og beslutninger som er viktige for disse landene tas. Begge disse forholdene kan ha bidratt til at en har tapt av syne momenter og erfaringsmateriale som kunne gitt basis for økt konsistens mellom sentrale politikkområder som handel, landbruk og fiskeri, i kampen mot fattigdommen. Denne situasjonen må endres. Det må sikres at organer med ansvar for utviklingsspørsmål, både norske og de internasjonale hvor Norge er representert, blir mer proaktive. Bistand må bl.a. i framtiden drøftes, vurderes og forvaltes i en bred kontekst hvor alle elementer av betydning for fattigdomsbekjempelse inngår. Ikke minst på områder som gjeldslette, handel, fred og sikkerhet, styresett og næringspolitikk. For å kunne trekke på viktige erfaringer som har vært gjort av samarbeidspartnerne i utviklingslandene, bør denne dialogen skje i fora med deltakelse fra både nord og sør. Fora som Global Coalition for Africa (GCA)¹⁶ kan tjene som modeller på målrettet og konkret samarbeid av denne art. Det er bare gjennom en slik helhetlig tilnærming at utviklingslandenes enorme utfordringer kan møtes.

¹⁵ Vedtatt på OAU-toppmøtet i Lusaka i 2001.

¹⁶ www.gca-cma.org

Noen landutfordringer krever særskilte tilnærminger

Norge yter bistand til en rekke land hvor stat-til-stat bistand basert på langsiktige avtaler og nasjonale fattigdomsstrategier av ulike grunner ikke er mulig eller naturlig. Dette har f.eks. vært tilfelle for land i konflikt eller som nylig har lagt konflikter bak seg, som for eksempel Rwanda, Etiopia og Afghanistan. Det gjelder også land med betydelige problemer med svakt styresett og omfattende brudd på menneskerettighetene, som Zimbabwe. Norsk bistand til slike land blir gjerne kanalisert gjennom FN-systemet og frivillige organisasjoner. Det er sterke både utviklingspolitiske og humanitære grunner for et slikt tungt engasjement. Denne bistanden bidrar direkte til å redde liv. Den kan også bidra til å skape økt stabilitet og grunnlag for fred om den kobles fornuftig sammen med politisk innsats for forhandlinger og forsoning. Dette finnes det etterhvert mange eksempler på.

I land med svakt styresett eller alvorlige menneskerettighetsproblemer har de frivillige organisasjonene en spesielt viktig oppgave i å gi aktiv støtte til konstruktive endringskrefter og bygge opp under et mest mulig levende sivilt samfunn. De kan også få en særskilt viktig rolle i å utvikle og opprettholde grunnleggende tjenester som primærhelse og grunnutdanning for utsatte befolkningsgrupper. I de senere årene har Zimbabwe og Nicaragua illustrert hvordan bistanden har måttet justere seg i disse retningene.

Selv om ordinært stat-til-stat utviklingssamarbeid i kortere eller lengre perioder reduseres eller stanses er det like fullt av stor betydning å videreføre en politisk dialog. Utviklingspolitikken opphører ikke i fraværet av stat-til-stat bistand.

Næringslivet kan også under visse vilkår ha en svært konstruktiv rolle. Dette gjelder særlig dersom økonomiske investeringer kan bidra til å svekke spenninger og frustrasjoner i befolkningen forårsaket av nød, manglende muligheter for sysselsetting og ekstreme forskjeller.

IV Handlingsplanen – dette vil vi gjøre

”Noe vil skje. Hvorfor skulle dere ellers komme?” Fra Bangladesh

Handlingsplanen gir føringer for utviklingspolitikken på et overordnet nivå. De tiltakene som er skissert i dette kapitlet angir prioriteter på dette nivået. De sier hva vi vil gjøre. Tiltakene spenner vidt. Dette fordi utviklingspolitikken vår, ikke minst i internasjonale fora - multilateralt – må avspeile en bred agenda. I denne planen må vi derfor behandle alle de temaene som er viktige for en god og bærekraftig samfunnsutvikling. Det samme vil vi bestrebe oss på som utgangspunkt for utviklingsdialogen på landnivå.

Men dette betyr *ikke* at vi skal gjøre alt som nevnes her i alle sammenhenger. I stor grad vil det å gi tiltakene en konkret utforming, iverksette dem på landnivå og bringe dem inn i relevante fora og prosesser være opp til de instanser og aktører som har et direkte operativt ansvar. Det vil ofte være disse som vil vite i hvilken sammenheng, sekvens og i hvilken grad det er hensiktsmessig å iverksette tiltakene.

Det som i denne sammenheng står fast er likevel at i en eller annen sammenheng – enten det er norske myndigheter, våre internasjonale alliansepartnere eller våre nasjonale samarbeidspartnere som står for dialogen rundt eller finansieringen av de tiltakene som er skissert i de kommende avsnittene, så må *alle* disse tiltakene gjennomføres dersom Millenniumsmålene skal kunne nås.

Det er videre klart at det er samarbeidslandenes egne fattigdomsstrategier som er ankerfestet for vårt arbeid. Det er i de aller fleste situasjoner *de* som skal være aktørene. Vår rolle – de norske utviklingspolitiske aktørenes rolle – er å bidra med rådgivning og ressurser. Vi skal imidlertid være en aktiv partner som skal ha klare oppfatninger av og sette klare grenser for hva vi kan og vil gi råd om og hvor vi kan og vil stille opp med faglig bistand, økonomiske ressurser og kunnskap. Her er ikke minst samarbeidspartnerens vilje til godt styresett og til å stå til regnskap viktige faktorer for hvor sterkt det norske offisielle engasjementet vil være. Ulike rammebetingelser vil kreve ulike tilnæringsmåter i kampen mot fattigdommen.

Bidra til arbeidet for fred og sikkerhet

Fred og sikkerhet er avgjørende for å sikre folks trygghet og levevilkår. Satsing på fred kan være en viktig investering i utvikling og fattigdomsbekjempelse. God koordinering mellom bilaterale givere, multilaterale organisasjoner og det sivile samfunnet er viktig for et godt resultat. De ulike aktørenes komparative fortrinn bør vektlegges i beslutninger om arbeidsfordeling.

I land som rammes av konflikt må bistanden samordnes på en annen måte enn i ”normale” situasjoner der nasjonale fattigdomsstrategier som regel vil danne grunnlaget. Humanitære FN-organisasjoner, frivillige organisasjoner og det internasjonale Røde Kors vil ofte ha sentrale og spesifikke oppgaver i forhold til humanitære innsatser, fred og forsoningsarbeid, og i å sikre grunnleggende sosiale tjenester. Perspektivet bør imidlertid også i slike situasjoner være klart: Det er primært landet selv – dets folk, myndigheter og stridende parter – som kan blegge konflikten og skape et nytt grunnlag for en fredelig samfunnsutvikling. Derfor er det et sentralt norsk anliggende å unngå at det internasjonale giversamfunn og frivillige organisasjoner overkjører landets myndigheter og institusjoner i iveren etter å løse kriser og

konflikt. Humanitær og annen hjelp skal fram til dem som trenger den, men koordinering mellom bidragsyterne og løpende kommunikasjon med myndigheter og andre sentrale interessenter er av avgjørende betydning. Koordineringen bør fortrinnsvis ivaretas av FN.

Vi vil bidra til:

- Å bilegge og forebygge konflikter koordinert med og gjennom FN og andre internasjonale samarbeidsorganisasjoner, med basis i den enkelte aktørs særlige fortrinn. Nasjonalt eierskap til fredsarbeid skal fremmes.
- Fortsatt aktiv kamp mot utbredelsen av håndvåpen og produksjon og spredning av anti-personell landminer.
- Å bedre levevilkår i utsatte områder for å redusere nød som incentiv for fattige til å la seg rekruttere til væpnede konflikter.
- At de fattiges situasjon, særlig spesielt svake grupper som kvinner og barn, vies spesiell oppmerksomhet i forbindelse med konfliktforebyggende og fredsskapende innsats. Medvirkning fra slike grupper i utformingen av løsningsforslag og tiltak vil bli vektlagt.
- At det utvikles kompetanse, kapasitet, institusjoner og prosesser som gjør det mulig for involverte å håndtere konflikter på en ikkevoldelig måte.
- Å fremme en koordinert og helhetlig tilnærming til fredsbygging og en enhetlig og effektiv struktur og finansieringsmodell for internasjonalt samarbeid på dette feltet.
- At bistand til fredsskapende og konfliktforebyggende arbeid har et klart regionalt perspektiv der hvor dette er relevant.
- At fredsbygging integreres i utviklingsstrategier for og programmer/prosjekter i områder som er i en konflikt eller post-konfliktsituasjon.
- At fred konsolideres i en tidlig fase når konflikter bilegges, ved hjelp av både humanitær bistand og langsiktige innsatser. Det bør legges større vekt på en jevn overgang fra kortsiktig nødhjelp til gjenoppbygging og langsiktig utvikling og fattigdomsbekjempelse (jfr. avsnitt om humanitær bistand nedenfor).

Bidra til realisering av menneskerettigheter og utvikling av demokrati

Menneskers frihet, deres muligheter til å realisere sine evner og mulighetene til å bekjempe fattigdom avhenger i betydelig grad av myndighetenes respekt for menneskerettigheter og demokrati. Norsk politikk er bl.a. basert på FNs ulike menneskerettighetskonvensjoner. Det forventes at land vi samarbeider med respekterer konvensjoner de har ratifisert. Norge støtter i denne sammenheng de bestrebelse myndighetene i mange land gjør for å bedre kapasiteten til å bygge og trygge demokrati og menneskerettigheter.

Vi vil bidra til at:

- Sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter skal stå sentralt i dialogen med land Norge har samarbeid med. Det er viktig å framheve betydningen som styrket rettighetsvern har for økonomisk utvikling og identifisere konkrete muligheter, i tillegg til å framheve menneskerettighetenes normative stilling.
- I tråd med Millenniumsmålene skal det særlig fokuseres på oppfyllelse av kvinne- og barnekonvensjonene. Likeledes er det viktig for Norge å tale spesielt utsatte gruppers sak og støtter dem med strategiske innsatser. Dette gjelder ikke minst funksjonshemmede og urfolk. Urfolk må sikres medbestemmelse i spørsmål som gjelder rammebetingelsene for deres levekår.
- At fattige får rett til eiendom og til å opptre som selvstendige økonomiske aktører, gjøres til et tema i dialogen om nasjonale fattigdomsstrategier.

- Bygging av demokratiske rammeverk og sentrale demokratiske institusjoner (nasjonalforsamling, valginstitusjoner etc.) og til opplæring av personale ved disse.
- Utvikling og anvendelse av indikator-verktøy for demokratisk utvikling, der landenes evne til å investere i demokratiske prosesser og institusjoner står sentralt.
- Utvikling av demokratibyggende institusjoner i det sivile samfunn gjennom finansiering av samarbeid mellom institusjoner av denne art i nord og i sør.

Flere av tiltakene under andre avsnitt, som for eksempel de som dekker helse, utdanning og kvinners situasjon, har vesentlig menneskerettsrelevans.

Styrke institusjoner for godt styresett

Mangel på faglig kompetanse og institusjonelle svakheter er blant de viktigste hindringer for utvikling. Derfor er norsk utviklingssamarbeid i økende grad blitt orientert i retning av kapasitets- og institusjonsbygging. Dette er også viktig for å kunne benytte samarbeidslandets egne informasjonssystemer for verifisering av at norske og andre bistandsmidler brukes etter hensikten. Et bredt samarbeid er etablert med norske institusjoner for dette formålet. Denne innsatsen vil bli videreutviklet:

Vi vil bidra til:

- Samarbeid med myndighetene om utvikling av institusjoner for å sikre åpenhet og demokratisk kontroll både på administrativt og på politisk nivå (bl.a. riksrevisjon, andre økonomi- og finansrelaterte kontrollorganer, og den lovgivende forsamlingen).
- Økonomisk og faglig støtte til bedring av forvaltningsfunksjonene i samarbeidslandene. Særlig offentlig finansforvaltning vil bli prioritert med sikte på å bedre samsvaret mellom budsjettprioriteringer og forbruk av midler samt rapportering og bruk av slik informasjon i budsjettarbeidet.
- Bidrag til utvikling av rettssystemet for å sikre uavhengighet og bidra til kompetanseutvikling.
- Støtte organisasjoner idet sivile samfunn i samarbeidslandene, gjennom norske frivillige organisasjoner og andre partnere, for at de skal kunne utøve sin viktige rolle som "vaktbikkje" for godt styresett.
- Støtte til korrupsjonsbekjempelse i alle sektorer og på alle nivåer i nært samarbeid med internasjonal og nasjonal spisskompetanse.
- Støtte til politiske partier (også gjennom samarbeid med norske partier), utvikling av uavhengige og kritiske medier, og opplæring av pressefolk som kan holde et kritisk søkelys på myndighetenes arbeid og skape fora for løpende samfunnsdebatt.
- Særlig styrking av det sivile samfunn i perioder hvor myndighetene i et land er tilbakeholdne eller motvillige med å fremme godt styresett ("poor performers"). Styrking av fattige befolkningsgruppers evne og muligheter til å fremme sine interesser i samfunnet i slike perioder vektlegges.
- Økt grad av koordinering av slik bistand med andre givere for å utnytte ressursene best mulig.
- Prioritere bistand på felter hvor norske institusjoner har klare faglige fortrinn.
- Gjennomgå samarbeidsland for å identifisere prioriterte innsatsområder hvor norske fagmiljøer kan ha spesielle forutsetninger for å bidra til bedre styresett.

Bringe de fattigste utviklingslandene inn i de globale integrasjonsprosessene

I en stadig mer integrert verden risikerer ressursfattige land å bli hengende etter og marginalisert. Dette kan motvirkes gjennom aktiv innsats fra dem selv og med støtte fra industrilandene. Samarbeid er også nødvendig for en forsvarlig forvaltning av globale fellesgoder som klima og miljø.

Vi vil bidra til:

- At utviklingslandene spiller en mer aktiv rolle i WTO og andre sentrale internasjonale organisasjoner.
- At varer og tjenester fra utviklingsland får stadig bedre adgang til markedene i industrilandene – ikke minst i Norge.
- Å utvide kunnskapsgrunnlaget om faktorer som hemmer og fremmer fattige utviklingslands deltakelse i de globale integrasjonsprosessene slik at vi kan bidra til å styrke deres deltakelse.
- At det arbeides for at fattige land får større andel av de internasjonale investeringene, samtidig som deres sårbarhet overfor globale finansielle og økonomiske kriser reduseres.
- At det globalt og regionalt utvikles bedre og mer omfattende ordninger for risikoavlastning og garantier for nasjonal kapital og investeringer, noe som vil kunne utløse tilgjengelig kapital både i det enkelte land og på tvers av landegrensene.
- Styrket globalt samarbeid for å hindre kriminalitet som spres gjennom raske globale integrasjonsprosesser.
- At fattige land kan dra bedre nytte av de muligheter for tilgang på markedsinformasjon og annen nyttig informasjon for privat sektor, for det offentlige og for det sivile samfunn som utviklingen innen IKT-området åpner.
- Å øke fleksibiliteten i det globale arbeidsmarkedet gjennom å gjøre det enklere for personer fra utviklingsland med ulik yrkesbakgrunn, som Norge har behov for, å søke arbeid her.

Styrke de fattigste landenes stilling i verdenshandelen

Handel er et viktig virkemiddel for økonomisk vekst og utvikling. Vi vil bidra til verdiskapning, økt sysselsetting og næringsutvikling bl.a. gjennom å bedre markedsadgangen for utviklingslandenes eksportprodukter samt bistå i arbeidet med å bygge kapasitet og kompetanse til å utnytte de markedsmulighetene som gis. Vi vil aktivt følge opp erklæringen fra WTOs ministermøte i Doha i november 2001 for bedre å integrere de fattigste landene i handelssystemet og verdenshandelen. Vi vil styrke samsvaret mellom vår næringspolitikk, vår handelspolitikk og vår utviklingspolitikk for å sikre best mulig reell markedsadgang til det norske marked.

Vi vil arbeide for:

- Bedre integrering av handel i vårt utviklingssamarbeid - både bilateralt og multilateralt, samt at handel integreres bedre i utviklingslandenes nasjonale utviklingsplaner og fattigdomsstrategier.
- Å sikre bedre samsvar mellom norsk handels- og næringspolitikk og vår utviklingspolitikk for fattigdomsbekjempelse.

- Toll og kvotefri markedsadgang for alle produkter fra de minst utviklede land - også i andre industriland.
- Bedre markedsadgang også for landbruksprodukter fra andre utviklingsland enn de minst utviklede.
- En gjennomgang av tollsatsene på industrivarer med sikte på reduksjon og fjerning av de fleste gjenstående satser fra 1. januar 2003.
- Kartlegge ikke-tollmessige handelshindringer av betydning for utviklingslandenes eksportmuligheter til Norge, samt vurdere evt. faglig bistand for å overkomme slike hindringer. Søke å sikre at utviklingslandenes eksportinteresser også tas inn i vurderingene ved innføring av nye regler og forskrifter med handelsmessige konsekvenser.
- Øke den faglige og økonomiske bistanden for å bygge opp kapasitet og kompetanse for handel og eksport, særlig i de fattigste utviklingslandene, herunder sette i verk tiltak for at de minst utviklede land skal kunne dra nytte av de nye markedsmuligheter de har fått i Norge ved vedtaket om toll- og kvotefri markedsadgang for alle varer. Å bedre den norske samordningen av bilateral og multilateral faglig bistand og støtte aktivt opp om internasjonale samordningsmekanismer som Det integrerte rammeverk for handelsrelatert faglig bistand (Integrated Framework, IF) for de minst utviklede landene.
- Styrke innsatsen for å sette de fattigste utviklingslandene i stand til å nyttiggjøre seg WTO-regelverket, styrke den faglige og finansielle støtten for u-landsdeltakelse i multilaterale handelsforhandlinger slik at de bedre kan ivareta egne interesser og generelt arbeide aktivt for bedre ivaretagelse av de fattigste utviklingslandenes interesser i WTO-forhandlinger.
- Stimulere til økt samarbeid mellom norsk næringsliv/importører og eksportører/produsenter i utviklingsland for å tilrettelegge for produksjon, kontroll og eksport av varer som tilfredsstiller vestlige kvalitets- og sikkerhetskrav.

Bidra til mer omfattende gjeldslette

Fattige land har ofte et betydelig problem med betjening av sin gjeld. Dette går ut over deres muligheter til å bygge ut undervisnings- og helsetilbud og evnen til å iverksette tiltak for å bedre de fattiges situasjon. Gjeldslette vil derfor ofte være et viktig virkemiddel til bekjempelse av fattigdom. Fra norsk side har Gjeldsplanen vært et viktig instrument til å strukturere gjeldsletten. Både bidrag til HIPC-ordningen og ettergivelse av gjeld til de fattigste landene ut over dette har vært programmessig gjennomført. Gjeldslette til andre land har også vært gitt. Gjeldssituasjonen til de fattigste landene er imidlertid stadig vanskelig. Mange land trenger ytterligere gjeldslette for å kunne løse gjeldsproblemene. Ikke minst land som kommer ut av konfliktsituasjoner. Norge vil, innenfor rammene av det internasjonale samarbeidet på dette området, bidra til at det internasjonale systemet for gjeldslette blir løpende forbedret.

Vi vil derfor:

- Arbeide for å sikre fullfinansiering av gjeldsletteordningen for de fattigste landene (HIPC-ordningen), i størst mulig grad gjennom ordnede multilaterale forhandlinger.
- Arbeide for å forbedre HIPC-ordningen for land som har vært rammet av krig og konflikt.
- Bidra til videreutvikling av HIPC-kriteriene for å skape bedre samsvar i behandlingen av land og sikre at kravene som stilles er rimelige og realistiske.
- Slette alle norske fordringer på land som går gjennom HIPC-ordningen.

- Arbeide for gjeldslette for mellominntektsland med høy gjeldsbelastning - fortrinnsvis gjennom multilateralt koordinerte gjeldsbytteoperasjoner.
- Støtte arbeidet for å innføre internasjonalt aksepterte gjeldsmoratorier.

Bidra til økt økonomisk vekst og næringsutvikling

Økonomisk utvikling og vekst som overstiger befolkningsveksten er nødvendig for å bekjempe fattigdommen på varig basis. Et stabilt økonomisk fundament er en forutsetning for at tiltak skal lykkes og bli bærekraftige i et lengre tidsperspektiv. Dette innebærer støtte til bedret forvaltning av offentlige finanser, bred støtte til næringsutvikling og særlig til utvikling av primærnæringene. Det innebærer støtte til å fremme matvaresikkerhet og til økonomisk utvikling (bl.a. støtte til mer bærekraftig gjeldsbetjening). Nasjonale fattigdomsstrategier klargjør hvilke hovedutfordringer de enkelte land står overfor og hvilke innsatser som er nødvendig.

Vi vil:

- Bidra med budsjettstøtte og andre tiltak for å bedre den makroøkonomiske situasjonen og styringen i aktuelle samarbeidsland.
- Bidra til at utsatte sosiale grupper skjermes for innstramningstiltak i forbindelse med strukturendringer i økonomien.
- Støtte oppbygging av nasjonale institusjonelle rammeverk og infrastruktur som legger til rette for investeringer, produksjon og handel.
- Bidra med incentiver for å stimulere til investeringer og oppbygging av kompetanse for å skape bærekraftig næringsvirksomhet.
- Gjennom NORFUND¹⁷ bidra til økte investeringer og etableringer (joint ventures) samt kompetanseoverføring innenfor områdene fondsforvaltning og porteføljeinvesteringer.
- Styrke engasjementet i de minst utviklede landene via NORFUNDs egen MUL-satsing.
- Foreta en landgjennomgang i våre samarbeidsland for å identifisere muligheter for næringsutvikling og samarbeid, inkludert en bransjemessig vurdering av flaskehals og muligheter for å skape næringslivsutvikling og handel samt identifisere muligheter for samarbeid med norsk næringsliv og bruk av norsk ressursbase og kompetanse.
- Kartlegge norske ressursbaser som kan bistå/ samarbeide om utvikling av privat sektor og næringsvirksomhet i sør.
- Forbedre virkemiddelapparatet for å stimulere til økt norsk og utenlandsk handels- og næringslivssamarbeid med landene i sør, bl.a. ved oppbygging av databaser og samarbeidsmekanismer.
- Stimulere til partnerskap mellom frivillige organisasjoner og privat næringsliv og mellom deres søsterorganisasjoner og bedrifter i utviklingsland med sikte på næringsutvikling i sør.
- Stimulere til sosial ansvarlighet og kompetanseoverføring ved norske bedrifters og institusjoners investeringer og etableringer i utviklingsland, samt støtte multilaterale tiltak for å fremme slik ansvarlighet ved etableringer i sør (corporate social responsibility).

¹⁷ Norwegian Investment Fund for Developing Countries, det norske investeringsfondet for utviklingsland: <http://www.norfund.no/>

- Bidra til å sikre fattiges bruks- og eiendomsrett til jord, boliger og annen eiendom, samt deres rett til å drive egen virksomhet. Kvinners eiendoms- og arverett skal vies særlig oppmerksomhet.
- Arbeide for bedre samordning av bilateral og multilateral innsats for utvikling av privat sektor og næringsliv i sør.

Styrke primærnæringene

Primærnæringene er ryggraden i økonomien i de fattigste landene. Det er i betydelig grad disse næringene som bærer i seg det økonomiske potensialet til videre utvikling av næringsliv og handel i de fattigste landene enten det gjelder primærproduksjon eller industriell utvikling. Disse næringene er avgjørende for matvaresikkerheten i fattige land og de representerer plattformen for store grupper av fattige mennesker i deres anstrengelser for å bedre sin livssituasjon. Trenden i norsk og internasjonal bistand de siste årene vekk fra satsing på primærnæringer skal snus.

I tillegg til de tiltakene under forrige punkt som er relevante for utvikling av primærnæringene vil vi derfor:

- Bidra til å forbedre fysiske rammebetingelser, som for eksempel infrastruktur, av særlig betydning for økonomisk utvikling, bl.a. gjennom bedre kommunikasjoner på landsbygda.
- Bidra til bred satsing på primærnæringene som ledd i satsingen på næringsutvikling.
- Støtte opp om utvikling av videreføring av landbruksprodukter (agrobusiness) og eksportlinjer til Norge og andre land.
- Støtte landbruksopplærings- og forskningsinstitusjoner i sør med vekt på anvendbare resultater og praktisk orienterte kandidater.
- Bidra til å bedre tilgangen på kreditt på landsbygda, blant annet gjennom mikrofinansprogrammer i regi av frivillige organisasjoner og andre institusjoner.
- Bidra til en gjennomgang av norsk landbrukspolitikk med sikte på å lette markedsadgangen for landbruksprodukter fra utviklingsland.
- Bidra til en gjennomgang av fiskeripolitiske tiltak med tanke på deres bidrag til fattigdomsbekjempelse og økonomisk vekst i utviklingsland. Relevante områder for vurdering er bl.a. økt samarbeid med utviklingslandene i utforming av strategier innenfor internasjonalt fiskeri- og havbrukssamarbeid i bl.a. FN's organisasjon for matvaresikkerhet og jordbruk (FAO)¹⁸ og regionale fiskeriorganisasjoner.
- Bidra i arbeidet med å utvikle globale handlingsplaner for å redusere ulovlig, uregulert og urapportert fiske samt yte bistand til ressurskartlegging, -overvåking og -forvaltning samt kompetansebygging både på internasjonalt og på nasjonalt nivå. Det vil også være aktuelt med dialog med EU om bærekraftig utnyttning av fattige lands fiskeressurser.

Bidra til hevet utdanningsnivå i samarbeidslandene

Uten utdanning – ingen økonomisk og sosial utvikling. Utdanning er derfor jobb nr. 1. Norge skal bidra til at utdanning blir et høyt prioritert innsatsområde i nasjonale fattigdomsstrategier

¹⁸ Food and Agriculture Organization of the United Nations, www.fao.org.

og at bistand kanaliseres til denne sektoren gjennom offentlige og andre tiltak. Det vil bli lagt vekt på at støtte og finansiering fra giverhold samordnes av myndighetene – fortrinnsvis i sektorprogrammer og lignende mekanismer der hvor det er påkrevd med økt ressurskoordinering. Dette skal framheves i dialogen om samarbeidslandenes strategier.

Vi vil særlig bidra til at følgende prioriteres:

- Tiltak for å øke andelen barn som får grunnutdanning, med særlig vekt på tiltak som kan bidra til at jenter fra fattige kår fullfører grunnskole.
- Aktiv støtte til etablering av nasjonale utdannings-sektorprogrammer i alle samarbeidsland, for å gi denne sektoren et ekstra løft.
- Alfabetiseringstiltak som tilgodeser fattige grupper.
- Styrking av grunnutdanningssystemets kapasitet og reformer i sektoren for å modernisere læreplaner og pensum.
- Tiltak for rekruttering av elever og studenter fra fattige kår og andre vanskeligstilte grupper, særlig jenter/kvinner, til videregående og høyere utdanning.
- Styrking av yrkes- og fagutdanning og studieretninger som er direkte yrkesrelaterte.
- Utvikling av relevante gradsstudier og forskningsbasert utdanning ved universiteter i samarbeidslandene og på regionalt nivå, i samarbeid med norske læresteder.
- Utpøving av IKT for å effektivisere både grunnutdanning, videregående og høyere undervisning.
- I tillegg til satsning spesifikt på utdanningssektoren vil det også bli vurdert hvordan utdannings- og opplæringselementer i et livslangt læringsperspektiv, skal integreres mer systematisk i andre samarbeidstiltak, eksempelvis innen næringsutvikling.
- Bedre samordning av virkemidler for opptak og finansiering av studier for kandidater fra utviklingsland i Norge, herunder Lånekassens "kvoteordning", NUFU-programmet og NORAD¹⁹s stipendprogram.
- Løpende vurdering av relevansen av de utdanningstilbud som gis for studenter fra utviklingsland i Norge. I den forbindelse vurdere muligheten av å legge større deler av undervisningstilbudet til samarbeidslandene.

Bidra til bedre helsesituasjon og bedre sosial utvikling

Dårlig tilbud av helsetjenester og sosiale tjenester til de fattige er ikke bare uttrykk for at disse sektorene er svakt utviklet i mange land. Det er ofte også et resultat av at de tilbud som finnes først og fremst er rettet inn mot å imøtekomme behov til andre deler av befolkningen. På bakgrunn av at tilgang til primærhelsetjenester og et minimum av sosiale tjenester er en forutsetning for en menneskeverdig tilværelse, vil vi i dialogen med samarbeidsland vektlegge at:

- Nasjonale helseprogrammer/ sektorprogrammer får en klar fattigdomsprofil.
- Det bygges velfungerende nasjonale helsesystemer med desentralisert tilbud som når brede lag av befolkningen.
- Den nasjonale helsepolitikken har fokus på tuberkulose, malaria, vaksiner og reproduktiv helse²⁰.
- Den nasjonale helsepolitikken prioriterer målgrupper som barn, ungdom og kvinner.

¹⁹ www.lanekassen.no, www.nufu.no, www.norad.no

²⁰ Som definert i artikkel 7.2 i handlingsprogrammet fra ICPD-konferansen i Kairo i september 1994.

- Fattigdomsprofilen i aktiviteter knyttet til GAVI og det globale fondet mot hiv/aids, tuberkulose og malaria sikres.
- Sosialpolitiske virkemidler som er relevante for de fattige videreutvikles.
- Det utvikles sosiale sikkerhetsnett og trygdesystemer.
- Nasjonale helseprogrammer vektlegger arbeid for å redusere tobakksbruk og bekjempe alkoholmisbruk.

Bekjempe Hiv/aids-epidemien

Kampen mot hiv/aids i det norske utviklingssamarbeidet skal videreføres på høyt nivå. Forebygging av ny smitte vil fortsatt være sentralt, med vekt på økt bredde og mangfold. Forebygging og konsekvenser av hiv/aids skal vurderes i alle utviklingstiltak og integreres der det er relevant. Samtidig vil Norge arbeide for at behandling blir lettere tilgjengelig og rimeligere også for de fattige. En integrert tilnærming vil bli vektlagt.

Vi vil bidra til at:

- FN systemet og utviklingsbankene intensiverer aidsarbeidet innen sine mandatområder.
- Hiv/aidsarbeidet knyttes bedre opp til nasjonale fattigdomsstrategier.
- Gjennomføringen av nasjonale planer og strategier framskyndes og styrkes med særlig fokus på distrikter og lokalmiljøer.
- Samarbeid mellom sentrale aktører, inklusive det sivile samfunn på landnivå og utdanningssektoren, fremmes.
- Kvinners og unge jenters stilling styrkes.
- Samspillet mellom offentlig og privat sektor i kampen mot hiv/aids stimuleres.
- Smitte fra mor til barn hindres.
- Barn som havner i vanskelige familiesituasjoner på grunn av hiv/aids gis mulighet til å utvikle mestringsevne og ferdigheter og sikres omsorg.
- Ungdom endrer risikofølelse og får tilgang til prevensjon og rådgivning
- Menn involveres og ansvarliggjøres.
- Bedrifter oppfordres til å ta ansvar for hiv som del av sitt arbeidsgiveransvar.
- Stigmatisering motvirkes og rettigheter til mennesker som lever med hiv/aids sikres.
- Behandling blir billigere og lettere tilgjengelig og koblingen mellom hiv/aids og tuberkulose styrkes.
- Arbeidet for å utvikle en hiv-forebyggende vaksine styrkes.
- Alliansebygging for bekjempelse av hiv/aids i Norge knyttes sterkere opp til tilsvarende alliansebygging i sør.
- TRIPS-avtalen ikke hindrer fattige land i å skaffe seg rimelig hiv/aids-medisin gjennom tvangslisensiering.

Økt fokus på kvinner og likestilling

En av hovedmålsettingene som har ligget til grunn for norsk utviklingspolitikk på 90-tallet er å bidra til å fremme like rettigheter og muligheter for kvinner og menn på alle samfunnsområder. FNs Millenniumserklæring sier dessuten at fremme av likestilling og styrking av kvinners stilling er effektive måter å bekjempe fattigdom, sult og sykdom og å stimulere til bærekraftig utvikling, på. Vi vil satse på økt kvinne- og likestillingsretting av norsk utviklingssamarbeid ved å:

- Gi kjønnsperspektivet en mer framtredd plass i Norges bidrag til den internasjonale dialog om utviklingsspørsmål.
- Styrke målsettingen om å integrere kvinne- og likestillingshensyn i alt utviklingssamarbeid, bi- som multilateralt. Det vil bli lagt vekt på tiltak for å operasjonalisere integrering av kjønnsperspektivet i større grad.
- Bidra til at samarbeidslandene innfrir sin juridiske forpliktelse i forhold til FNs kvinnekonvensjon og politiske forpliktelser i forhold til Beijing og Beijing+5.
- Bidra til reduksjon av vold mot jenter og kvinner. Særlig til å beskytte jenter og kvinner som er flyktninger og/ eller internt fordrevne mot seksuell vold, og voldtekt og hiv/aids-smitte.
- Bidra til å sikre kvinners demokratiske, politiske, sosiale og økonomiske rettigheter med særlig vekt på stemmerett og eiendoms- og arverett.
- Fremheve i dialogen med samarbeidslandene behovet for å prioritere jenter og kvinner i de nasjonale fattigdomsstrategiene.
- Fortsatt prioritere næringsutviklingstiltak (f.eks. mikrofinans) som har vist seg å være særlig egnet til å styrke kvinners stilling i samfunnet.
- Legge vekt på kvinners stilling som produsenter og konsumenter av mat i arbeidet med videreutviklingen av norske strategiske satsinger på landbruk i utviklings-samarbeidet.
- Sikre at arbeidet med styrking av operasjonalisering av Strategi for næringsutvikling i sør omfatter kvinners rolle og særskilte behov.
- Framholde i dialogen med samarbeidslandene at fremme av likestilling er et sentralt element i arbeidet med å styrke godt styresett.
- Fokuser på kjønnsrolleperspektivet, at hiv/aids epidemien rammer kvinner og menn ulikt, som et viktig element i bekjempelsen av hiv/aids.
- Jenters utdanning vil være et sentralt element i utarbeidelsen av en strategi for utviklingssamarbeid på utdanningssektoren.

Barns rettigheter skal sikres

Barn er særlig utsatt i samfunn preget av fattigdom og mange av tiltakene ellers i denne handlingsplanen retter seg i praksis mot barn og unge (jfr. f.eks. avsnittene om helse og utdanning foran). Tiltak for å bedre barns situasjon er derfor et eget satsningsområde. Vi ønsker å sikre at barns rettigheter ivaretas i samarbeidslandenes fattigdomsstrategier. Vi ønsker også å bidra til at barns oppvekstvilkår og rettigheter ivaretas i land som er preget av mangelfullt styresett og i land som domineres av konflikt og krig. FNs Barnefond (UNICEF)²¹ og Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO)²² så vel som frivillige organisasjoner er viktige alliansepartnere i dette arbeidet.

Vi vil sette barns rettigheter på dagsorden i dialogen med våre samarbeidspartnere om nasjonale fattigdomsstrategier. Dette innebærer bl.a. at vi vil:

- Bidra til at barn, med særlig fokus på jenter, får utdanning – uten å måtte betale egenandeler.
- Bidra til å sikre barn helsetilbud med god kvalitet.

²¹ www.unicef.org

²² www.ilo.org

- Bidra til at situasjonen for barn som på ulike måter rammes av hiv/aids bedres.
- Bidra til at barns rettigheter i konflikt- og krigssituasjoner, herunder bidra til å hindre at barn rekrutteres som soldater, sikres.
- Bidra til fokus på barns behov i flyktningsituasjoner.
- Støtte tiltak som kan hindre handel med barn til slaveri eller prostitusjon.
- Bidra til å avskaffe barnearbeid, samtidig som det tas hensyn til barns egne behov for strategier for livsopphold.
- Utarbeide en ny strategi for arbeidet med barn i utviklingssamarbeidet.

Bedre miljø- og naturressursforvaltning

Enhver innsats for fattigdomsbekjempelse vil måtte skje innen de rammer miljø og naturressursgrunnlaget setter. Miljø- og naturressursproblemene øker i marginale områder som ofte bebos og brukes av de aller fattigste i samfunnet. Vern og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet og knappe naturressurser er viktige faktorer for å sikre miljø- og livsgrunnlaget til ulike befolkningsgrupper.

Vi vil derfor bidra til:

- Aktiv deltagelse fra utviklingslandene i de internasjonale forhandlingene på miljøområdet slik at også deres interessert blir ivaretatt.
- Styrking av utviklingslandenes kompetanse og kapasitet til å overvåke miljøtilstand og trender, samt analysere konsekvensene for økonomisk/produktiv virksomhet og levekårene for befolkningen.
- Styrking av nasjonal miljøforvaltning slik at samarbeidslandene selv kan sette nasjonale prioriteter, basert på nasjonale behov, samt være en reell partner i dialogen med aktuelle internasjonale partnere.
- En mer langsiktig og koordinert støtte til kapasitetsbygging og gjennomføringen av nasjonale miljøhandlingsplaner basert på nasjonale prioriteringer.
- Gode koblinger mellom nasjonale miljøhandlingsplaner, økonomiske sektorplaner og overordnede utviklingsplaner, inkludert strategier for fattigdomsbekjempelse.
- Utforming av en strategisk plan for den internasjonale støtten til gjennomføring av internasjonale miljøavtaler i utviklingslandene, basert på landenes egne prioriteringer og planer.
- Forbedret internasjonal styring og organisering på miljøområdet for å sikre synergi, samordning og koordinering mellom ulike miljøprosesser og miljøavtaler både på nasjonalt og globalt nivå. Forskningsresultater vil utgjøre en viktig del av grunnlaget for en sterk politisk styringsplattform.
- At Norges bidrag til utviklingen av klimasituasjonen i verden gjennomgås. Grunnlaget vil være ulike norske etater, institusjoner og selskapers positive eller negative bidrag til dette.
- Utvikling av miljøkomponenten i den afrikanske utviklingsplanen, NEPAD, for å utvikle en mer strategisk ramme for miljø samarbeidet i Afrika og for et mer strategisk, samordnet og langsiktig samarbeid med internasjonale partnere.
- Tiltak som kan bidra til at flere mennesker får tilgang på nok rent vann og tilfredsstillende sanitærforhold.
- Samarbeid om forvaltningen av grenseoverskridende vannressurser for å fremme en stabil, rettferdig og bærekraftig utvikling. Her er forvaltning av ferskvannressurser på nedbørfeltnivå en viktig tilnærming.

Fattigdomsbekjempelse gjennom energiutvikling

Mer effektiv bruk av tradisjonelle energikilder og utnyttelse av kostnadseffektive alternative og nye energikilder, kan gi et vesentlig bidrag til fattige lands økonomiske handlerom og redusere presset på miljø og naturressurser. Norge har en spiss- og breddekompetanse på energiområdet som vi ønsker å utnytte til fordel for disse landene. Vi vil derfor bidra på felter som forvaltning av petroleums- og vannressurser, ved siden av markeds- og distribusjonssystemer.

Vi vil:

- Øke innsatsen for bedre, sikrere og mer bærekraftig energiforsyning i utviklingsland gjennom deltakelse i relevante multilaterale programmer under Verdensbank- og FN-systemet, med hovedfokus på de minst utviklede landene.
- Arbeide for å utvikle finansieringsmodeller for offentlig og privat samarbeid om energiforsyning slik at fattige og mindre betalingsdyktige grupper og områder tilgodesees.
- Støtte utvikling av alternative energikilder og mer effektive utnyttelse av tradisjonelle energikilder med fokus på tilgang for fattige befolkningsgrupper.
- Bidra til å styrke innsatsen for utvikling av bærekraftig energiforsyning i hovedsamarbeidslandene, med fokus på utnyttelse av energi for bekjempelse av fattigdom.
- Samarbeide med Verdensbank- og FN-systemet om oppfølgingen av det norske internasjonale initiativet for å medvirke til at utviklingslandene får utnyttet som energikilde, gass som i dag brennes av eller slippes ut i atmosfæren i forbindelse med oljeutvinning.
- På norsk side og internasjonalt, i samarbeid med bl.a. Verdensbanken, arbeide for at petroleumsrelatert aktivitet i offentlig og privat regi gir positive effekter for fattige land og folkegrupper og ikke skader deres interesser.
- Bidra til at relevante elementer i norsk petroleums- og energipolitikk for å fremme best mulig konsistens mellom energipolitikken og utviklingspolitikken, med relasjon til bidrag til fattigdomsreduksjon i utviklingsland gjennomgås. Virkninger av teknologioverføring og kompetansebygging på petroleumsområdet så vel som innen vannkraft- og energifeltet generelt, vektlegges. Også norske selskapers rolle vil bli vurdert.

Bidra til mer fattigdomsorientert humanitær bistand

I forbindelse med konflikter så vel som ved akutte katastrofer, skal tiltak for lindring av nød rettes inn mot dem som er direkte rammet, uavhengig av deres bakgrunn. Etter at en umiddelbar krise eller konflikt er i slutfasen eller over, vil det ofte være nødvendig å videreføre humanitære innsatser, samtidig som en starter utviklingssamarbeid med et mer langsiktig og samfunnsbyggende perspektiv.

Vi vil:

- Bidra til at støtte til forebyggende tiltak når fram til fattige befolkningsgrupper som er særlig sårbare i katastrofesituasjoner.

- Bidra til rask identifikasjon av utsatte grupper, med særlig oppmerksomhet på kvinners og barns situasjon, i forbindelse med katastrofe- og krisesituasjoner. Støtte til tiltak som kan avhjelpe situasjonen til disse gruppene, vil bli prioritert.
- Yte overgangsbistand i form av: bidrag til å støtte opp under skjøre fredsprosesser, avklaring av eiendomsforhold og næringsutvikling, økonomisk vekst og institusjonsbygging for godt styresett. Både det sivile samfunn og andre institusjoner utenfor problemsonene, er aktuelle samarbeidspartnere. Også utvikling av bærekraftige demokratiske institusjoner, styrking av media og det sivile samfunn, styrking av lovgivning og rettsapparatet vil bli vektlagt.
- Bidra til gjenbosetting av flyktninger i Norge etter avtale med FNs høykommissær for flyktninger, for å avlaste land som har tatt imot store flyktningegrupper fra naboland.
- Gi tilbakevendingsstøtte og bidra til ulike opplæringstiltak for at flyktninger skal kunne vende tilbake til hjemlandet og delta i gjenoppbyggingsarbeid.
- Kreve at alle stater følger opp sine forpliktelser til å motta hjemvendte flyktninger.

Etablere bredere og mer relevant kunnskap om fattigdomsbekjempelse

Kompetansesammensetning og tiltak for kunnskapsoppbygging i de deler av norsk administrasjon som har et primæransvar for den norske utviklingspolitikken må gjenspeile at fattigdomsbekjempelse er det sentrale målet.

Det er en særlig utfordring å skaffe tilstrekkelig kunnskap om andre politikkområders virkning på levekårene i fattige land, bidra til å utbre slik viten i ansvarlige institusjoner, samt å framskaffe bedre forståelse av hvordan fattigdom kan bekjempes på de aktuelle områdene.

Vi vil derfor:

- Bidra til at Utenriksdepartementet, NORAD, NORFUND, norske frivillige organisasjoner, privat sektor og samarbeidende institusjoner vurderer sine kompetansebehov, både når det gjelder fattigdomsbekjempelse og når det gjelder kunnskaper om norske politikkområder med særlig relevans for fattigdomsbekjempelse.
- Bidra til at offentlige organer øker sin kompetanse/ kapasitet gjennom systematisk opplæring, nyrekruttering og samarbeid med eksterne fagmiljøer.
- Styrke dialogen med frivillige organisasjoner, næringslivets samarbeidsorganisasjoner og det sivile samfunn for øvrig for å bidra til at tilsvarende kompetanseheving kan skje hos disse.
- fokusere arbeidet med kompetanseheving for øvrig mot fagområder hvor Norge har fortrinn av faglig, institusjonell, politisk eller annen art.
- Bidra til å framskaffe ny viten om faktorer som skaper og vedlikeholder fattigdom gjennom forskning og utredning.

Hvem gjør hva?

Kapittel III foran redegjør for hvordan samarbeidet med partnerne i utviklingsland og industrilandene imellom bør innrettes. De følgende avsnittene er ment å illustrere hvilke roller ulike aktører normalt bør ha i utviklingssamarbeidet.

Samarbeidspartnere i utviklingslandene.

- Dialogen med myndighetene i samarbeidslandene skal forankres bl.a. i deres nasjonale strategier for fattigdomsbekjempelse og budsjetter. Dialogen om utviklingspolitikken skal være bred og skal bl.a. omfatte rammebetingelser for næringsutvikling og økonomisk vekst, styresett-spørsmål, menneskerettigheter og den internasjonale dialogen om handel og utviklingsfinansiering.
- Det sivile samfunn i samarbeidslandene har en kjernerolle i forsvaret av menneskerettighetene og i arbeidet med å bygge et demokratisk samfunn. Utviklings av aktuelle organisasjoner vil i første rekke skje via deres søsterorganisasjoner i Norge, men i noen grad også direkte. Det sivile samfunn er en særlig viktig samarbeidspartner i land med mindre godt styresett.
- Næringslivet i samarbeidslandene er en meget viktig aktør når kapital og kunnskap skal omsettes i verdi- og inntektsskaping både for private og for samfunnet. De må sikres gode vekstvilkår for dette for å skape den best mulige basis for en sosial fordelingspolitikk. Norsk og internasjonalt næringsliv skal gis incentiver til å utvide sitt samarbeid med næringslivet i samarbeidslandene for å fremme dette målet.

Internasjonale samarbeidspartnere

Det legges stor vekt på samarbeid med internasjonale alliansepartnere for å fremme den brede internasjonale utviklingspolitiske agenda som det er redegjort for i denne planen. Det er et mål å bidra til at alle partnerne trekker i samme retning – i retning av realisering av Millenniumsmålene for fattigdomsbekjempelse.

- Verdensbanken, IMF og UNDP har en faglig og økonomisk tyngde og gode relasjoner til samarbeidslandenes regjeringer, som gjør dem til særlig verdifulle samarbeidspartnere. Dialogen med disse skal føres på alle relevante områder som kan bidra til å realisere målene i denne handlingsplanen.
- OECD står i en særstilling som rådgiver til medlemslandene og overvåker av deres politikk på mange områder. Det er særlig viktig å bidra til at OECD gjør utviklingsperspektivet til et integrert aspekt ved alle sider av organisasjonens virksomhet. OECD/DAC må særlig intensivere sin innsats som pådriver for ”policy coherence” for fattigdomsreduksjon, for økning av offisiell bistand til 0,7 prosent av BNI, for å bedre giversamordning og for å fremme avbinding av bistand i medlemslandene.
- Det skal samarbeides innen WTO, FNs særorganisasjoner og andre internasjonale faglig orienterte organisasjoner på deres spesialområder for å realisere målene i denne planen.
- Andre industriland, EU og andre regionale organisasjoner, samt uformelle grupperinger av disse, er ofte gode allierte i arbeidet med å øve innflytelse i internasjonale organisasjoner for å øke bistand, øke ”policy coherence”, fremme avbinding av bistand, øke arbeidsdeling innen bistanden og for å lette ”bistandsbyrden”.
- Internasjonale organisasjoner kan være særlig viktige samarbeidspartnere for å fremme tiltak på lokalt nivå, ikke minst i land hvor det er vanskelig å drive offentlig bistands- og utviklingsarbeid. De er også viktige dialogpartnere i kraft av sin kompetanse på viktige områder for utvikling, som f.eks. korrupsjon, og med sine interessante perspektiver på globale utviklingsspørsmål.

- Internasjonale nærings- og businessorganisasjoner som World Business Council for Sustainable Development (WBCSD)²³, ønsker å fremme økt globalt ansvar i det private næringsliv på et etisk grunnlag. Dialogen med disse institusjonene skal bidra til å sette standarder for det private næringslivets arbeid i utviklingsland og til å finne nye samarbeidsformer for å øke investeringer i de fattige landene.

Norske myndigheter

Utfordringene denne planen trekker opp kan bare møtes i et samspill mellom aktører, nasjonalt og internasjonalt. Enkelte oppgaver faller naturlig inn under Utenriksdepartementets og NORADs virkeområde. Dette gjelder bl.a. forslag som relaterer seg til de ulike internasjonale organisasjoner hvor Utenriksdepartementet representerer Norge.

Utenriksdepartementet vil i samarbeid med NORAD, foreta nødvendige samordninger og tilpasninger i arbeidsmåte for å bidra til at politikken denne handlingsplanen legger opp til, fremmes i alt utviklingssamarbeid, multilateralt så vel som bilateralt. Her ligger det bl.a. en betydelig utfordring i å innrette opplæring av personell hjemme og ute. Utenriktjenestens kompetansesenter har en viktig rolle i denne sammenheng.

For å sikre en mest mulig effektiv og resultatorientert utviklingspolitikk og bistand, også i relasjon til Millenniumsmålene, skal det foretas en gjennomgang av hele bistandsforvaltningen i tråd med det øvrige moderniseringsarbeidet i offentlig sektor.

Enkelte oppgaver berører i særlig grad NORAD, som i denne sammenhengen vil vurdere sine arbeidsmåter og innretningen av den bilaterale bistanden i forhold til føringene i denne planen.

Et stort antall oppgaver refererer seg til andre norske institusjoners ansvarsområder. Blant annet vil tiltak for å skape bedre totalt samsvar i norsk utviklingspolitikk for å bidra til redusert fattigdom i fattige land (jf. "Policy Coherence"), berøre en rekke departementer med underliggende etater. Utenriksdepartementet vil føre en aktiv dialog med disse for å bidra til at de på egen hånd utformer og iverksetter tiltak for å oppfylle handlingsplanens intensjoner. Utenriksdepartementet vil, så langt det er mulig, bistå disse samarbeidspartnerne i dette arbeidet. Ulike kontaktordninger vil bli etablert for dette formålet.

Norsk næringsliv

Inntektene til utviklingslandene vil først og fremst måtte komme fra virksomheter i privat sektor. Et dynamisk næringsliv er nødvendig for å skape utvikling. Derfor må myndighetene i utviklingsland og bistandsorganisasjoner arbeide sammen med privat sektor for å sikre betingelser som tiltrekker private investeringer, både innenlandske og utenlandske.

Dialogen med norsk privat sektor for å finne nye samarbeidsformer og for å definere klarere den rollen norsk næringsliv kan spille i å realisere denne handlingsplanen, vil bli videreført bl.a. med utgangspunkt i den norske NIS-strategien, "Strategi for støtte til næringsutvikling i sør."²⁴

Det norske sivile samfunn

Det sivile samfunn er viktig i arbeidet for å bekjempe fattigdom og spiller en sentral rolle for å fremme menneskerettigheter og demokrati. En betydelig del av norsk bistand kanaliseres

²³ www.wbcsd.org

²⁴ Fåes ved henvendelse til Utenriksdepartementet. Finnes også på internett: <http://odin.dep.no/ud/norsk/bistand/>

derfor gjennom norske frivillige organisasjoner og institusjoner i samarbeid med tilsvarende organisasjoner i utviklingslandene. Størstedelen av innsatsen går til helse og utdanning. Dette dreier seg om grasrotorienterte prosjekter med god utviklingseffekt. Samtidig har tiltak for menneskerettighetene og demokratiutvikling fått økt betydning de senere år. Her blir de frivillige organisasjonene stadig viktigere partnere.

Det legges vekt på at norske organisasjoner gjennom sitt arbeid bør søke å bidra til økt mottakeransvar hos vertslandets myndigheter, til å styrke lokale samarbeidende organisasjoners kapasitet for planlegging og administrasjon av tiltak og til i nødvendig utstrekning å tilpasse slike tiltak til lokale samordningstiltak og fattigdomsstrategier. Norske organisasjoner utfordres til å reddykke sin egenart, ideologi, verdigrunnlag og sin bistandsstrategi. Det skal imidlertid settes klare krav til organisasjoner som formidler norsk offisiell bistand, og ikke minst til koordinering med andre aktører og mottakerlandenes fattigdomsstrategier. Kvalitet i bistandsvirksomheten og til dokumentasjon om resultatene av innsatsen som gjøres skal vektlegges.

Også forskningssystemet i Norge og i utviklingslandene er viktige samarbeidspartnere i utviklingsarbeidet. Vi har ellers et ønske om utvidet samarbeid med medieorganisasjoner, politiske partier og andre aktører som direkte og indirekte kan bidra og bidrar til å styrke rettsstaten, styresett og pluralisme i samarbeidslandene.

Dialogen mellom norske myndigheter og norske partnere som mottar og forvalter betydelige bistandsbeløp vil bli videreført på bred basis. Målet er at disse skal bli stadig bedre til å arbeide på måter som støtter opp under prinsippene for arbeid for fattigdomsbekjempelse, som denne handlingsplanen bygger på.

V Målene må etterprøves

”Hvis du er sulten vil du alltid være sulten. Hvis du er fattig vil du alltid være fattig” Fra Vietnam.

Fremgang mot Millenniumsmålene

Millenniumsmålene er en viktig referanseramme for vurderinger av resultatoppnåelse og virkninger av innsatsen. Disse målene indikerer imidlertid resultater over lengre tidsperioder, noe som gjør det vanskelig å bruke dem som styringsinstrumenter i utviklingspolitikken på kort sikt. Det er derfor generelt behov for å utvikle mellomliggende mål og indikatorer som kan vise hvordan en ligger an i forhold til å nå Millenniumsmålene. UNDP har tatt på seg et særlig ansvar for rapportering på disse målene, både fra landnivå²⁵ og globalt. UNDP ventes å spille en sentral rolle i det internasjonale arbeidet for å utvikle slike indikatorer. Norge vil også bidra til dette.

I denne sammenheng og etter hvert som utviklingssamarbeidet konsentreres mer om budsjettstøtte og sektorprogrammer, er det også behov for indikatorer som kan si noe om størrelsen på de bidrag Norges og andre aktørers innsats for fattigdomsbekjempelse gir. Slike mål vil være nyttige bl.a. for den årlige rapporteringen til Stortinget og til publikum om utviklingssamarbeidet. Norge vil bidra i det internasjonale arbeidet med å utvikle slike indikatorer.

Vurderinger av hvorvidt norsk utviklingssamarbeid i vid forstand bidrar effektivt til fattigdomsbekjempelse, må i hovedsak gjøres på basis av undersøkelser knyttet til enkeltland og organisasjoner. Slike undersøkelser må ta utgangspunkt i at norsk utviklingssamarbeid skal bidra til å styrke samarbeidspartneres evne og vilje til å bekjempe fattigdom basert på egne mål og planer. Vurderingen må dermed i stor grad fokusere på om samarbeidspartneres har valgt en politikk som burde gi resultater i forhold til Millenniumsmålene og i hvilken grad denne politikken er gjennomført. Sentrale mål på om Norge lykkes i utviklingssamarbeidet, vil dermed kunne være om våre samarbeidspartnere har gode strategier for bekjempelse av fattigdom, om de i samarbeid med alle sine partnere har gjort en aktiv innsats for å nå målene for sitt arbeid, hvor godt Norge har bidratt til at disse strategiene blir gjennomført og i hvilken grad denne samlede innsatsen fra alle de ulike aktørene, bilateralt og multilateralt, har bidratt til sosial og økonomisk utvikling.

De mellomliggende målene og indikatorene som Norge legger til grunn for vurderingene på landnivå må, for å kunne relateres til internasjonale undersøkelser av denne art, primært være de som brukes av våre samarbeidspartnere, og som fremgår av det aktuelle utviklingslandets fattigdomsstrategi eller andre sentrale plandokumenter. Når det gjelder vurderinger knyttet til Millenniumsmålene, vil Norge basere seg på kriterier og datagrunnlag som FN, OECD, IMF og Verdensbanken legger til grunn.

²⁵ Dette ventes å skje i forbindelse med utarbeidelse av nasjonale fattigdomsstrategier..

Forbedring av systemet for resultatmåling

Systemet for måling av resultatene av norsk utviklingssamarbeid må i lys av vurderingene foran og det arbeidet som gjøres på feltet internasjonalt, også styrkes slik at det kan gjøres bedre vurderinger av bl.a. følgende:

- Hvilke kanaler og bistandsformer som gir god effekt og virkning i forhold til det overordnede målet om fattigdomsbekjempelse.
- Hvordan og i hvilken grad norsk utviklingspolitisk innsats bidrar til fattigdomsbekjempelse globalt og i enkeltland.
- Hvordan kvaliteten og kostnadseffektiviteten på norsk bistand for fattigdomsbekjempelse kan forbedres.
- Om norsk bistand kan organiseres bedre med sikte på best mulig bidrag til nasjonalt eierskap av strategier og programmer for fattigdomsbekjempelse, og til samordning og forenkling av utviklingssamarbeidet både i det enkelte land og internasjonalt.
- Hvor effektiv Norges innsats for å styrke det multilaterale systemets rolle og kapasitet i arbeidet for fattigdomsbekjempelse er, og på hvilken måte virkningen av våre bidrag kan styrkes.
- Hvordan og i hvilken grad norsk politikk på andre områder enn bistand bidrar til fattigdomsbekjempelse.

Norsk innsats inngår som en av mange faktorer

Siden det ofte ikke er mulig å isolere virkningene av norsk innsats fra andre påvirkninger, er det i tillegg til resultatmåling ut fra kvantitative indikatorer også nødvendig med kvalitative vurderinger i evalueringsarbeidet. Uavhengige forsknings- og konsulentmiljøer vil fortsatt bli benyttet for å gjennomføre evalueringer som kombinerer disse tilnæringsmåtene. Studier kan for eksempel omfatte:

- *Samarbeidet med hovedsamarbeidsland:* Landenes hovedutfordringer, strategier og oppnådde resultater mht. Millenniumsmålene. Relevansen og effekten av norsk innsats må vurderes i lys av dette. Effektiviteten av norsk bistand vil også bli vurdert mht. kanaler for støtte og grad av samordning med andre aktører. Også politikkområder utenom bistand må vurderes.
- *Prioriterte temaområder:* Tematiske innsatser som Norge prioriterer i sitt internasjonale arbeid for fattigdomsbekjempelse, bl.a. å realisere Millenniumsmålene. Slike studier vil for eksempel drøfte norsk innsats på bakgrunn av hovedutfordringer, internasjonale strategier og utviklingsstrekk innen disse områdene. Kanalvalg og Norges rolle i forhold til andre aktører, vil være viktig for å vurdere effektiviteten.
- *Måloppnåelse for utviklingssamarbeidet:* Det vil være aktuelt å utvikle metodikk for å søke å identifisere hvilke bidrag Norge yter når det gjelder fattigdomsbekjempelse generelt. En viktig forutsetning for dette er utvikling av felles indikatorer i forhold til Millenniumsmålene. Samtidig må bistandsinnsatsen for å styrke statistikkapasiteten og metodikk økes betydelig. På dette grunnlaget vil en bedre kunne måle innsatsen og de resultatene som er oppnådd.

En "levende" handlingsplan

Handlingsplanen skal være levende – og styrende

Denne handlingsplanen skal anvendes i forhold til en verden som er både kompleks og i kontinuerlig endring. Den politiske, økonomiske og sosiale virkelighet som fattige mennesker møter i sin hverdag er ikke konstant. Internasjonale konjunkturer og rammebetingelser endrer seg, det samme gjør politikken på nasjonalt og lokalt plan. Det er derfor av stor betydning å sørge for at denne handlingsplanen ikke blir et statisk dokument, men at den jevnlig oppdateres og forbedres. Vi må derfor fram mot 2015 endre både virkelighetsbeskrivelsen og tiltakene i takt med endrede rammebetingelser og ny innsikt, i form av nye og oppdaterte versjoner av planen. Det er helt avgjørende å sikre at alle interesserte aktører får muligheten til å delta i denne prosessen.

Vi vil også vurdere framdriften i planen, ved grundige gjennomganger to til tre ganger fram mot 2015. Det viktige i denne sammenheng er planens bidrag til å nå Millenniumsmålene. Både dette og framgangen mht. enkelttiltak som er nevnt i planen, samt tiltak som settes i verk av samarbeidspartnere som har en selvstendig rolle i å realisere planen, vil bli vurdert. Utvalget som er nedsatt for å vurdere resultater i bistanden vil spille en rolle i dette arbeidet. På bakgrunn av de utfordringene som ligger i å skille ut norsk innsats i forhold til det andre giverland bidrar med og andre faktorer, vil arbeidet i nødvendig utstrekning bli utført med støtte i forskningsmiljøer og samordnet med andre land og organisasjoner som har lignende handlingsplaner og strategier. Gjennom dette oppfølgingsarbeidet skal vi kunne identifisere de mest avgjørende og kritiske hindrene for å nå våre viktigste målsettinger, og denne innsikten vil bli anvendt både i vår egen bistand og i aktiv og målrettet politisk dialog internasjonalt. Handlingsplanen skal fungere som et sentralt grunnlag for vårt arbeid i internasjonale organisasjoner som FN, IMF, Verdensbanken og WTO, samt i internasjonale fora og prosesser av betydning for arbeidet med å bekjempe fattigdom fram mot 2015.

Vedlegg 1

Hva er fattigdom og hvem er de fattige?

”Vi har verken land eller arbeid ... Noen av oss har land i reserve, men vi kan ikke transportere det vi dyrker der hit. Det er alt for langt. Det er vanskelig å bære det. Siden jeg ikke har jord her, og bare i reserve, så er jeg fattig.” Fra Ecuador.

Mangel på valgmuligheter er et sentralt kjennetegn ved fattigdom

Helt generelt kan fattigdom sies å være mangel på mulighet til å realisere det vi som mennesker oppfatter som et verdig liv ut fra våre egne vurderinger og ståsted. OECD/DACs retningslinjer for fattigdomsreduksjon, som bygger på et stort tilfang av forskning og erfaring, er resultatet av en lang prosess med bred internasjonal deltakelse. Retningslinjene presenterer fattigdom som manglende muligheter til å:

- tjene egen inntekt, ha eiendeler med økonomisk verdi og få oppfylt grunnleggende materielle behov slik at de kan motstå og beherske uventede hendelser, som naturkatastrofer, krigssituasjoner, store svingninger i priser på produkter og lignende. Mange mennesker beveger seg ut og inn av fattigdom og store deler av verdens befolkning lever i usikkerhet om hva fremtiden vil bringe.
- opprettholde helse og skaffe seg en grunnleggende utdanning. Mennesker har behov for tilstrekkelig ernæring, rent vann og beskyttelse mot elementene så vel som kunnskaper og lese- og skriveferdigheter,
- tale sin egen sak, bli respektert og bli hørt i eget lokalsamfunn og i eget land. Det å ha rettigheter og være fri for undertrykkelse og tvang er grunnleggende for muligheten til å påvirke egen situasjon og komme ut av fattigdom.
- opprettholde en sosial og kulturell tilhørighet og ikke bli isolert. En stor andel av de som rammes hardest av fattigdom gir uttrykk for at de er isolerte, ikke blir respektert som mennesker og ikke føler tilhørighet til samfunnet de lever i.

På tross av at fattigdommen har flere aspekter, hvorav mange er vanskelig å tallfeste, er det behov for et enkelt, sammenlignbart, overordnet mål for fremgang mot fattigdomsbekjempelse. Til dette formål brukes internasjonalt ofte indikatoren ”en dollar om dagen”. Begrepet må ikke tolkes for bokstavelig men det betegner verdien av en helt grunnleggende mengde goder som trenges for å opprettholde livet og målet er justert for prisforskjeller mellom land. Faller man under denne grensen betegnes man som *absolutt* eller *ekstremt* fattig. Det er beregnet at nær 1,2 milliarder mennesker i dag lever under denne grensen. Tidvis defineres de som lever under 2 dollar om dagen som fattige. Slik regnet lever ca 2,8 milliarder i fattigdom. Dette er tall beheftet med betydelig usikkerhet. Dersom en legger definisjonen innledningsvis i dette kapitlet til grunn, blir antallet fattige enda vanskeligere å anslå, men det er rimelig å tro at det da vil øke og kanskje omfatte mer enn halvparten av jordens befolkning.

De fattige er ikke rent passive ofre for ytre omstendigheter. De er individer som ofte besitter store ressurser som kommer til kreativ, aktiv anvendelse i den daglige kampen for å overleve.

Full utvikling og utnyttelse av slike ressurser hemmes imidlertid på ulike måter av sosiale, kulturelle, teknologiske, politiske og økonomiske omstendigheter. Fattigdomsbekjempelse handler dermed i stor grad om å utvikle og frigjøre disse ressursene hos individer og sosiale grupper gjennom tiltak rettet både mot individer, mot samfunnet og mot internasjonale forhold.

Flertallet fattige er kvinner. Barns situasjon

FN har beregnet at et flertall av verdens ekstremt fattige er kvinner. Kvinnens tilgang til økonomiske goder og innsatsfaktorer er ofte begrenset av kulturelle, juridiske og økonomiske strukturer. Dobbelte så mange kvinner som menn er analfabeter, og barnedødeligheten er 28 prosent høyere blant jenter enn blant gutter. Økt likestilling og respekt for kvinners rettigheter er en forutsetning for fattigdomsbekjempelse for store befolkningsgrupper.

Fattigdomsbekjempelse handler i stor grad om forbedret helse og utdanning, politiske rettigheter og økonomiske muligheter for kvinner.

Barn er en særlig utsatt gruppe. Spesielt kronisk fattigdom, væpnede konflikter og hiv/aids-epidemien er utfordringer som rammer barn uforholdsmessig sterkt. Deres velferd og utvikling henger nøye sammen med foreldrenes situasjon. For å bidra til familiens økonomi tvinges mange barn ut i arbeid - ofte arbeid som er til skade for deres helse og utvikling. I følge ILO er det hele 250 mill. barn som arbeider - 50-60 mill. av disse er tvunget til de verste formene for barnearbeid. Dette inkluderer et økende antall barn som rammes av salg, slavearbeid og prostitusjon.

Mange barn, spesielt barn i Afrika sør for Sahara, rammes hardt av aids-epidemien. På verdensbasis er hele 15 mill. barn foreldreløse. Dersom man ikke iverksetter effektive tiltak vil dette kunne øke til 40 mill. foreldreløse barn i 2010. Disse barna blir gitt krevende omsorgs- og forsørgeroppgaver. De har ofte ikke tilgang på tilfredsstillende ernæring og skolegang og har svært begrensede muligheter til å vokse opp og utvikle seg på en tilfredsstillende måte. I tillegg lever 1.5 millioner barn med hiv/aids - de fleste smittet gjennom mor-til-barn smitte.

Det økende antallet av væpnede konflikter rammer også barn spesielt hardt. Først og fremst hindrer væpnede konflikter barns tilgang til grunnleggende helse-, vaksine- og utdanningsmuligheter. Resultatet er høy barnedødelighet og lav lesekyndighet. I tillegg blir mange barn brutalt utnyttet i væpnede konflikter. Mange barn utsette for kidnapping og bruk som barnesoldater, mange påføres skader fra anti-personell landminer og mange lever under kummerlige forhold som flyktninger.

De fleste fattige bor i Asia – andelen fattige er høyest i Afrika

Fattigdomsbildet er ikke bare dystert. Det har skjedd framskritt på mange områder de siste tiårene. Andelen ekstremt fattige i utviklingsland falt fra vel 29 prosent i 1990 til 24 prosent i 1998. Det har vært en nedgang i relativ fattigdom i alle regioner bortsett fra Sentral-Asia, Øst-Europa og Afrika sør for Sahara. Gjennomsnittlig barnedødelighet i utviklingsland er redusert med 50 pst. mellom 1970 og 1997, og gjennomsnittlig levealder har økt fra 55 til 67 år i samme periode.

På tross av nedgang i *andelen* ekstremt fattige har *antallet* ekstremt fattige fortsatt å øke i alle regioner i verden dominert av utviklingsland, bortsett fra Øst-Asia og Midt-Østen. Mer enn 40

utviklingsland, med en samlet befolkning på over 400 millioner, har hatt nær null eller negativ økonomisk vekst per innbygger de siste tretti årene. Ulikheten mellom de rikeste og de fattigste landene har også økt betydelig. Forskjellen i bruttonasjonalprodukt per innbygger mellom de 20 rikeste og de 20 fattigste landene i verden er fordoblet de siste 40 årene. Hovedgrunnen til dette er den sterke veksten som har skjedd i den rike del av verden.

Flertallet av verdens fattige bor ikke i de minst utviklede landene men i fattige områder i store land i Asia og Latin-Amerika. Av de 2,8 milliarder som lever på under 2 dollar dagen lever de aller fleste i mellominntektsland. 43 prosent av verdens ekstremt fattige bor i Sør-Asia alene, men andelen ekstremt fattige er høyest i Afrika, hvor 48 prosent av befolkningen lever i ekstrem fattigdom. 800 millioner av de 1,2 milliarder som lever i ekstrem fattigdom bor i Asia, mens nesten 300 millioner bor i Afrika.

I løpet av de neste 25 årene er verdens befolkning beregnet til å øke med 2 mrd. mennesker. Nesten hele denne økningen vil skje i utviklingsland. Vi vil gå fra en verden med 6 mrd. mennesker til en verden med 8 mrd. – hvorav omtrent 6,5 mrd. vil bo i utviklingslandene.

Fortsatt vil store deler av verdens befolkning være bosatt på landsbygda og være sysselsatt med landbruk, enten som hovedinntektskilde eller som en svært viktig biinntektskilde. Fattigdomsbekjempelse vil derfor i stor grad dreie seg om å øke avkastningen av å drive

Noe å lære av Øst-Asia?

Mellom 1975 og 1995 ble andelen fattige i Øst-Asia redusert fra 57 prosent til 21 prosent. Antallet fattige ble mer enn halvert, fra 717 mill. til 346 mill. mennesker.

Årsakene til at det har vært mulig å få så mange mennesker ut av fattigdommen varierer fra land til land, og de har også skiftet over tid. Det er likevel en del trekk som går igjen, og som mange andre fattige land kan trekke lærdom av:

Landene i Øst-Asia åpnet opp for utenlandske investorer og satset på nye eksportmarkeder. De klarte på kort tid å oppnå både betydelig sparing, høye investeringer og en meget rask økonomisk vekst

De utnyttet egne naturressurser og ny teknologi på en effektiv måte

Det er mindre grad av ulikhet i de østasiatiske landene enn i mange andre fattige land. I noen av landene ble jordreform bevisst brukt for å utjevne ulikheter. Dette gjorde at en stor del av befolkningen kunne delta aktivt i å skape vekst

Landbrukssektoren ble gitt gode rammevilkår og fikk ta aktivt del i den økonomiske veksten. Dette var spesielt viktig fordi det var på landsbygda at fattigdomsproblemet var størst

Den økonomiske veksten ble fordelt i samfunnet gjennom økte investeringer innen helse og utdanning. Flere av landene har satset på utdanning, også for jenter.

jordbruk og å bedre inntekt og rettsvern for folk på landsbygda.

Samtidig øker urbaniseringen raskt, med en gjennomsnittlig vekst på 3,5% i Afrika og 2,4% i Asia. Befolkningen forlater landsbygda på grunn av lav vekst i jordbruksproduksjonen, fattigdom, krig og naturkatastrofer og flytter inn til byene på leting etter arbeid, utdanning og en "moderne livsform". Hver fjerde byborger lever under fattigdomsgrensen. Fattigdommen i byene har en annen karakter enn på landsbygda. De sosiale nettverkene i mange slumområder er f.eks. svakere enn på landsbygda og disse områdene er også mer preget av kriminalitet og sosial uro. Byene er en del av pengeøkonomien og en er helt avhengig av et stabilt inntektsgrunnlag for å kunne betale for mat, husvære, brensel etc. Rene inntektsindikatorer gir dermed ikke et helt godt sammenligningsgrunnlag.

Fattigdommens årsaker er sammensatte

Økonomisk vekst og fattigdomsbekjempelse må bl.a. sikres gjennom makroøkonomisk stabilitet med lav og stabil inflasjon og rimelig stabilitet i valutakursene. En viktig forutsetning for å få dette til er at systemene for offentlig finansforvaltning forbedres slik at legger grunnlag for økt tillit til at ressursene som overføres blir forvaltet på en god måte. Bedre finansforvaltningssystemer vil legge grunnlaget for bruk av brede programmer i stedet for enkeltinnsatser og småprosjekter.

Dette må kobles sammen med fornuftige og stabile rammebetingelser for næringsvirksomhet og utvikling og regulering av finansmarkedene, slik at sparing kan kanaliseres til investeringer i produktiv realkapital. Økonomisk vekst og fattigdomsbekjempelse forutsetter tilgang til ulike typer innsatsfaktorer, eller kapital i bred forstand. Det gjelder *fysisk* kapital i form av infrastruktur, *naturkapital* som jord, skog og mineraler, *finansiell* kapital som fungerende kreditt og forsikringsordninger, og *menneskelig* og *sosial* "kapital" i form av kunnskap og kompetanse, god helse, solidaritet, nettverk og entreprenørskap. Hele befolkningen må sikres bedre tilgang til slike goder. Dette er en forutsetning for å lykkes med en økonomisk utvikling som kommer de fattige til gode.

Årsaker til fattigdom varierer fra land til land og fra region til region, og forklaringer må forankres i spesifikke historiske og kulturelle forhold. Det kan imidlertid pekes på noen sentrale overordnede årsaker:

- I enkelte land har befolkningen økt bl.a. fordi helsetjenestene er blitt betydelig forbedret samtidig som de høye fødselsratene ikke har falt like raskt.
- Nasjonale politiske systemer og statlige institusjoner er for svake til å styre lands økonomiske og sosiale politikk i en gunstig retning.
- Udemokratiske systemer som ofte er autoritære, korruperte, dominert av en elite med kontroll over offentlige og private økonomiske midler.
- Politisk uroligheter og krig.
- Stort press på og dårlig forvaltning av naturmiljøet, med forringelse av ressursgrunnlaget som resultat.
- Dårlige rammebetingelser for velfungerende markeder i fattige land. Bl.a. mangel på velfungerende skattesystem, lover og regler og et fungerende rettsvesen, manglende individuelle rettigheter til eiendom og manglende frihet til å realisere sine muligheter, mangelfullt utviklet finanssektor og svake offentlige kontrollinnsatser.
- Mangelfull satsning på helse og grunnskoleutdanning og dermed svakt grunnlag for å sikre både personlig inntekt og nasjonal økonomisk utvikling. I tillegg er sykdommer som Hiv/aids, malaria og tuberkulose er i dag så utbredt i flere fattige land at de truer selve utviklingsprosessen. Kvinner har i mange land særlig svak tilgang til utdanning, samtidig som undersøkelser viser at utdanning av kvinner i mange tilfeller er blant de viktigste innsatser som kan gjøres for fattigdomsbekjempelse.
- Dårlig utviklet infrastruktur, som veier, elektrisitetsforsyning og telekommunikasjon, som fører til høye produksjonspriser med medfølgende svak konkurransevne, og stor sårbarhet for prisendringer på importert energi.
- For lav produktivitet i jordbrukssektoren, lave priser på jordbruksprodukter, og for svakt utviklet markedssystem for omsetning av overskudd fra jordbruksproduksjonen. Mange fattige eier heller ikke jorda de dyrker, med medfølgende avhengighet og utrygghet og dårlig tilgang på kreditt til investeringer. Kvinner er særlig utsatt.

- Dårlig utviklet næringsliv og handel. Liten åpenhet mot omverden og lukkede økonomier basert på importsubstitusjon. Statsmonopoler eller industri konsentrert på få hender, som stenger for konkurranse.
- Strengt sosiale skiller med liten sosial mobilitet.
- Manglende kjøpekraftig middelklasse.

Historiske forhold har ført til skjev fordeling av teknologisk og organisatorisk kompetanse. Enkelte land og regioner befinner seg i en dårlig utgangsposisjon, med svak forvaltning og svake menneskelige, teknologiske og økonomiske ressurser, og stagnasjon, mens andre er inne i en positiv utvikling dominert av sterke ressurser og god forvaltning - og vokser hurtig. Samtidig som økonomisk utviklede land kan dra nytte av handelsliberalisering i utviklingsland gjennom billige råvarer og billig arbeidskraft, begrenser de i stor utstrekning markedstilgangen av varer fra utviklingsland, særlig for jordbruksprodukter som ofte er de fattige landenes dominerende kilde for utenlandsk valuta. Økonomisk utviklede land favoriseres på den globale arena ved at de har bred og dyp kompetanse, er sete for de fleste transnasjonale selskaper, har bedre tilgang til forskning og utviklingsresultater og sterkere innflytelse i multilaterale organisasjoner.

Bedre utsikter i Afrika?

På midten av 90-tallet så det for første gang på svært lenge ut til at den økonomiske veksten i Afrika var i ferd med å ta seg opp og stabilisere seg på en høyere nivå. Mot slutten av 10-året kom imidlertid nye tilbakeslag med en ny periode med meget svak økonomisk utvikling. Senere har den økonomiske utviklingen igjen blitt noe bedre. Utviklingen det siste tiåret illustrerer Afrikas sårbarhet overfor svingninger i prisene på en del sentrale råvarer, men først og fremst at konflikter og kriger tapper kontinentet for ressurser og vekstkraft.

En løsning av fattigdomsproblemet i Afrika er avhengig av både kraftig økonomisk vekst og en betydelig utjevning av inntektsforskjeller innad i landene. Situasjonen i Afrika illustrerer hvor sammensatt fattigdomsproblemet er:

- *Flere av landene var på 1990-tallet involvert i væpnede konflikter, noe som bl.a. forårsaket et stort antall flyktninger og internt fordrevne*
- *Rammebetingelsene for investeringer og produksjon er dårlige. Manglende økonomisk stabilitet, byråkrati og korrupsjon er viktige hindre for næringsutvikling*
- *Råvareprisene på verdensmarkedet har utviklet seg ugunstig for mange afrikanske land, som er avhengige av et lite antall eksportprodukter - særlig fra landbruket. Videreforedling av råvarer skjer bare i meget begrenset grad i de fleste av landene*
- *De fattige er marginalisert både økonomisk, politisk og sosialt. Dette innebærer bl.a. at de ikke blir aktive deltakere i en prosess for å fremme økonomisk vekst og velstand. De fleste land mangler en politikk for å utjevne ulikheter og mobilisere fattige befolkningsgrupper*
- *Hiv/aids har fått en meget stor utbredelse. Sykdommen er ikke bare en tragedie for de som rammes og deres nærmeste, den gjør også at bedrifter og offentlig forvaltning tappes for verdifulle ressurser. Dette svekker landenes evne til å skape vekst og sosial trygghet*

Skjevheter i globale strukturer til tross: I siste instans er det kvaliteten på politiske beslutninger og styring og forvaltning i de enkelte land som er den avgjørende faktoren for fattigdomsbekjempelse. Dersom politisk ledelse og forvaltningsapparat i utviklingsland ikke ønsker eller ikke er i stand til å prioritere fattigdomsbekjempelse, nytter det lite hva det internasjonale samfunn bidrar med av økonomisk støtte og internasjonale avtaler. Samtidig viser internasjonal erfaring med tydelighet at nasjonal økonomisk politikk i liten grad kan

endres gjennom direkte ytre påvirkning. Reformen må vokse frem nasjonalt og ta hensyn til nasjonale historiske, økonomiske og kulturelle forhold. Ytre press synes i liten grad å bidra til dette.

Vedlegg 2

OECD/DACs sjekklister for "Policy Coherence for Poverty Reduction"

Sammenheng i politikken for å bekjempe fattigdom

I OECD/DACs retningslinjer for fattigdomsreduksjon er det laget en sjekklister for gjennomgang av alle politikkområder som kan ha betydning for arbeidet med fattigdomsbekjempelse. Den tar opp følgende spørsmål:

- Har en tatt inn målsettinger for bidrag til fattigdomsbekjempelse i posisjoner i internasjonale forhandlinger om handel, landbruksstøtte, finansmarkeder, miljø, styresett og konfliktforebygging?
- Har en sørget for at fattige land faktisk deltar i internasjonale forhandlinger som omhandler tema med særlig relevans for fattigdomsbekjempelse?
- Er tollbestemmelser og andre handelspolitiske bestemmelser (anti-dumping, sikkerhetsbestemmelser, tekniske handelshindringer) fastsatt med tanke på å ta hensyn til målsettinger om å bidra til fattigdomsbekjempelse?
- Vurderes subsidier til energisektoren, landbruk eller fiskerier utfra hvilke virkninger de kan ha for fattige land?
- Praktiseres bestemmelser for opprinnelsesland på en slik måte at de underbygger globalisering av produksjonen av ulike varer og tjenester
- Kan en si at egne produktstandarder er fastsatt kun ut fra ønske om sikkerhets- og miljøkrav eller har det ligget skjulte proteksjonistiske ønsker til grunn?
- Har en bidratt til utvikling av et internasjonalt system for overvåking og forebygging av finanskriser?
- Deltar en i gjeldslettetiltak for fattige land?
- Har en lagt tilstrekkelig vekt på koordinering av tiltak innenfor faglig bistand slik at de fattigste landene tilgodeses?
- Har en bidratt til økt bruk av informasjonsteknologi i fattige land?
- Deltar en i medisinske forskningsprogrammer som retter seg mot sykdommer som er særlig problematiske i fattige land?
- Prøver en å unngå å bruke eget overskudd av landbruksvarer i sultkatastrofer?
- Legger en til grunn at våpen som eksporteres ikke skal have i konflikter?
- Arbeider en for mer koordinert respons fra det internasjonale samfunnet i forhold til kriger og kriser?
- Deltar en i tiltak som støtter demokrati og godt styresett i fattige land?
- Har en etablert en nasjonal politikk for egne lands' selskapers' bruk av bestikklister i fattige land?