

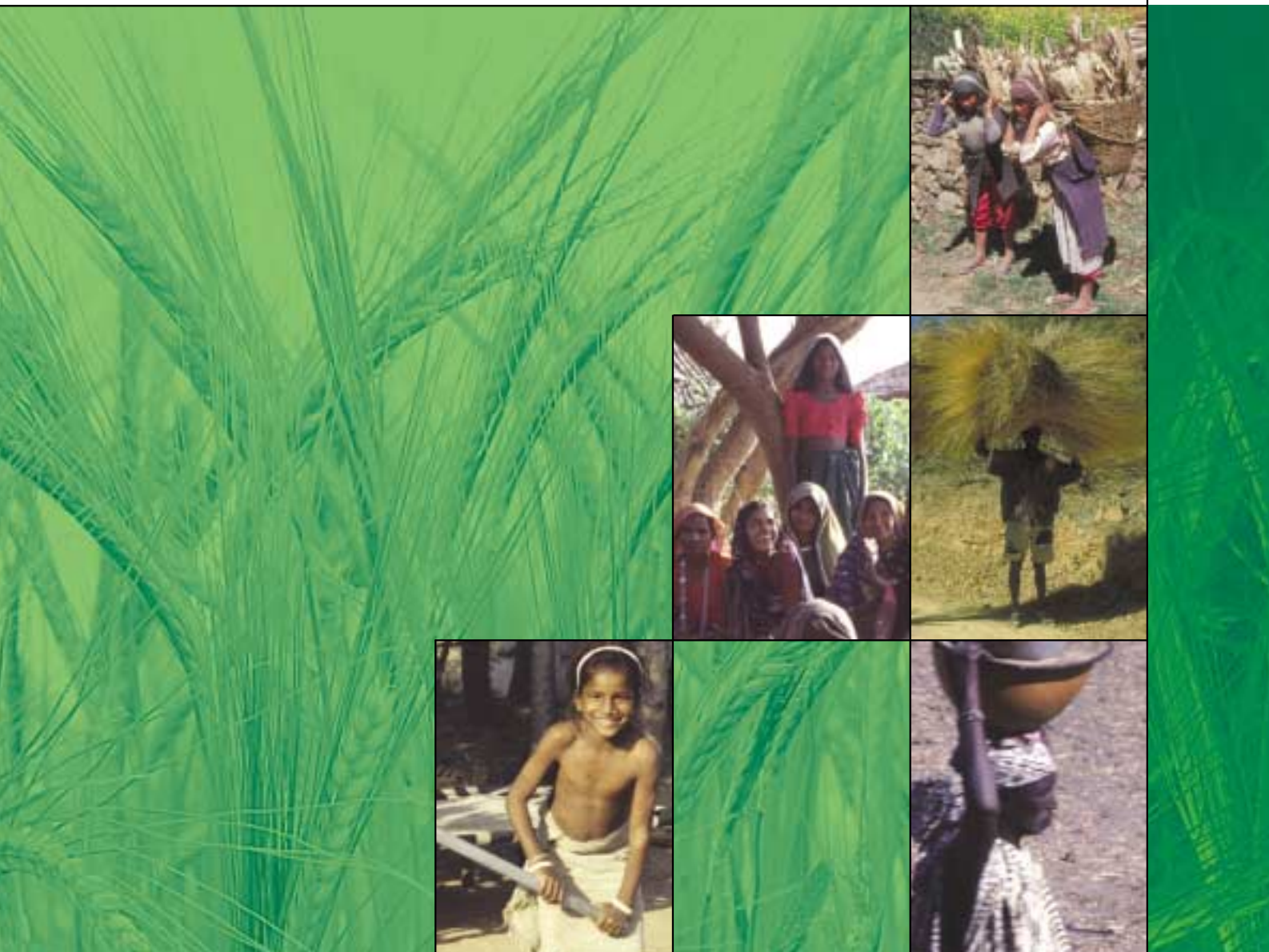


UTENRIKSDEPARTEMENTET

Handlingsplan

Landbruk mot fattigdom

Regjeringens handlingsplan for landbruk
i utviklingspolitikken





UTENRIKSDEPARTEMENTET

Handlingsplan

Landbruk mot fattigdom

Regjeringens handlingsplan for landbruk
i utviklingspolitikken

Innhold

Utviklingsministerens forord	3
Sammendrag av politikk og tiltak	4
1 Hvorfor er landbruk viktig?	11
1.1 Hva er landbruksutvikling?	12
1.2 Hvem er de fattige på landsbygda?	12
2 Sentrale betingelser for landbruksutvikling	15
2.1 Ansvar for egen utvikling.	15
2.2 Internasjonale rammebetingelser	15
2.3 HIV/AIDS-perspektivet må innlemmes i landbruksutviklingen.....	16
2.4 Helse og utdanning.	17
2.5 Infrastruktur.....	18
3 Satsingsområder for norske bidrag til landbruksutvikling i Sør	19
3.1 Politikk og reformer for fattigdomsrettet landbruksutvikling.	19
Fokus på landnivå.....	19
De multilaterale organisasjonenes bidrag til landbruksutvikling	21
Det sivile samfunn og landbruksutvikling.....	25
3.2 Matsikkerhet.....	25
3.3 Styrke kvinners rettigheter og deltakelse i landbruksutvikling.	27
3.4 Bærekraftig bruk av naturressursene.	28
Urfolks rettigheter og deltakelse	29
Bevaring og bruk av plantegenetiske ressurser	30
3.5 Styrke grunnleggende tjenester og de fattiges bruks- og eiendomsrett til jord og vann.	31
Bruks- og eiendomsrettigheter som styrker de fattige.....	31
Bedre tilgang til tjenester og infrastruktur.....	33
3.6 Utdanning, forskning og formidling.....	35
Mer enn grunnutdanning	35
Forskning og formidling.....	36
3.7 Utvikling av næringslivet.....	37
3.8 Hvor mye vil bistand til landbruksutvikling øke?	39
4 Administrative tiltak	41
5 Resultatstyring og oppfølging	42



Utviklingsministerens forord

Hovedprioriteringen for norsk utviklingspolitikk er fattigdomsbekjempelse. FNs Tusenårserklæring gir oss delmålene som må oppnås. Sammen med utviklingslandenes egne fattigdomsreducerende planer, har verden nå for første gang et samlet sett utviklingsmål å forholde seg til. Og sentralt i arbeidet for å oppnå fattigdomsreduksjon står satsning på landbruket – fordi de fleste fattige i utviklingsland bor på landsbygda og får sitt levebrød gjennom jordbruk og dyrehold. Sentral er også den gjensidige avhengigheten mellom landbruk og andre viktige utviklingsmål som helse og utdanning. For Norge er småprodusentene – og ikke minst kvinnene – en prioritert gruppe. Rettighetene til grupper som ofte marginaliseres i utviklingsprosesser må tas på alvor.

I en del samarbeidsland ser vi nå en giv på landbruksområdet som gir rom for håp. Vi snakker om mer enn inntektskilder eller en enkeltsektor. Vi snakker om folks dagligliv. Om eiendomsrett og arv, familieliv og arbeidsdeling, produksjon og ressursforvaltning, innflytelse og medvirkning, omsetning og markedsadgang, infrastruktur, kunnskap

og kompetanse, mat og ernæring, vann og helse ... Vi snakker om å skape muligheter, redusere sårbarhet og øke folks innflytelse over sin egen hverdag. Det rådgivende utvalget for landbruksutvikling sier det slik:

”Landbruksutvikling dreier seg ikke om utvikling av en sektor i snever forstand, men om utvikling av bærekraftige levekår i distriktene i utviklingsland.” Derfor inngår landbruksutvikling og distriktsutvikling i kampen mot fattigdom.

Verden har greid å øke produksjonen av mat raskere enn befolkningsveksten, men dette har ikke ført til økt matsikkerhet for alle. Nå må vi bedre sørge for å bekjempe fattigdom og sult uten å forringe miljøet. Dette reiser en utfordring til de fattige landene, som giverlandene har gått sammen om å støtte gjennom samarbeidet for å nå Tusenårsmålene. Men det reiser også en direkte utfordring til oss. Vi må være villige til å åpne markedene våre for produkter fra utviklingsland. Vi må være med og videreutvikle et internasjonalt rammerverk for handel som bidrar til at også eksportrettet næringsvirksomhet i utviklingsland får mulighet til å hevde seg i konkurransen.

Hilde Frafjord Johnson
Utviklingsminister

Sammendrag av politikk og tiltak

Tre fjerdedeler av de 1,2 milliarder mennesker som lever i ekstrem fattigdom bor og arbeider på landsbygda. I de fattigste landene livnærer omtrent 70 prosent seg av primærnæringene, det vil i hovedsak si landbruk, som ofte er den største økonomiske sektoren i disse landene. Likevel har norsk og internasjonal innsats på dette området vært meget begrenset i lang tid. Landbruksutvikling er sentralt for å oppfylle FNs tusenårsmål for bekjempelse av fattigdom og sult. De siste år har det blitt større oppmerksomhet om hvilke rammevilkår som må skapes nasjonalt og internasjonalt for å realisere landbrukets bidrag til fattigdomsbekjempelse. FNs toppmøte om bærekraftig utvikling i Johannesburg 2000 er et viktig grunnlag for arbeidet framover, med landbruk som eget WEHAB-område (de fem WEHAB-områdene er vann, energi, helse, landbruk og biologisk mangfold). Utviklingslandene selv er i ferd med å lage en mer helhetlig politikk basert på nasjonale strategier for fattigdomsorientert utvikling. Dette gjør at det nå ligger til rette for økt satsing på landbruksutvikling.

Regjeringen ønsker å bidra sterkere til landbruksutvikling i utviklingsland som ledd i kampen mot fattigdom. Til grunn for denne satsingen legges at:

- I henhold til Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, er retten til nok og trygg mat som grunnlag for et aktivt liv med god helse en menneskerett (ref. konvensjonens art. 11)
- Landbruksutvikling skal bidra til å bekjempe fattigdom og er et av flere virkemidler for å oppnå FNs tusenårsmål.
- Norske bidrag til landbruksutvikling i utviklingsland må tilpasses mottakerlandenes strategier og prioriteringer og gjennomføres i samarbeid med andre givere og det sivile samfunn.

- Tiltak for landbruksutvikling må skje i en helhetlig sammenheng der også andre sentrale tiltak for å bedre fattige småbønders mulighet til å bekjempe fattigdom støttes og ivaretas.
- Landbruksutvikling er en sentral del av en bredere strategi for næringsutvikling i utviklingsland.
- Et viktig bidrag til fattigdomsbekjempelse er å styrke de fattiges rettigheter og deltakelse i beslutningsprosesser. Tiltak for landbruksutvikling må rettes inn mot og sikre deltakelse av kvinner som produserer mesteparten av maten og utgjør flertallet av bønder i de minst utviklede landene.
- Landbruksutvikling må skje på en miljømessig bærekraftig måte slik at utarming av naturgrunnlaget unngås.

Handlingsplanen inneholder 50 tiltak innen 7 satsingsområder. Disse er:

(a) Politikk og reformer for fattigdomsrettet landbruksutvikling.

For å nå tusenårsmålene er det nødvendig med større sammenheng mellom ulike politikkområder – nasjonalt og internasjonalt. Støtte til landbruksutvikling er ett av flere innsatsområder for fattigdomsbekjempelse.

Regjeringen vil fremme et helhetlig perspektiv på landbruksutvikling i både multilateral og bilateral sammenheng.

Regjeringen vil i samarbeidet på landnivå legge til grunn samarbeidslandenes egne nasjonale utviklingsplaner og fattigdomsstrategier. For å legge et grunnlag for dialogen med myndighetene i hovedsamarbeidsland vil Norge bidra til å justere samarbeidsavtalene slik at bærekraftig landbruksutvikling inkluderes i disse.

Regjeringen vil i policy-dialogen med samarbeidslandene legge vekt på å fremme en fattigdomsorientert og bærekraftig landbruksutvikling som styrker de fattiges rettigheter og innflytelse, spesielt kvinner, samtidig som landbrukets bidrag til økonomisk vekst og utvikling økes.

Regjeringen vil legge vekt på å bidra til landbruksutvikling gjennom å gi støtte til nasjonalt utviklede sektorprogram.

Regjeringen vil identifisere to til tre pilotland for en styrket landbrukssatsning. Aktuelle land vil kunne være Malawi, Zambia, Etiopia, Tanzania, Uganda, Mosambik og Madagaskar.

Regjeringen vil legge vekt på at tørrlandsområdenes spesielle utfordringer blir adressert via både enkelttiltak, forskning og utdanning, og gjennom deltagelse og støtte til gjennomføring av FN-konvensjonen om bekjempelse av forørkning og tørke.

Regjeringen vil bidra til at de multilaterale organisasjonene legger økt vekt på fattigdomsorientert, bærekraftig landbruksutvikling som ivaretar kvinners interesser og deltakelse.

Regjeringen vil legge større vekt på at de enkelte multilaterale organisasjonene tilpasser sin virksomhet til landenes egne strategier og prioriteringer og gjennomfører den i samarbeid med andre givere.

Regjeringen vil gjennom et eget fond for privat sektor og infrastruktur i Verdensbanken arbeide for at landsbyutvikling og landbruk får en større plass i Verdensbankens innsats for utvikling av den private sektor.

Regjeringen vil arbeide for et tettere samarbeid mellom Verdensbanken, IFAD og de regionale utviklingsbankene. Dette vil gi bedre utnyttelse av de samlede ressurser, både analytisk og i felt

Regjeringen vil videreutvikle samarbeidet med Det internasjonale fond for landbruksutvikling (IFAD), bl.a. gjennom å styrke samarbeidet med IFAD på landnivå for å nå de

fattige målgruppene på landsbygda og ved å fortsette opptrappingen av støtten til IFAD.

Regjeringen vil støtte de regionale utviklingsbankenes vekt på landbruksutvikling i sammenheng med bærekraftig ressursutnyttelse. Samarbeid og koordinering de multilaterale utviklingsbanker i mellom er et vesentlig bidrag i forsøket på å harmonisere og effektivisere internasjonalt utviklingssamarbeid.

Regjeringen vil støtte tiltak i regionalbankene for å bedre koblingen til private investeringer og næringsvirksomhet og arbeide for at de tar økt hensyn til behov for jord- og landreform og ivaretagelse av kvinners rettigheter og deltakelse for å lykkes med større investeringsprosjekter i landbruket og på landsbygda.

Regjeringen vil øke innsatsen for nødvendig reform av FAO både på landnivå og ved hovedkvarteret i samarbeid med andre medlemsland. FAO bør i større grad innrette sitt arbeid i tråd med tusenårsmålene, bedre koordineringen med andre givere på landnivå, samle sin innsats rundt større tematiske områder og fremme sektorovergrepene arbeid.

Regjeringen vil fremme satsing på utvalgte områder som ledd i reformarbeidet i FAO. Et slikt område vil være oppfølgingen av traktaten for plantegenetiske ressurser for mat og landbruk.

Regjeringen vil fremme bedre samarbeid mellom de tre organisasjonene FAO, IFAD og WFP som alle har sine hovedkontor i Roma.

Regjeringen vil samarbeide med det sivile samfunn i oppfølgingen av landbruks-handlingsplanen.

b) Matsikkerhet

Afrika sør for Sahara er eneste utviklingsregion der matproduksjonen per innbygger ikke har økt de siste 30 årene. Å bidra til matsikkerhet gjennom landbruksutvikling er et viktig satsingsområde. Dette er også en forutsetning for muligheten til å oppfylle retten til mat.

Regjeringen vil følge opp arbeidet med frivillige retningslinjer for retten til mat gjennom fortsatt deltakelse i prosessen i FAO, samt gjennom faglig og økonomisk støtte til land som søker å gjennomføre retten til mat på nasjonalt nivå.

Regjeringen vil avbinde norsk matvarehjelp innen 2006, for å effektivisere ressursbruk og støtte lokal og regional matproduksjon.

Regjeringen vil opprettholde en restriktiv holdning til genmodifiserte organismer og mat.

(c) Styrke kvinners rettigheter og deltakelse i landbruksutvikling

Kvinner er ansvarlig for 60 – 80 prosent av matproduksjonen i utviklingsland. Tiltak for landbruksutvikling må selvsagt rettes inn mot de viktigste aktørene i sektoren. Fokus på kvinners rettigheter, behov og deltakelse, utdanning og opplæring må ivaretas som et gjennomgående hensyn på alle satsingsområdene i handlingsplanen.

Regjeringen vil arbeide for at kvinners rettigheter, interesser og deltakelse sikres og integreres i politikkutforming, rammebetingelser og tiltak for landbruksutvikling på landnivå og i multilaterale organisasjoner.

Regjeringen vil i valg av samarbeidspartnere og kanaler for norsk bistand til landbruksutvikling legge vekt på at kvinners interesser og deltakelse sikres. Det vil i tillegg være aktuelt å støtte egne tiltak gjennom lokale frivillige organisasjoner som arbeider for å sikre kvinners deltakelse og rettigheter.

Regjeringen vil forsterke innsatsen for at samarbeidslandene gjennomfører nødvendige reformer for å formalisere kvinners tilgang til jord og andre naturressurser.

(d) Fremme bærekraftig bruk av naturressursene

Produksjonsvekst for å bekjempe fattigdommen, kombinert med befolkningsvekst, stiller krav til en bærekraftig bruk av naturressursgrunnlaget. Landbruksutvikling som er bærekraftig bidrar til langsiktig matsikkerhet.



Å oppnå bærekraftig bruk av naturressursene vil stå sentralt i Norges satsing på alle områder og gjennom alle kanaler. Kvinner har en nøkkelrolle i forvaltningen av naturressurser lokalt. Kvinnelige småbrukere og grasrotorganisasjoner vil stå sentralt i norsk støtte til bærekraftig naturressursforvaltning.

Norge har gjennom mange år satset på utviklingssamarbeid mellom norske frivillige organisasjoner som Utviklingsfondet, Care og Kirkens Nødhjelp, og befolkningene i tørrlandsområder, særlig i Afrika. Samtidig har man bygget opp forskingskompetanse både i Afrika og i Norge for å bidra til mer kunnskapsbasert utvikling. I den norske satsingen vil man videreføre dette fokuset, både med vekt på samarbeidet med frivillige organisasjoner i Norge og sivilt samfunn i samarbeidslandene, og med tørrlandsforskningsmiljøer i samarbeidsland såvel som i Norge.

Regjeringen vil styrke landenes egen administrasjon og forvaltning av naturressursene.

Regjeringen vil arbeide for at hensynet til forsvarelig forvaltning av naturressursene, herunder prinsippene for økosystemtilnærming, innarbeides i nasjonale planer for landbruksutvikling og i multilaterale organisasjoners bidrag til landbruksutvikling i utviklingsland.

Regjeringen vil gjennom alle kanaler fortsette den særlige satsingen på landbruksrelatert oppfølging av Johannesburg-toppmøtet gjennom satsing på vann, energi, helse, landbruk og biologisk mangfold.

Regjeringen vil tilrettelegge for fleksible tilnærminger som muliggjør den enkelte produsents utnyttning av den variasjon av ressurser som er tilgjengelig. Satsing på innovasjon blant småprodusenter må skje parallelt med satsingen på større produsenter som kan fungere som drivkrefter i en videre utviklingsprosess.

Regjeringen vil videreføre den betydelige økningen i støtte til urfolk for ivaretagelse av deres kultur, rettigheter og deltakelse i utviklingsprosesser. Dette arbeidet skal skje i sam-

arbeid med nasjonale myndigheter, urfolksorganisasjoner og frivillige organisasjoner. Sammenhengen mellom rettigheter, råderett over jord og andre naturressurser, miljø og biologisk mangfold vil være sentralt, det samme gjelder utdanning og opplæring. Norske sivile samfunnsaktører og norske urfolksorganisasjoner vil i mange sammenhenger kunne være hensiktsmessige som kanaler for norsk bistand. Engasjementet i Mellom- og Sør-Amerika vil fortsette, mens Asia og Afrika sør for Sahara vil være nye satsingsområder.

Regjeringen vil arbeide for at den internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og landbruk og relaterte regelverk trer i kraft og aksepteres som overordnede rammeverk for beskyttelse av små og mellomstore bønder og forskningsinstitusjoners rettigheter til fritt å utnytte egenskaper ved levende materiale som kan bidra til å bekjempe fattigdommen i utviklingsland.

Regjeringen vil være en pådriver for å sikre åpen tilgang til plantegenetisk materiale, bl.a. gjennom CGIAR-sentrene arbeid for å følge opp den nye avtalen om plantegenetiske ressurser og initiativer som tar sikte på å lette utviklingslandenes tilgang.

Regjeringen vil arbeide for at bevaring av landbrukets genressurser integreres i den mer regulære landbrukspolitikken både i relevante multilaterale organisasjoner og i bilateral utviklingsbistand og støtte utvikling av nasjonal lovgivning som kan bidra til effektiv gjennomføring av de tiltak som avtalen legger opp til.

(e) Styrke grunnleggende tjenester og de fattiges bruks- og eiendomsrett til jord og vann

Spørsmålet om formalisering av rettigheter er med fornyet styrke satt på dagsorden. Store mengder "død kapital" forvaltes av fattigfolk på landsbygda (og i byene) i utviklingslandene. En hovedutfordring er å mobilisere denne kapitalen. For å få til dette i stor skala må fattigfolk sikres formelle rettigheter til jord og kapital, bl.a. gjennom styrkede bruks- og eiendomsrettigheter som kan skape en til-

strekkelig lang planleggingshorisont for at det skal være regningssvarende for bøndene å foreta langsiktige investeringer i økt landbruksproduksjon. Eiendomsrettigheter og formalisering er imidlertid ikke en enkel sak, og har ofte dype historiske og kulturelle røtter. Formalisering av fattiges rettigheter må derfor alltid skje med forankring i lokale forhold.

I tillegg til uklare og manglende rettigheter til jord og vann er den fattige landsbygdbefolkningen også avhengige av bedre tjenester og infrastruktur. Det gjelder finansielle tjenester (lån, sparing, forsikring og pengeoverføring) tilpasset spesielle behov på landsbygda, informasjon om priser, produkter, kvalitetskrav og markeder, bedriftsregistrering, veier, energiforsyning og omsetningsorganisasjoner med deltakelse fra produsentene.

Regjeringen vil arbeide for at styrking av de fattiges bruks- og eiendomsrettigheter integreres i nasjonale planer og strategier for fattigdomsbekjempelse.

Regjeringen vil arbeide for å styrke de fattiges bruks- og eiendomsrett til jord og andre naturressurser, og dermed deres tilgang til kapital og andre finansielle tjenester, gjennom å trappe opp finansiering av konkrete reformprosesser, særlig i Norges samarbeidsland, og ved samfinansiering med multilaterale organisasjoner.

Regjeringen vil støtte jordreformer og tiltak som styrker familiedrift, inkludert gjennom lovendringer som bidrar til å øke de fattiges rettssikkerhet.

Regjeringen vil arbeide for at kvinner på landsbygda, særlig i Afrika, sikres tilgang til jord og buskap, bl.a. gjennom endring av arvelover.

Regjeringen vil støtte kravene til småbønder og jordløse landarbeidere om respekt for menneskerettigheter, minstelønn, regulert arbeidstid og rett til organisering.

Regjeringen vil bidra til at den fattige befolkningen får tilgang til finansielle tjenester tilpasset deres behov. Norsk bistand vil konsentreres om å tilrettelegge for etableringen av

slike tjenester lokalt i samarbeid med samarbeidslandene og andre givere. Bare unntaksvis vil det fra norsk side gis direkte bistand til lokale finansinstitusjoner.

Regjeringen vil bidra til kapasitetsbygging for uavhengig produsentorganisering som fremmer fattige småbønders interesser og ivaretar deres behov knyttet til innkjøp og markedsføring. Et viktig siktemål er at småbøndene selv, deriblant kvinner, deltar i utviklingen og driften av slike produsentorganisasjoner.

Regjeringen vil gjennom Norfund prioritere å tilby egenkapital og lån til kommersielt og miljømessig bærekraftige prosjekter innen landbrukssektoren, også i samarbeid med finansinstitusjoner i utviklingsland.

(f) Styrke utdanning, forskning og formidling

Utvikling av primærnæringene blir stadig mer avhengig av internasjonale innsatsfaktorer og av kompetanse. Forskning og utdanning er avgjørende for et effektivt landbruk. Norge vil derfor bidra til at satsingen på landbruket i utviklingsland baseres på velinformert og oppdatert kunnskap. Forskning og teknologiske framskritt er av stor betydning for å øke produktiviteten og inntektsgrunnlaget fra landbruksproduksjon. Utviklingslandene har behov for å diversifisere sin produksjon og å utvikle videreforedling av produkter fra landbruket. For å sikre at økt satsing på forskning og utdanning bidrar til fattigdomsbekjempelse er det viktig å prioritere anvendt forskning som kommer småbrukerne direkte til nytte.

Regjeringen vil bidra til bedre landbruksutdanning både gjennom politisk engasjement og nettverksbygging, og gjennom konkret støtte til høyere landbruksutdanning ved foregangsinstitusjoner gjennom stipendprogrammer.

Regjeringen vil bidra til å styrke mulighetene for landbruksrettet utdanning etter endt grunnskoleopplæring i utviklingsland i samarbeid med landenes myndigheter, relevante multilaterale organisasjoner, samt gjennom fortsatt samarbeid med norske universiteter og høyskoler.

Regjeringen vil arbeide for at landbruksuniversitetene legger større vekt på produktionsorientert kunnskap, økonomi, bedriftsutvikling og samarbeid med lokalsamfunn.

Regjeringen vil bidra til å styrke nasjonal landbruksrettet forskningskapasitet som er relevant for småbrukerne, og tiltak som bidrar til økt videreforedling og kvalitetsheving av landbruksprodukter i utviklingsland.

Regjeringen vil fortsette støtten til CGIAR-sentrene, og prioritere støtte til forskning av særlig relevans for landbruket i Afrika sør for Sahara.

Regjeringen vil legge til rette for at direkte norsk forskningsengasjement baseres på områder hvor vi har særlig kompetanse, slik som jordskifte, utvikling av retningslinjer og lovverk for forvaltning av fellesgoder som utmarksressurser og allmenninger, skog-, jakt- og fiskerettigheter, samvirke, integrert plantevern, mattrygghet og rettigheter, bærekraftig naturressursforvaltning og tørrlandsforskning.

Regjeringen vil legge vekt på at fattige småbønder, særlig kvinner, deltar i utformingen av veiledningstjenester for landbruket for å sikre at disse tjenestene når fram til og er relevante for de fattigste gruppene.

(g) Bidra til nærings- og markedsutvikling

WTO er den viktigste arenaen for å bedre utviklingslandenes adgang til å eksportere landbruksprodukter. I de pågående landbruksforhandlingene i WTO forhandles det om markedsadgang, intern landbruksstøtte og eksportstøtte. Norge vil bidra til at runden resulterer i bedre vilkår for utviklingslandene i internasjonal handel.

Parallellt med bedre markedsadgang gjennom WTO-avtalene bør utviklingsland gis økt markedsadgang til industrilandenes markeder via tollpreferanseordninger (GSP-ordninger). Norge har innenfor sin GSP-ordning gitt full toll- og kvotefrihet for alle varer som importeres fra de minst utviklede landene. Øvrige utviklingsland gis tollfrihet for ikke-sensitive landbruksvarer, og i hovedsak 10-15 % tollreduksjoner på landbruksvarer der det er norsk produksjon.

Formell markedsadgang er nødvendig men ikke tilstrekkelig for å sikre utviklingsland adgang til de internasjonale markeder. Det kan dreie seg om produktiv kapasitet, videreforedling, infrastruktur og produktkvalitet. Fattige utviklingsland har så langt få landbruksprodukter å selge som tilfredsstillende krav til kvalitet, matsikkerhet og leveringsdyktighet som stilles ved eksport til de internasjonale markeder. Det er omfattende



behov for faglig og finansiell bistand til å bygge opp produksjonskapasitet og kompetanse på tilbudssiden i disse landene. Dette gjelder bl.a. tilrettelegging for finansiering av produksjon og eksport, opplæring i produksjon og markedsføring for eksport og spesielt i utvikling av produkter som kan møte vestlige kvalitets- og helsekrav, organisering av eksportproduksjon, samt utbygging av infrastruktur og bedring av institusjonelle rammebetingelser for eksport.

Norge er samtidig også opptatt av å stimulere til økt lokal og regional handel, og støtter flere initiativer for økt sør-sør handel.

Utviklingsland er stadig viktigere markeder både for industrilandene og andre utviklingsland, og handelen mellom utviklingslandene har økt betraktelig de seneste år. Det kan ofte være enklere å selge eksportvarer til et naboland enn til et land på et annet kontinent. Gjennom økt økonomisk integrasjon og et tettere samarbeid mellom ulike land i sør, kan landene også gradvis tilpasse seg en økende konkurranse og bygge opp kompetanse som dermed kan legge grunnlaget for senere eksport til de internasjonale markeder.

Regjeringen vil arbeide for at den inneværende forhandlingsrunden i WTO fører til at utviklingslandene får bedre adgang til verdensmarkedet for sine landbruksprodukter.

Regjeringen vil gjennom Norfund og ved gjennomføring av strategien for næringsutvikling i Sør fremme utvikling av landbrukssektoren som en del av en bredere næringsøkonomisk satsing i samarbeidsland.

Regjeringen vil bidra til å fjerne barrierer som hemmer skaperevnene og entreprenørvirksomheten blant befolkningen i utviklingsland ved å tilrettelegge for landbruksutvikling.

Regjeringen vil prioritere støtte til tiltak som bedrer materiell infrastruktur og grunnleggende tjenester som tilrettelegger for økt produktivitet og omsetning, entreprenørskap og nyskaping, samt redusere sårbarhet.

Regjeringen vil bidra med faglig og finansiell bistand for at utviklingslandene skal kunne

utnytte sitt eksportpotensial. Det legges spesiell vekt på tiltak for å øke produktiviteten og bedre kvaliteten på deres produkter.

Regjeringen vil styrke innsatsen for å øke utviklingslands, og spesielt MULs, eksport til Norge, bl.a. i samarbeid med næringslivet og organisasjoner som vektlegger etisk handel.

Regjeringen vil bistå utviklingslandene i deres bestrebelser på å øke sør-sør handelen med landbruksprodukter både lokalt, nasjonalt og regionalt.

(h) Oppfølging og administrative tiltak

For å gjennomføre handlingsplanen for landbruksutvikling vil regjeringen styrke utviklingsapparatets samlede kapasitet til å følge opp tiltakene i samarbeid med mottakerlandenes myndigheter og med andre givere.

Innsatsen for landbruksutvikling må følges opp og gjennomgås jevnlig. De lærdommer som trekkes av periodiske gjennomganger av oppfølgingen av planen må få følger for hvordan innsatsen innen landbruksfeltet utformes og videreføres. Det er resultatene av utviklingssamarbeidet som må legge føringene for videre innsats. Den norske innsatsen verken kan eller bør vurderes isolert. Et hovedfokus må være resultatene av den samlede innsatsen fra landene selv, andre givere og oss selv.

Regjeringen er opptatt av at gjennomføringen av handlingsplanen skjer i samarbeid med norske fagmiljøer. Derved kan også sikres at planen følges opp på en fleksibel måte som reflekterer nye muligheter og bedre kunnskap.

Regjeringen vil invitere relevante norske fagmiljøer til et årlig "rådslag" for oppfølging og videreutvikling av tiltakene for landbruksutvikling.

1. Hvorfor er landbruk viktig?

Fattigdom er vår tids største utfordring. 1,2 milliarder mennesker lever i ekstrem fattigdom i verden i dag. Tre fjerdedeler av dem lever og arbeider på landsbygda i utviklingsland. Andelen er forventet å forbli godt over femti prosent fram til 2025. Disse menneskene er avhengige av ressursgrunnlaget for sitt levebrød. Over halvparten av de ekstremt fattige er avhengige av jordbruk og gårdsarbeid for sitt livsutkomme. I de fattigste landene livnærer omtrent 70 prosent seg av primærnæringene, det vil i hovedsak si landbruk. I de norske samarbeidslandene Uganda, Mosambik, Malawi og Tanzania er denne andelen nærmere 80 prosent, i Nepal over 90 prosent. For mange av de fattigste landene er landbruket den største økonomiske sektoren og den viktigste kilden til eksportinntekter. Produksjon og salg av varer og tjenester til landbruket og videreforedling og omsetning av produktene derfra - utgjør ofte det viktigste grunnlaget for lønnet arbeid og for den uformelle sektoren. Landbruket utgjør en drivkraft for utvikling som også kommer bybefolkningen til gode blant annet gjennom økt mattilgang, sysselsetting og redusert migrasjon til byene. Vekst innenfor

landbruket kombinert med vekst på landsbygda har omfattende ringvirkninger. Økte inntekter for bøndene skaper større etterspørsel etter varer og tjenester. Disse vil i mange tilfeller være lokalt produsert, noe som igjen skaper økt sysselsetting og nye inntektsmuligheter. Disse ringvirkningene kan være en viktigere følge av landbruksutvikling enn den økte inntekten for bøndene selv når det gjelder reduksjon av fattigdom.

Landbrukssektoren er derfor helt sentral for økonomisk utvikling og fattigdomsbekjempelse i fattige land.

Internasjonalt utgjør FNs tusenårsmål nå det felles fokus for et styrket samarbeid for fattigdomsbekjempelse. Samlet innsats for å nå disse målene er også sentralt i norsk utviklingspolitikk, slik det blant annet framgår av Regjeringens handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i Sør mot 2015. I denne er landbruks- og næringsutvikling utpekt som ett av satsingsområdene. Det første av de åtte tusenårsmålene er å utrydde ekstrem fattigdom og sult. Innen 2015 er ambisjonen å halvere andelen ekstremt fattige og sultende mennesker. Landbruk og matproduksjon er også

BOKS I

Førende prinsipper

- Retten til nok og trygg mat som grunnlag for et aktivt liv med god helse er en menneskerett.
- Landbruksutvikling er et av flere virkemidler for å oppnå tusenårsmålene og inngår i en helhetlig satsing for å nå disse.
- Landbruksutvikling skal bidra til å bekjempe fattigdom direkte på landsbygda og indirekte gjennom landbrukets bidrag til et lands økonomiske vekst.
- Norske bidrag til landbruksutvikling i utviklingsland må tilpasses mottakerlandenes strategier og prioriteringer og gjennomføres i samarbeid med andre givere.
- Landbruksutvikling er en sentral del av en bredere strategi for næringsutvikling i utviklingsland.
- Aidsepidemien utgjør en gjennomgripende utviklingskatastrofe som også truer landbruksutvikling. Innsats på området må integrere hiv/aids-perspektivet.
- Norges samarbeidsland og multilaterale organisasjoner er de viktigste samarbeidspartnerne for landbruksutvikling.
- Frivillige organisasjoner skal brukes når disse mest effektivt når utsatte målgrupper.
- Samarbeidslandene har ansvaret for å utforme sin politikk slik at det fremmer en fattigdomsorientert og bærekraftig landbruksutvikling.

- Gode internasjonale rammebetingelser en forutsetning for at tiltak for landbruksutvikling på landnivå skal lykkes.
- Et viktig bidrag til fattigdomsbekjempelse er å styrke de fattiges rettigheter og deltakelse i beslutningsprosesser.
- Tiltak for landbruksutvikling må rettes inn mot og sikre deltakelse av kvinner som produserer mesteparten av maten og utgjør flertallet av bønder i de minst utviklede landene.
- Landbruksutvikling må skje på en bærekraftig måte slik at utarming av naturgrunnlaget unngås.

sentralt for andre av tusenårsmålene, bl.a. målene om å fremme likestilling og styrke kvinners stilling, redusere dødeligheten blant barn under fem år med to tredjedeler innen 2015, og å sikre miljømessig og bærekraftig utvikling og reversere tapet av naturressurser. Det internasjonale fondet for landbruksutvikling (IFAD) har konkludert med at fattigdomsbekjempelse ikke kan lykkes uten å fokusere på tiltak på landsbygda.

1.1 Hva er landbruksutvikling?

Denne handlingsplanen omfatter aktiviteter som skaper et livsgrunnlag og bidrar til næringsutvikling basert på å utnytte naturressurser på landsbygda i utviklingsland. Vekten er på jordbruk, husdyrhold og landbrukstilknyttet skogbruk (agro-skogbruk). Også i bymessige strøk er mange avhengige av inntektene de får fra å dyrke jorda, og den raske byveksten i mange utviklingsland gjør at dette gjelder stadig flere fattige. Målet er at aktivitetene som planen omhandler skal legge grunnlaget for økonomisk vekst, matsikkerhet og bærekraftige levekår for befolkningen som avhenger av landbruket. Hovedvekten av den norske innsatsen vil myntes på landsbygda, men utviklingen både i rurale og urbane strøk må sees i sammenheng. Vilkår som gjør det mulig for befolkningen som lever av landbruk å bedre sin situasjon – styresett, rettigheter, innflytelse, markedsforhold, tilgang til finansielle tjenester, kompetanseutvikling, tilgang til informasjon, utdanning og opplæring, ernæring og handel, og internasjonale konvensjoner og regler for produksjon, foredling og markedsføring av mat – omfattes.

Slike tiltak må skje innen en helhetlig ramme med utgangspunkt i målet om å bekjempe fattigdom og bedre livsstandarden for den fattige landbygdbefolkningen. I forhold til befolkningen i byene har befolkningen på landsbygda flere ulemper som må overvinnes. Avstanden til politikere og andre beslutnings-

takere er ofte lang. Utdanning og helsetjenester er mindre tilgjengelig enn i sentrale strøk samtidig som fødselsratene ofte er høyere enn i byene. Infrastruktur som veier og andre kommunikasjonsmidler, energiforsyning, vann, kloakk er ofte lite utbygd og av dårlig kvalitet. Tilgangen på sikre og produktive jobber er dårlig. Diskriminering av kvinner og etniske minoriteter er mange steder særlig sterk i mindre sentrale områder.

På samme måte som fattigdomsbekjempelse ikke kan lykkes om man overser landbrukets betydning er det derfor også slik at landbruksutvikling ikke kan lykkes uten samtidig å satse på utdanning, helse, bekjempelse av hiv/aids, godt styresett, bedre rammebetingelser nasjonalt og internasjonalt og styrking av de fattiges rettigheter, innflytelse og deltakelse i beslutningsprosesser. Landbruksutvikling er således ett av flere virkemidler i kampen mot fattigdom.

1.2 Hvem er de fattige på landsbygda?

Befolkningen på landsbygda er en sammensatt gruppe. Innen landbrukssektoren finner man bl.a. jordløse landarbeidere, selvholdningsbønder (oftest kvinner), småbrukere, middelstore jordbrukere og i en del land også moderne landbruk/storjordbrukere. Hoveddelen utgjøres av de tre første kategoriene. Det er også der man finner de som lever i ekstrem fattigdom, og som derfor omfattes av denne handlingsplanen.

For en del jordløse vil det viktigste være å skaffe seg sikker sysselsetting eller tilgang til egen jord der dette er mulig. Alternativet er å migrere til byene. Produsenter som dyrker for eget bruk samt salg, stort sett for lokale markeder, utgjør det store flertall av bønder i Norges samarbeidsland i Afrika. Det er familiens behov som er utgangspunkt for produksjonen. Både økologiske pressfaktorer (knapphet på jord og vann, redusert produkti-

vitet av jorda som følge av korte brakklegings- eller rotasjonsperioder, tørke, flom, erosjon eller saltopphopning), økonomiske problemer (lave produktpriser, høye priser på innsatsfaktorer og forbruksartikler, begrenset tilgang til kreditt og andre finansielle tjenester) og sosiale forhold (migrasjon, sykdom, manglende utdanning) bidrar til at det er vanskelig å bryte ut av fattigdommen og til feilernæring og sesongbetenget sult. Småbruket er både en produksjonsenhet og en forbruksenhet, en blanding av selvforsyning og salgproduksjon. De kommersielle farmerne har mer sikker tilgang til jord og vann, finansielle ressurser og kompetanse som gjør det lettere å satse på salgsjordbruk, bl.a. for eksport. Det kommersielle landbruket gir viktige jobbmuligheter for en økende befolkning, innbefattet jordløse landarbeidere, men ofte på vilkår som ikke er økonomisk, sosialt og helsemessig tilfredsstillende. De kommersielle farmerne defineres ikke blant de fattige, men står ofte også overfor utfordringer knyttet til ustabile og lave produktpriser, handelsbarrierer internasjonalt, forringelse av ressursgrunnlaget, utilstrekkelige og upålitelige leveranser av innsatsvarer (kunstgjødning, såvekster, etc.), manglende fysisk infrastruktur (veier, irrigasjon, m.m.) som reduserer produksjon, kvalitet og inntekt.

Antallet kvinner på landsbygda i utviklingsland er beregnet til 1,6 milliarder og representerer mer enn en fjerdedel av verdens befolkning. Kvinnene produserer mer enn halvparten av all mat i utviklingslandene - opp til 80 prosent i Afrika og 60 prosent i Asia. De eier derimot bare to prosent av jorda og mottar bare én prosent av alle jordbrukskreditter. Mulighetene for å kunne delta i det politiske



liv er små, og svært mange kvinner har manglende muligheter til å hevde sine rettigheter. Sosiokulturelle hindre gjør det til en særlig utfordring å nå kvinner med opplæring og andre tjenester. Dette er et betydelig demokratisk og menneskerettslig problem. Det er også et økonomisk problem fordi landbrukets bidrag til økonomisk vekst reduseres når tiltakene ikke når fram til de viktigste aktørene i sektoren. Effektiv fattigdomsbekjempelse og landbruksutvikling dreier seg derfor i vesentlig grad om å nå fram til disse kvinnene og styrke deres innflytelse over egen situasjon.

Erfaringer med støtte til landbruksutvikling

- Til tross for landbrukets betydning har denne sektoren fått liten oppmerksomhet fram til de siste årene. I den lange økonomiske nedgangstiden som mange utviklingsland har opplevd etter uavhengigheten, har et gjennomgangstema vært manglende satsing på landbruket. Overvurderte vekslingskurser til fordel for import til byboerne og ekstrem beskyttelse av industrien gikk hånd i hånd med utbytting av bøndene gjennom administrativt fastlagte priser som ikke var regningssvarende for produsentene. Ofte dreide det seg om ren ekspropriasjon av landbruksproduksjonen etter en lest som hadde planøkonomiene i Øst som modell. Resultatet var sterk tilbakegang for landbruket. I lavinntektsland er investeringene i landbruket fortsatt langt lavere enn den andel landbruket utgjør av disse landenes brutto nasjonalprodukt.
- Fra relativt høy internasjonal bistand til landbruk på sytti- og åttitallet ble den samlede absolutte verdien av landbruksbistand redusert med to tredjedeler i perioden 1987 – 1998. Også i norsk utviklingssamarbeid har det fram til de siste årene vært en reduksjon av bistanden til landbrukssektoren.
- Det er flere grunner til denne utviklingen. Den grønne revolusjon på seksti- og syttitallet satte fart på landbruksstøtten. Norge bidro med betydelig beløp, spesielt til kjøp av kunstgjødsel. Målet var å spre kunnskap om gode driftsmåter i landene som mottok støtten gjennom å utvikle noen effektive, veldrevne modellbruk.
- Erfaringene viste at denne tilnærmingen ble for snever. Det viste seg vanskelig å overføre driften på modellbrukene til det alminnelige jordbruket. Dessuten var det mange andre faktorer enn den rene landbruksdriften som avgjorde om folk forble fattige eller ikke. På slutten av syttitallet og begynnelsen av åttitallet ble bistandsstrategien endret til distriktsutvikling og integrert landsbygdetutvikling. Det ble lagt økt vekt på organisering av produsenter gjennom bl.a. kooperativer, samtidig som støtte til gjødsel sakte men sikkert ble redusert.
- Mange av samarbeidslandene fortsatte en sentralistisk og statsdominert politikk som marginaliserte landbruket. Dette gjorde at distriktsutviklingsprogrammer, herunder landbruket og produsentorganisering, ble mer og mer byråkratiske, ineffektive og utsatt for korrupsjon. I mange land ble det en politisk stilling å være leder for store kooperativer. Ved slutten av åttitallet ble flere og flere produsenter desillusjonert over den ineffektive måten kooperativene deres fungerte på. Når resultatene uteble ble giverstøtte til distriktsutviklingsprogrammer redusert. Støtte fra giverland økte i stedet til sosiale sektor, styresett og makronivå.
- Fra ca. midt på nittitallet begynte flere mottakerland å innse at en ny, helhetlig utviklingsstrategi var nødvendig. Dette førte til at Verdensbanken tok initiativ til at hvert land skulle lage en nasjonal handlingsplan mot fattigdom (Poverty Reduction Strategy Plan (PRSP)). Disse planer har begynt å ta form i mange av våre samarbeidsland. For de fleste utviklingsland er landbruket den største økonomiske sektor og er derfor sentral i utforming av en helhetlig plan for fattigdomsbekjempelse. Blant de fleste av våre samarbeidsland er landbruket nå utpekt som et hovedområde for utviklingen for å bekjempe fattigdommen. De nye nasjonale fattigdomsstrategiene er sentrale redskap for en samordnet innsats fra landene selv og deres støttespillere.
- At flere utviklingsland selv nå prioriterer landbruket innenfor en helhetlig fattigdomsorientert politikk gjør at bistand til denne sektoren kan gi bedre resultater enn det som var tilfellet fram slutten av nittitallet. Internasjonalt vektlegges også landbruksutvikling nå mye sterkere enn tidligere som et sentralt virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen. Enigheten om tusenårsmålene, Verdens matvaretoppmøte i 1996 og oppfølgingsmøtet i 2002, FNs konferanse om finansiering for utvikling i Monterrey i 2002, nedbyggingen av handelsbarrierer for landbruksvarer gjennom WTO, og oppfølgingen av FNs toppmøte om bærekraftig utvikling i Johannesburg 2002 gir grunn til fornyet optimisme. Sammen med utviklingen av mer helhetlige og hensiktsmessige rammer på landnivå gir dette grunnlaget for fornyet satsing på landbruksutvikling.



2. Sentrale betingelser for landbruksutvikling

2.1 Ansvar for egen utvikling

Hovedansvaret for å redusere fattigdommen ligger hos myndighetene i utviklingslandene selv. De har ansvaret for å føre en politikk for godt styresett som sikrer grunnleggende menneskerettigheter og rettferdig fordeling, der korrupsjon bekjempes og befolkningen er sikret deltakelse i politikkutforming og beslutningsprosesser, der det legges til rette for bærekraftig utvikling, og som har som siktemål å løfte befolkningen ut av fattigdommen. Der det føres en slik politikk ligger det til rette for at internasjonal bistand kan bidra til at disse målene oppnås.

Skal man lykkes med en økt satsing på landbruksutvikling må det blant annet i den nasjonale politikken legges vekt på å føre en finanspolitikk som ikke i urimelig grad medfører skattlegging av landsbygda og som gir muligheter for lønnsomme investeringer og utvikling og rimelig og forutsigbart utkomme. Reformen trengs for å bringe fram kreativiteten og entreprenørvirksomheten lokalt og legge til rette for at de fattige på landsbygda kommer ut av den avmaktssituasjonen de befinner seg i. Slik kan de få anledning til å utnytte egne evner, tilgjengelige ressurser og muligheter til å komme seg ut av den fattigdomsspiralen de befinner seg i.

2.2 Internasjonale rammebetingelser

Men utviklingslandene kan ikke klare dette ved nasjonale tiltak alene. Studier Verdensbanken har utført viser at eksporten fra lav- og mellominntektslandene ville øke med 24 prosent dersom OECD-landene fjernet sine handelshindringer for jordbruksprodukter. Det ville bety rundt 60 milliarder dollar i økte inntekter årlig til utviklingslandene. De internasjonale rammebetingelsene for handel, investeringer og gjeldsbetjening må derfor bedres.



WTO er den viktigste arenaen for å bedre utviklingslandenes adgang til å eksportere landbruksprodukter. Ifølge mandatet fra WTO-forhandlingene i 2001 i Doha er siktemålet med landbruksdelen av forhandlingene vesentlig forbedring av markedsadgangen, vesentlige reduksjoner av handelsvridende intern støtte og reduksjon av alle former for eksportsubsidier med sikte på gradvis avskaffelse. I forhandlingene har Norge understreket at bedret markedsadgang for landbruksprodukter er av vital betydning for mange utviklingsland. Den pågående forhandlingsrunden i WTO refereres ofte til som en utviklingsrunde fordi en sentral målsetning er å ivareta utviklingslandenes interesser og behov.

Regjeringen bidrar gjennom ulike kanaler til at utviklingslandenes forhandlingskapasitet blir bygget ut for bedre å møte de utfordringer Doha-forhandlingsrunden innebærer. Innføringen av toll- og kvotefri markedsadgang for alle produkter fra verdens minst utviklede land er også et bidrag til å imøtekomme de minst utviklede landenes muligheter for økte eksportinntekter. Vi ønsker at alle industriland skal påta seg tilsvarende forplik-

telser, gjerne ved "binding" i WTO. I tillegg ønsker Regjeringen å gi bedre adgang til det norske markedet for landbruksprodukter også fra andre utviklingsland enn de minst utviklede (MUL-gruppen). Norge har også signalisert at man vil kunne gå langt med hensyn til å redusere eksportsubsidier, siden disse i mange tilfeller fører til at billige produkter produsert i industriland utkonkurrerer lokale varer på utviklingslandenes markeder.

I tillegg til toll møter utviklingsland ofte hindringer på industrilandenes markeder i form av krav knyttet til helse- og miljøbestemmelser. For matvarer, næringsmidler og planter stiller industrilandene strenge krav om trygg mat. Veterinær-, produktsikkerhets- og andre bestemmelser er nødvendige, men må utformes og håndheves slik at de ikke urettmessig fungerer som hindre for innførsel av landbruksprodukter fra utviklingsland. Det er også viktig å bidra til at utviklingslandene i større grad kan innfri slike krav. Norge har foreløpig svært liten MUL-import av landbruksvarer, bl.a. fordi disse landene så langt har få produkter å eksportere som tilfredsstiller industrilandenes ulike krav til kvalitet og matvaresikkerhet. Det er svært viktig å adressere dette problemet.

WTO-avtalen om veterinære og plantesanitære bestemmelser (SPS) og avtalen om tekniske handelshindringer (TBT) bestemmer i hvilken grad medlemslandene kan benytte handelshindrende tiltak for å beskytte folke-, dyre- og plantehelse (SPS) og ivareta hensynet til kvalitet, merking, forbrukervern m.m. (TBT). Mange utviklingsland – særlig de fattigste landene – mangler nødvendige kunnskaper om de ulike industrilandenes regelverk. De mangler også kompetanse og infrastruktur for å kunne oppfylle ulike krav, for eksempel til hygiene og laboratoriesystemer.

Codex Alimentarius er en samarbeidsmekanisme som utvikler standarder for trygg mat, organisert av Verdens helseorganisasjon, WHO og FNs organisasjon for ernæring og landbruk, FAO. Codex har vokst i betydning i takt med den økte internasjonaliseringen i handelen med landbruksprodukter. WHO og FAO lanserte i 2003 et eget fond (Codex Trust Fund) med det formål å fremme utviklingslandenes deltakelse og innflytelse i

Codex, og dermed øke markedsadgangen for deres matvarer.

Spørsmålet om å skaffe utviklingslandene rettferdige handelsbetingelser dreier seg om mer enn bare markedsadgang. Det kan også omfatte at utviklingsland i en oppbyggingsfase bør gis mulighet til å beskytte sitt næringsliv fra utenlandsk konkurranse. Norge har støttet en slik tilnærming i WTO-forhandlingene og fremhevet at land bør påta seg forpliktelser og få særordninger i tråd med deres økonomiske utviklingsnivå. Samtidig kan for stor beskyttelse av brede næringsinteresser i seg selv bidra til å undergrave utviklingsmuligheter ved å hindre handel og gjøre mat og andre produkter dyrere. Dermed blir det mindre ressurser tilgjengelig for produktive investeringer.

Det er også behov for bedre rammebetingelser for å sikre at utviklingslandenes tiltak for utvikling og fattigdomsbekjempelse ikke hindres av manglende tilgang til nødvendige investeringer og en for høy gjeldsbyrde. For industrialiserte land som Norge innebærer dette økte krav til bedre sammenheng i den politikken vi selv fører på utviklingsområdet og på andre politikkområder som handel, landbruk, miljø, helse og utdanning.

Norge vil dessuten styrke utviklingslandenes egen evne til å dra nytte av det multilaterale handelssystem. Dette omfatter støtte til styrking av deres forhandlingskapasitet slik at de kan delta aktivt i forhandlingene og fremme sine interesser og bistand til å gjennomføre de nasjonale reformer som følger i forhandlingsresultatene kjølvann. Slike reformer bidrar ikke bare til å legge forholdene bedre til rette for økt handel, men framstår også i økende grad som forutsetninger for utenlandske investeringer.

2.3 HIV/AIDS-perspektivet må innlemmes i landbruksutviklingen

Aidsepidemien utgjør en gjennomgripende utviklingskatastrofe, som også påvirker landbruket. Etersom hiv/aids svekker forvaltningskapasiteten både lokalt og nasjonalt, forverres av feilernæring og samtidig senker innsatsen i landbruket, blir bekjempelsen av sykdommen langt mer enn et helseanlig-



gende. Epidemien synliggjør både hvor komplekse årsakskjeder kan være, og hvorfor sektorovergrepene er nødvendige. I Afrika rammes unge kvinner oftere og dør tidligere enn menn. Ettersom kvinner er mer sentrale i landbruksproduksjon, ernæring og omsorg blir følgene av dette ekstra store. Situasjonen stiller hushold og lokalsamfunn overfor store utfordringer og vanskelige prioriteringer. For eksempel gjør mangelen på arbeidskraft at mange småprodusenter legger om til å dyrke mindre arbeidskrevende, stivelsesrike rotvekster. De mer arbeidsintensive nyttevekstene hadde ofte høyere næringsinnhold og bedre salgsverdi. Forsøket på å tilpasse seg tapt arbeidskraft svekker ernæringen og dermed helsen, i tillegg til økonomien.

Spredningen av hiv/aids er knyttet til mobilitet, til ferdselsårer, markeder, og reisende som er borte hjemmefra. Det krever innsats å motvirke den økte spredningsfaren for hiv/aids ved økt mobilitet.

Det forventes en kraftig stigning i hiv/aids-tilfeller i Asia og det karibiske området i løpet av de neste 10 år, samtidig som den alvorlige

situasjonen i Afrika forverres. Hiv/aids-fagfolk bør delta i utformingen av landbrukspolicy for å finne hensiktsmessige løsninger på utfordringene som hiv/aids stiller landbrukssektoren overfor.

2.4 Helse og utdanning

På samme måte som økt produksjon og tilgang til mat for den fattige befolkningen bidrar til bedret ernæring og helse, er det også nødvendig å bedre de fattiges tilgang til helsetjenester og utdanning for å kunne utvikle landbruket. Tiltak for å nå tusenårsmålene om å sikre full grunnskoleutdanning for alle gutter og jenter og å stoppe og snu spredningen av hiv/aids, malaria og andre sykdommer innen 2015 er derfor viktig for utvikling av landbruket.

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 en vellykket integrasjon i verdensøkonomien. Forskning og utdanning er avgjørende for et

effektivt landbruk. I tillegg til å sikre grunnutdanning må det også satses på å høyere landbruksutdanning og utvikling av nasjonal forskningskapasitet i utviklingslandene.

2.5 Infrastruktur

Både for å overkomme den ulempe det er å leve langt fra de sentrale beslutningstakerne, og for å øke tilgjengeligheten til tjenester og markeder er det viktig å bygge ut infrastrukturen på landsbygda. Isolasjon og mye tid brukt på transport mellom bolig, jorder, vannressurser og markeder for salg av egne produkter og innkjøp av innsatsfaktorer, er blant hovedutfordringene for økt produktivitet for de fattige på landsbygda. Veier som letter transport lokalt og mellom landsbyer og større sentra er nødvendige for å utvikle landbruket. Bedret infrastruktur vil også lette salget – lokalt eller regionalt – av landbruksprodukter fra områder med overskuddsproduksjon til områder med midlertidig eller varig underskudd på disse produktene. Dette har også betydning i forhold til en bedret matvaresikkerhet.

Også utbygging av andre former for kommunikasjon blir stadig viktigere. Tilgang til informasjons- og kommunikasjonsteknologi er i økende grad en nødvendig forutsetning både for næringsvirksomhet og for deltakelse i demokratiske prosesser. Tilgang til telekommunikasjon, bl.a. gjennom lokale utlånsordninger for mobiltelefoner, et minimum av datamaskiner ved skoler og forskningsinstitusjoner, etablering av lokale tilknytningspunkter til internett og mer bevisst satsing på fjernundervisning er eksempler på relativt enkle tiltak som med små investeringer kan gi betydelige bidrag til å minske avstanden mellom lokalsamfunn og sentrale makt- og kunnskapssentra.

Samtidig må lokale markeder utvikles. Erfaring opparbeidet gjennom markedsføring lokalt vil også kunne bidra til å øke mulighetene for å lykkes i internasjonale markeder. Andre typer infrastrukturtiltak omfatter bl.a. utbygging av energiforsyning og vann- og avløpssystemer som sikrer bedre helse og forhindrer forurensing av naturressursgrunnlaget.



3. Satsingsområder for norske bidrag til landbruksutvikling i Sør

Landbrukssamarbeidet har vært altfor lavt prioritert i norsk og internasjonal bistand i lang tid. Regjeringen ønsker derfor å øke satsingen på landbruksutvikling i utviklingspolitikken. Dette er mulig også fordi flere utviklingsland nå selv prioriterer landbruket høyere som ledd i helhetlige nasjonale planer for fattigdomsbekjempelse, og fordi det er økt internasjonal enighet om hvordan man skal arbeide for å utløse potensialet innenfor denne sektoren.

Grunnlaget for prioritering av den norske satsingen må være mottakerlandenes egne prioriteringer og strategier, hva vi som en ekstern bidragsyter til nasjonale utviklingsprosesser kan og bør bidra med, hvor vi har særlig kompetanse og bidrag å komme med, og hva som samlet gir best resultater i samarbeid med andre givere. Valg av kanal for bistanden som ytes – bilateral stat-til-stat-bistand, via multilaterale organisasjoner eller gjennom frivillige organisasjoner – vil avhenge av hva som er mest hensiktsmessig for å oppnå resultater på landnivå.

På denne bakgrunn vil Regjeringen konsentrere innsatsen for landbruksutvikling i utviklingsland om følgende syv områder:

3.1 Politikk og reformer for fattigdomsrettet landbruksutvikling

For å nå tusenårsmålene er det nødvendig med større sammenheng mellom ulike politikkområder – nasjonalt og internasjonalt. Støtte til landbruksutvikling er ett av flere innsatsområder for fattigdomsbekjempelse.

Regjeringen vil fremme et helhetlig perspektiv på landbruksutvikling i både multilateral og bilateral sammenheng.

3.1.1 Fokus på landnivå

På landnivå vil vi i policy-dialogen med mottakerlandene legge vekt på at landbrukssektoren får nødvendig prioritet. Over de siste årene har vektlegging av mer helhetlig tilnærming og nasjonalt eierskap blitt forsterket, og samarbeidsformer som budsjetstøtte og bistand gjennom sektorprogrammer har fått økt betydning. Dette er samarbeidsformer som krever betydelig koordinering og samarbeid mellom givere, både bilaterale og multilaterale. De nye samarbeidsformene innebærer at utviklingssamarbeidet i mye større grad enn tidligere består av aktiv dialog og samarbeid mellom givere og utviklingslandenes myndigheter om overordnede spørsmål som er viktige for utvikling og fattigdomsreduksjon. Utviklingssamarbeidet går også i stadig sterkere grad i inngrep med sentrale politiske og økonomiske prosesser i samarbeidslandet. Innsatsen for å bekjempe den ekstreme fattigdommen på landsbygda i våre samarbeidsland vil ta utgangspunkt i mottakerlandenes egne strategier for landbruksutvikling, samtidig som det vil være viktig å støtte opp om det sivile samfunn.

I tillegg til dette arbeidet, må det skje en operativ styrking av utviklingssamarbeidet på landbruksområdet på landnivå. Det vil derfor finne sted en økonomisk opptrapping av bistanden til landbruksutvikling. I budsjettet for inneværende år er det lagt inn en økning til landbruk på 65 mill. NOK, først og fremst gjennom multilaterale kanaler. Opptrappingen, som vil omfatte både multilaterale og bilaterale tiltak, vil imidlertid først reflekteres for fullt i budsjettet for 2005.

Regjeringen vil i samarbeidet på landnivå legge til grunn samarbeidslandenes egne nasjonale utviklingsplaner og fattigdomsstrategier. For å legge et grunnlag for dialogen med myndighetene i hoved-

samarbeidsland vil Norge bidra til å justere samarbeidsavtalene slik at landbruk inkluderes i disse.

Regjeringen vil i policy-dialogen med samarbeidslandene legge vekt på å fremme en fattigdomsorientert og bærekraftig landbruksutvikling som styrker de fattiges rettigheter og innflytelse, spesielt kvinner, samtidig som landbrukets bidrag til økonomisk vekst og utvikling økes.

Regjeringen vil legge vekt på å bidra til landbruksutvikling gjennom å gi støtte til nasjonalt utviklede sektorprogram.

Regjeringen vil i nært samarbeide med de aktuelle mottakerland identifisere to til tre pilotland for en styrket landbrukssatsning. Innenfor denne styrkede satsningen vil en også rette fokus mot tørrlandsproblematikken. Aktuelle land for en slik styrket satsning ville kunne være f.eks. Malawi og Etiopia, men også Zambia, Tanzania, Uganda, Mosambik og Madagaskar.

BOKS IV

Landfokus, Malawi

Samarbeidsformer som budsjettstøtte og bistand gjennom sektorprogrammer krever betydelig samarbeid mellom givere, både bilaterale og multilaterale.

I Malawi kanaliserte Sverige sine midler gjennom den norske ambassaden, noe som sparer administrasjon både for giver og mottaker. Norge gir også budsjettstøtte til Malawi, mens det er foreløpig ikke utviklet et fungerende sektorprogram innen landbruk. Det vil bli utarbeidet en ny strategi for samarbeidet med Malawi i 2004. Landbruk vil da få en langt mer sentral plass enn innenfor dagens strategi. Det tas utgangspunkt i mottakerlandets egne strategier for landbruksutvikling, parallelt med at det gis støtte til det sivile samfunn og bønderes rettigheter.

Landbruket i Malawi står for 90% av eksportinntektene og engasjerer over 80% av arbeidsstyrken. Malawis viktigste eksportvarer er tobakk, sukker, te og tekstiler. Norge deltar i en givergruppe som diskuterer utviklingen av et investeringsprogram for landbrukssektoren (Malawi Agricultural Sector Investment Programme (MASIP)). Det står imidlertid igjen en del arbeid med å få dette programmet i tråd med Malawis fattigdomsplan og utvikle mekanismer for sektorstøtte. Fra norsk side har en fortsatt å støtte enkelte nasjonalt prioriterte tiltak innen høyere landbruksutdanning, bondeorganisering og matvaresikkerhet. Vi arbeider også for å etablere et rådgivningsprogram med deltakelse fra nasjonale frivillige organisasjoner, utdannings- og forskningsinstitusjoner innen landbruket. Økte investeringer i kunnskapsutvikling er avgjørende for å få fram effektive og bærekraftige produksjonsmetoder. Siden 1998 har det vært et institusjonelt samarbeid mellom Norges Landbrukshøgskole og Bunda Agricultural College (BCA).

Fra norsk side har en lang erfaring med å støtte lokal organisering både bilateralt og multilateralt, f.eks. gjennom ILO, det var slik naturlig å gå inn på et samarbeid med National Smallholder Farmer's Association of Malawi (NASFAM), som er den mest sentrale demokratiske rurale organisasjonen i Malawi. Støtten er slik sterkt relatert til vårt engasjement innen demokratiutvikling og menneskerettigheter. Det legges også økt vekt på å bidra til en nærings- og markedsutvikling i tråd med endring av handelsregimer. Norge har påtatt seg en rolle når det gjelder å legge forholdene til rette for handelsrelatert bistand til Malawi. Dette gjøres innen det integrerte rammeverket for handelsrelatert bistand til de minst utviklede land som er et nærmere samarbeid mellom 6 internasjonale organisasjoner. Gjennom samarbeid med CGIAR-senteret International Food Policy Research Institute, NASFAM og Bunda College vil en støtte opp om utvikling av en bedre landbrukspolitikk for økte investeringer på landsbygda. Samarbeidet med det nasjonale statistikkbyrået om husholdsundersøkelser vil støtte opp om arbeidet med landbruksreformer og bedret matvaresikkerhet. Norsk støtte til økt rettsikkerhet på det økonomiske området vil kunne bidra til å øke investeringslysten og gi bedre rammevilkår for næringsutvikling.

Fattigdom, ustabil maispolitikk og tørke medførte sult i 2001-2002. En storstilt aksjon fra multilaterale, bilaterale og frivillige organisasjoner hindret en katastrofe. Under matvarekrisen sto Verdens Matvareprogram (WFP) sentralt i koordineringen av tiltak. Norge bidro med midler gjennom WFP, bilateralt via den norske ambassaden og via et lokalt organisert program koordinert av det britiske bistandsdepartementet (DFID). Dette programmet deler ut såkorn og gjødsel til majoriteten av landets fattigste bondehushold slik at de kan få avling neste sesong. Care/WFP koordinerte alle frivillige organisasjoners utdeling av mat i sultområder. FAO gikk inn med overgangstiltak i samarbeid med lokale organisasjoner for å bidra til mer robuste landbrukssystemer.

Landfokus Etiopia

I Etiopia er landbruket ryggraden i landets økonomi og en nøkkel for å løse Etiopias fattigdoms- og matsikkerhetsproblem. Myndighetene har plassert landbruket i sentrum av sin overgripende utviklingsstrategi innført i 1993, og gjort landbruket til en sentral stolpe i landets fattigdomsstrategi fra 2002. Utviklingsstrategien har imidlertid vært under sterk kritikk siden den ble innført, fordi resultatene har uteblitt, og fordi den forutsetter at det er mulig å påskynde en positiv utvikling uten å gjøre endringer i den omstridte landpolitikken. Staten eier all jord og inngår ikke langsiktige avtaler med bøndene. Dette regnes som medvirkende til at jorda forringes og kan forklare hvorfor bøndene har begrenset interesse i å forbedre jordsmonnet.

Økt produksjon i landbruket løser ikke alene Etiopias matsikkerhetsproblem. Landets befolkningsvekst er svært høy og overgår produksjonsveksten i landbruket. Man har heller ikke lyktes med å etablere nødvendig infrastruktur og markeder for fordeling mellom overskudds- og underskuddsområder. Tilgang på dyrkbar mark er begrenset og alternative inntektskilder er nærmest fraværende på landsbygda. Resultatet er blant annet en stadig oppstykkning av produktivt land i stadig mindre enheter, og betydelige miljødeleggelsler.

Norske frivillige organisasjoner og forskningsinstitusjoner har lenge vært aktivt involvert i landbrukssektoren. Behovet for kunnskap om hvordan innsatsen bedre kan bidra til matsikkerhet og fattigdomsreduksjon er stort. En igangsatt kartlegging av sentrale utfordringer knyttet til matsikkerhet i Afar og Somali regionene, som i stor grad er befolket av pastoralister/ husdyrnomader og som har vært særlig hardt rammet av tørke og humanitære kriser, vil danne grunnlaget for et fremtidig langsiktig program for matsikkerhet i disse områdene.

De multilaterale organisasjonenes bidrag til landbruksutvikling

De internasjonale rammebetingelsene utformes i stor grad av nasjonene i fellesskap gjennom forhandlinger i multilaterale fora, jfr. bl.a. tidligere omtale av WTO.

Mange av de multilaterale organisasjonene yter direkte bistand til landbruksutvikling i utviklingsland. De viktigste multilaterale institusjoner for landbruksutvikling er FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO), Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene, Det internasjonale fond for landbruksutvikling (IFAD), Verdens matvareprogram (WFP) og Den rådgivende gruppen for internasjonal landbruksforskning (CGIAR).

Regjeringen vil bidra til at multilaterale organisasjoner legger økt vekt på fattigdomsorientert, bærekraftig landbruksutvikling som ivaretar kvinners interesser og deltakelse.

Regjeringen vil legge større vekt på at multilaterale organisasjoner tilpasser sin virksomhet til landenes egne strategier og prioriteringer og gjennomfører den i samarbeid med andre givere.

Verdensbanken: store investeringer, bred tilnærming

Verdensbanken investerer årlig ca. 5 milliarder USD til prosjekter og programmer på landsbygda. Dette utgjør en fjerdedel av bankens utlån. Av dette går ca. 30 prosent til landbrukssektoren, i hovedsak i form av investeringslån. En stadig større del av disse prosjektene er basert på lokale deltakende prosesser. Samtidig er den landbruksfaglige kompetanse i institusjonen blitt svekket over de siste 10 til 15 år. Det vil være viktig å styrke denne kompetansen i tiden framover, men samtidig oppfordre til nært samarbeid med andre institusjoner, som for eksempel IFAD, for å dra nytte av den kompetanse som finnes i disse organisasjonene.

Verdensbanken erkjenner nå at landbruket er en nøkkelsektor for rurale strøk, og at utvikling innenfor landbruket må spille en sentral rolle dersom man skal redusere fattigdommen i disse områdene. I 2002 vedtok man en ny strategi for hvordan institusjonen skal arbeide på landsbygda. Strategien understreker at en bedring av de fattiges levevilkår bare vil være mulig gjennom en bred tilnærming der rendyrkede landbruksrettede aktiviteter inngår. Strategien påpeker også viktigheten av makroøkonomiske og handelspolitiske rammebetingelser som grunnlag for øko-

nomisk vekst. Brede deltakende prosesser for å utarbeide lokale strategier og prosjekter/programmer tillegges også stor vekt.

Verdensbanken har i de senere år gjennom forskning og utredning vist hvor vanskelig det er for landsbruksprodukter fra fattige land å oppnå reell markedsadgang. Dette skyldes ikke bare handelsbarrierer, men også manglende distribusjonsnettverk og markedsføring. Banken har vist hvordan høye tollsatser og en sterk subsidiering av landbruksproduksjonen i mange OECD-land bidrar til at produsenter i sør blir utestengt fra utenlandske markeder. Samtidig bidrar industrilands bruk av ulike former for eksportstøtte til at utviklingsland også kan ha vansker med å få avsetning for varene sine på eget marked.

Norge har gjennom sine samfinansieringstiltak bidratt til å øke fokus i Verdensbanken på landbruksutvikling. Særlig gjelder dette innen området ressursforvaltning. Gjennom et eget fond for miljø, fattigdom og bærekraftig utvikling har Norge bl.a. bidratt til å sette fokus på sammenhengene mellom fattigdom, sosial utvikling og miljø, slik de kommer til syne innenfor landbruk og spørsmål relatert til eiendoms- og bruksrett til jord. Fondet vil i framtiden særlig brukes til tiltak for å bistå fattige og marginaliserte grupper inn i den formelle økonomien.

Regjeringen vil gjennom et eget fond for privat sektor og infrastruktur i Verdensbanken arbeide for at landsbyutvikling og landbruk får en større plass i Verdensbankens innsats for utvikling av den private sektor.

Regjeringen vil arbeide for et tettere samarbeid mellom Verdensbanken, IFAD og de regionale utviklingsbankene. Dette vil gi bedre utnyttelse av de samlede ressurser, både analytisk og i felt.

Det internasjonale fond for landbruksutvikling, (IFAD): Når de fattige og kvinnene.

IFADs oppgave er å bistå fattige på landsbygda, og fondets styrke ligger i den klare fattigdomsprofilen og orienteringen mot grasrotnivået i samfunnet. For å oppfylle sin overordnede målsetting har IFAD tre strategiske mål:

styrke de fattige og deres organisasjoners kapasitet og kompetanse; sikre rettferdig tilgang til naturressurser og teknologi; samt bedre tilgangen til finansielle tjenester og markeder.

Evnen til å kommunisere med de fattigste målgruppene og skreddersy finansieringstiltak i forhold til deres behov, gjør IFAD til en særlig viktig medspiller. IFADs mandat samsvarer i så måte godt med målene i norsk utviklingspolitikk og prioriteringene i denne handlingsplanen: Fokus på primærnæringene og småbønder, herunder tilgang til kreditt, opplæring, organisering og anvendelse av teknologi. Aktiviteten til IFAD er størst i Afrika, og kvinner er en hovedmålgruppe i arbeidet.

Regjeringen vil videreutvikle samarbeidet med Det internasjonale fond for landbruksutvikling (IFAD), bl.a. gjennom å styrke samarbeidet med IFAD på landnivå for å nå de fattige målgruppene på landsbygda og ved å fortsette opptrappingen av støtten til IFAD.

De regionale utviklingsbankene.

De regionale utviklingsbankene for Afrika, Asia og Latin-Amerika har alle landbruksutvikling som sentrale områder for sin virksomhet.

I Afrikabanken er landbruk og utvikling på landsbygda én av tre prioriterte sektorer på landnivå - de to andre er privat sektor og utvikling av menneskelige ressurser. Landbruksutvikling ses som utløsende i forhold til teknologisk endring og institusjonell reform som igjen kan utløse en strukturell endring av Afrikas rurale økonomier. Støtte til denne sektoren utformes derfor i nær sammenheng med investeringer innen sosial- og fysisk infrastruktur og offentlig tjenestevirksomhet. Lån og gaver til disse områdene utgjorde i 2002 omtrent 60 % av bankgruppens innvilgelser.

Den interamerikanske utviklingsbanken (IDB) arbeider etter en jordbruksstrategi som vektlegger koplingen til bankens strategi for fattigdomsbekjempelse i rurale områder. Prioriterte innsatsområder omfatter modernisering av landsbrukssektoren, utvikling av

rurale finansmarked og infrastruktur, bærekraftig utnyttelse av naturressursene og utvikling av menneskelige ressurser. Lån til jordbrukssektoren utgjorde 4% av det totale lånevolumet i 2002.

Asiabanken har ikke en egen strategi for landbruk, men landbruksutvikling utgjør en integrert del av bankens policy innen mikrofinans og miljø. I bankens fattigdomsstrategi og langtidsstrategi er landbruk nevnt som sentrale områder for å bekjempe fattigdom og fremme bærekraftig økonomisk vekst. I overkant av 11% av lånevolumet gikk til landbrukssektoren og naturressursforvaltning i 2001.

Regjeringen vil støtte de regionale utviklingsbankenes vekt på landbruksutvikling i sammenheng med bærekraftig ressursutnyttelse. Samarbeid og koordinering de multilaterale utviklingsbanker i mellom er et vesentlig bidrag i forsøket på å harmonisere og effektivisere internasjonalt utviklingssamarbeid.

Regjeringen vil støtte tiltak i regionalbankene for å sette landbruk i sammenheng med private investeringer og næringsvirksomhet og arbeide for at de tar økt hensyn

til behov for jord- og landreform og ivaretagelse av kvinners rettigheter og deltakelse for å lykkes med større investeringsprosjekter i landbruket og på landsbygda.

FAO, viktig mandat, behov for reform.

FAO er en av FNs største særorganisasjoner, og den eneste som har primærnæringene som sitt mandatområde. I FAOs konstitusjon heter det at organisasjonen skal bidra til å bedre forholdene for folk på landsbygda og bedre folks ernæringsnivå og levestandard. FAOs ansvar og oppgaver omfatter både jordbruk, skogbruk og fiske. På den ene siden skal FAO utvikle internasjonale normer og regler på landbruksområdet. Eksempler på dette er Traktaten for plantegenetiske ressurser for mat og landbruk fra 2002, atferdskodeks for ansvarlig fiske og Codex Alimentarius-samarbeidet om matsikkerhet. For det andre skal FAO bistå faglig på landnivå for utvikling av primærnæringene. For utviklingsland er det særlig viktig at FAO kan bidra med kunnskap om planlegging og bærekraftig ressursutnyttelse. FAOs normgivende arbeid – etablering av standarder og avtaler på landbruksområdet – er av global betyd-



ning. I tillegg til det normsettende arbeidet har norsk støtte til FAO gått til landbruksutvikling for småbrukere, samt bærekraftig skogbruk og fiske, ikke minst knyttet til kunnskaps- og kompetanseoverføring. Blant annet vises til det felles UNESCO/ FAO programmet "Education for rural poor", der det vurderes hvorvidt man fra norsk side skal slutte seg til.

Initiativ for landbruksutvikling i fattige land lykkes kun dersom de relateres til en bredere utviklingsstrategi hvor landets egne myndigheter, både sentrale og lokale, har fått et eierskap til prosessen. FAOs faglige bistand har vært for lite samordnet, og utviklingslandene får for lite støtte til det de kanskje trenger mest; utvikling av en helhetlig landbrukspolitikk. I likhet med andre FN-organisasjoner og programmer med begrenset operativ bistandskompetanse bør FAO samarbeide om en felles FN-landrepresentasjon under ledelse av FNs stedlige representant. Dette vil effektivisere FAO og organisasjonens fagekspertise vil kunne bidra til å skape bedre resultater.

Det er også en utfordring å fornye organisasjonens hovedkontor i Roma, skape større åpenhet, styrke kvinneperspektivet i FAOs arbeid, og bygge ut kvalitetssikrings-, rapporterings-, og evalueringsmekanismene. Foreløpig gjør disse svake sidene at FAO er en mindre hensiktsmessig kanal enn ønskelig for økt landbruksbistand fra Norge.

Regjeringen vil øke innsatsen for nødvendig reform av FAO både på landnivå og ved hovedkvarteret i samarbeid med andre medlemsland. FAO bør i større grad innrette sitt arbeid i tråd med tusenårsmålene, bedre koordineringen med andre givere på landnivå, samle sin innsats rundt større tematiske områder og fremme sektorovergripende arbeid.

Regjeringen vil fremme satsing på utvalgte områder som ledd i reformarbeidet i FAO. Et slikt område vil være oppfølgingen av traktaten for plantegenetiske ressurser for mat og landbruk.

BOKS VI

Matvarebistand og matkriser

Måten det ytes matvarebistand på i krisesituasjoner kan ha stor betydning for hvor raskt det lokale produksjonsapparatet igjen kan bidra til å forsyne befolkningen med mat. Fra tidligere matkriser er det mange eksempler på uheldige virkninger av å dele ut store mengder gratis matvarer som ofte er ukjente i lokalsamfunnene der de fordeles. Det kan bidra til å undergrave markedet for lokalt og regionalt produserte matvarer, og vil kunne gi varige endringer i matvaner som fører til økt importbehov. Fordelingen av importert matvarehjelp kan fortrenge lokale frøvekster, og lokale markedsmekanismer og prisformeringssystemer kan bli ødelagt. I slike tilfeller blir det lokale landbruket svekket, og det blir vanskeligere å bekjempe fattigdom.

Fra norsk side og fra samarbeidspartnere som WFP forsøker man å ta hensyn til slike mulige negative virkninger av matvarehjelp. Avbinding av norsk matvarebistand via WFP er et ledd i dette. Når det gis støtte til ernæringstiltak, stilles midler til disposisjon for lokale eller regionale innkjøp hvor dette er mulig. Midler kanaliseres via FN og frivillige organisasjoner med lokalt implementerende nettverk. Organisasjonene forutsettes å ha godt kjennskap til behovene lokalt. En matvarekrise gir mulighet for mange former for støtte, noe som blir mer bevisst benyttet i dag.

Lokale og regionale innkjøp av kornprodukter prioriteres høyest, fordi det stimulerer til lokal matproduksjon. Introduksjon av nye frøvekster er også blitt vanlig og bidrar til å komme bort fra monokulturtradisjonen i mange land. Korn brukes særlig i mat-for-arbeidsaktiviteter, hvor lokale krefter går sammen om infrastrukturtiltak (vann, sanitær, veier o.s.v.). Dette gir god uttelling, selv om det krever relativt tett oppfølging. Skolematprogrammer er også en bistandsform som ofte benyttes, da denne bidrar både til bedre ernæring for skolebarn og til at barn går på skole.

Samtidig kan den humanitære operasjonen nyttes til å spre informasjon gjennom kurs, f.eks. om helsespørsmål og dyrkingmetoder. Humanitær innsats i form av midler som stilles til disposisjon for penger-for-arbeidsaktiviteter for å gi støtte til en bredere form for landbruksutvikling kan være en annen måte å bistå etter katastrofer. En humanitær krise gir mulighet for å drøfte kriseberedskap på nasjonalt nivå.

I land som er særlig utsatt for naturkatastrofer benyttes midler til forebyggende tiltak for å bedre matvaresikkerheten. Et eksempel er Etiopia hvor forskjellige vannkonserveringstiltak kan sikre bøndenes avlinger i tørrere vekstperioder.

Regjeringen vil fremme bedre samarbeid mellom de tre organisasjonene FAO, IFAD og WFP som alle har sine hovedkontor i Roma.

Verdens matvareprogram (WFP)

WFP yter matvarebistand både som nødhjelp og for langsiktig utvikling. De senere årene har andelen av WFPs ressurser som går til nødhjelpstiltak økt sterkt - bare 15 % av det samlede budsjettet går nå til langsiktig utviklingsbistand. Dette skyldes både økte nødhjelpsbehov, og at WFP har blitt sentral i samordning og leveranser av logistikk og transporttjenester i forbindelse med store og kompliserte nødhjelpsoperasjoner, også for ikke-statlige organisasjoner.

Det er ønskelig å øke budsjettandelen til langsiktig matvarehjelp. De siste årene har WFP i sitt langsiktige utviklingsarbeid fokusert på noen få velprøvde aktiviteter som en vet har positiv virkning for fattige. Det dreier seg særlig om tre typer program: mat for arbeid; skolemat til elever; samt dekking av mødre og barns ernæringsbehov. Gjennom disse programmene bidrar WFP f.eks. i kampen mot HIV/AIDS gjennom en rekke nyskapende tiltak innen utdanningssektoren særlig i det sørlige Afrika. Et sentralt trekk ved disse programmene er at de gjennomføres i nært samarbeid med det enkelte lands myndigheter som i svært mange tilfeller viderefører dem med egne ressurser. Det er viktig at slike programmer søker å benytte lokal og regional matproduksjon, og ikke finansierer dumping av overskuddsproduksjon i rike land.

Den rådgivende gruppen for internasjonal landbruksforskning (CGIAR)

CGIAR er et nettverk av 16 internasjonale forskningssentre i hovedsak i utviklingsland som har gitt viktige bidrag til landbruksutvikling. Gruppen koordineres av Verdensbanken, FAO og UNDP, og finansieres av bistandsgivere, deriblant Norge. Disse instituttene driver landbruksforskning som er relevant for utviklingslandene, både foredlingsarbeid på planter og husdyr som er viktige i utviklingsregionene, og om mat- og landbrukspolitikk. Sentrene har også opparbeidet viktige lagre

av genetisk materiale som stilles til rådighet for nasjonale forskningsinstitusjoner i utviklingsland. Helt siden enkelte av disse sentrene sto bak den grønne revolusjonen på seksti- og syttitallet har de gitt viktige bidrag til landbruksutviklingen i utviklingsland.

Det sivile samfunn og landbruksutvikling

Frivillige aktører spiller en viktig rolle i kombinasjon med stat-til-stat og det multilaterale samarbeidet. Et levende sivilt samfunn i utviklingsland bidrar til en demokratisk samfunnsutvikling, og støttes gjennom samarbeidet med frivillige aktører fra rike land. Gjennom kompetanseutvikling, kapasitetsbygging, organisering, bedring av sosiale nettverk, informasjonsutveksling, og entreprenørvirksomhet skal det sivile samfunns evne og rolle som selvstendig aktør i samfunnsutviklingen styrkes. Et aktivt sivilt samfunn har en viktig påvirkningsrolle og kontrollfunksjon overfor myndighetene.

Landbruk er et av områdene hvor flere frivillige norske aktører har spesialkompetanse. Blant annet CARE, Det Kgl. Selskap for Norges Vel og Utviklingsfondet har gjennom norsk statlig støtte i mange år samarbeidet med sivilt samfunn i utviklingsland og slik bidratt til landbruksutvikling.

Satsingsområdene omfatter bl.a. biologisk mangfold, tørrlandsområder, støtte til sivile organisasjoner, matsikkerhet, produsentorganisering, forretningsutvikling, og særlige tiltak for å styrke kvinners situasjon. Det er viktig at også de frivillige organisasjonene tilpasser sin virksomhet til mottakerlandenes strategier og planer, og slik bidrar til forenkling og harmonisering i utviklingsarbeidet.

Regjeringen vil styrke samarbeidet med det sivile samfunn i oppfølgingen av landbrukshandlingsplanen.

3.2 Matsikkerhet

Mens statistikken lenge har vist at det ikke ble flere sultne i verden til tross for befolkningsveksten, er de siste tallene fra FAO (*The State of Food and Agriculture 2003*), alarmende. Der beregnes at antallet underernærte økte med 18 millioner fra 1995-97 til 1999-2001. Særlig skyldes den negative trenden

utviklingen i noen afrikanske land. Tallene viser også at Afrika sør for Sahara er eneste utviklingsregion der matproduksjonen per innbygger ikke har økt de siste 30 årene.

Matsikkerhet er en forutsetning for at retten til mat kan sikres. Denne retten er oppfylt når alle mennesker til enhver tid har fysisk og økonomisk tilgang til nok og trygg mat for et fullgodt kosthold som møter deres ernæringsmessige behov og preferanser, og som danner grunnlag for et aktivt liv med god helse. Store deler av denne handlingsplanen vil derfor ha relevans til matsikkerhet og retten til mat.

Matsikkerhet innebærer to hovedaspekter på mat, mattrygghet og bærekraftig mat.

Mattrygghet innebærer at maten skal møte de ernæringsmessige behov, at maten er fri for farlige stoffer i uakseptable mengder, og at maten er kulturelt akseptabel. Dette har betydning for produksjon og bruk av innsatsvarer som for eksempel plantevernmidler og en dyrehelse som ikke innebærer risiko for overføring av sykdommer. Samtidig er det viktig at maten ikke er i strid med befolkningens religiøse eller etiske oppfatninger. Disse spørsmålene ligger bl.a. til grunn for Regjeringens syn på bruk av genmodifisert mat og organismer.

I krisesituasjoner vil Norge yte matvarebistand, i hovedsak kanalisert gjennom Verdens Matvareprogram (WFP) og frivillige organisasjoner. I likhet med mange andre givere vil Norge avbinde matvarebistanden i løpet av noen år, dvs. at denne bistanden ikke lenger er knyttet til leveranser av norske varer og tjenester.

Spørsmålet om bruk av genmodifisert mat står sentralt i debatten om matvarebistand. De fleste utviklingsland har lite kompetanse på genmodifiserte organismer, og svake legale rammeverk. Regjeringen har instruert WFP om at norske midler ikke kan benyttes til innkjøp av genmodifisert mat.

Under Matvaretoppmøtet i Roma i juni 2002 ble det besluttet at FAO skal utvikle *frivillige retningslinjer for retten til mat i nasjonal sammenheng* som et ledd i arbeidet for å fremme matsikkerhet. Innen sommeren 2004 er det planlagt å ha klart et sett med retningslinjer som stater kan benytte for å sikre sine borgere denne rettigheten.

Bærekraftig mat innebærer at mat må produseres på en slik måte at det ikke forringer fremtidige muligheter for matproduksjon, og at befolkningen har fysisk og økonomisk til-



gang på mat uavhengig av om den kommer fra egen produksjon eller import. Bl.a. er gunnleggende veterinærtjenester og en god matvarekontroll i henhold til internasjonale standarder en forutsetning for handel og eksport.

Tørrelandsproblematikken representerer særskilte utfordringer i forhold til matsikkerhet. 65% av Afrika sør for Sahara utgjøres av tørrelandsområder. Disse områdene karakteriseres av lav og uforutsigbar nedbør, som igjen fører til variasjon i tilgang på vegetasjon og beiter, og svingninger i antall husdyr som kan holdes og jord som kan dyrkes. Ressursgrunnlaget i tørrelandsområder tillater ikke store befolkningskonsentrasjoner, og spredt og til dels nomadisk befolkning gjør utbygging av infrastruktur kostbart. Ofte har staten begrenset kontroll i slike områder, som ligger langt fra politiske maktsentra. Befolkningen finner seg ofte marginalisert i forhold til politiske beslutninger om fordeling av goder og utviklingsinnsats som fattes i hovedstaden. Alt dette gjør at ekstra innsats må settes inn for å unngå at land med store tørrelandsområder blir avhengig av permanent matvarebistand.

Regjeringen vil avbinde norsk matvarehjelp innen 2006, for å effektivisere ressursbruk og støtte lokal og regional matproduksjon.

Regjeringen vil opprettholde en restriktiv holdning til genmodifiserte organismer og mat.

Regjeringen vil følge opp arbeidet med frivillige retningslinjer for retten til mat gjennom fortsatt deltakelse i prosessen i FAO, samt gjennom faglig og økonomisk støtte til land som søker å gjennomføre retten til mat på nasjonalt nivå

3.3 Styrke kvinners rettigheter og deltakelse i landbruksutvikling

Kvinner er ansvarlig for 60 – 80 prosent av matproduksjonen i utviklingsland. I tillegg er de sentrale i lokal markedsføring og omsetning av landbruksprodukter, og besitter kunnskap og kompetanse om dyrkingsmåter og lokale genetiske ressurser som er vesentlig for økt produksjon og bevaring av biologisk

mangfold. Kvinner utgjør også flertallet av mennesker som lever i ekstrem fattigdom på landbygda i de fattigste landene. Til tross for dette er kvinnes sentrale rolle i landbruksproduksjonen – ikke minst i Afrika – undervurdert. Kvinner har ofte mindre tilgang til utdanning, rådgivningstjenester, til kreditt og andre finansielle tjenester, og har svakere eiendoms- og bruksrettigheter til jord, vann og bygninger enn menn. Arvelovene er i tillegg ofte utformet slik at kvinner utelukkes, bl.a. fordi arverett i mange land er knyttet til ekteskap og i praksis utelukker både ugifte kvinner og – pga. fortrinnsrett for mannlige arvinger – også enker. Som et grunnlag for det videre arbeidet med disse spørsmål gjennomføres en studie av en rettighetsbasert tilnærming til disse spørsmål i et utvalg land i Afrika sør for Sahara.

Tiltak for landbruksutvikling må selvsagt rettes inn mot de viktigste aktørene i sektoren. I Afrika sør for Sahara er dette om mulig enda viktigere enn før på grunn av hiv/aids-krisen. Det store frafallet av mennesker i produktiv alder som hiv/aids forårsaker fører f.eks. til uklare eiendoms- og rettighetsforhold bl.a. som en følge av at kvinner tradisjonelt mangler retten til å arve eiendom og land. Dette bidrar til de sosiale og samfunnsmessige oppløsningstendenser som pandemien medfører, og forverrer ytterligere betingelsene for landsbygdebefolkningen som lever i ekstrem fattigdom.

Fokus på kvinners rettigheter, behov og deltakelse må ivaretas som et gjennomgående hensyn på viktige satsingsområder i denne planen.

Regjeringen vil arbeide for at kvinners rettigheter, interesser og deltakelse sikres og integreres i politikktutforming, rammer og tiltak for landbruksutvikling på landnivå og i multilaterale organisasjoner.

Regjeringen vil i valg av samarbeidspartnere og kanaler for norsk bistand til landbruksutvikling legge vekt på at rammer og tiltak utformes slik at kvinners interesser og deltakelse sikres. Regjeringen tar i tillegg sikte på å støtte egne tiltak gjennom lokale frivillige organisasjoner som arbeider for å sikre kvinners deltakelse og rettigheter.

Regjeringen vil forsterke innsatsen for at samarbeidslandene gjennomfører nødvendige reformer for å formalisere kvinners tilgang til jord og andre naturressurser.

3.4 Bærekraftig bruk av naturressursene

Produksjonsvekst for å bekjempe fattigdommen, kombinert med befolkningsveksten, stiller krav til en bærekraftig bruk av naturressursgrunnlaget. Uten en landbruksutvikling som er bærekraftig oppnås ikke langsiktig matsikkerhet. Å oppnå bærekraftig bruk av naturressursene vil stå sentralt i Norges satsing på alle områder og gjennom alle kanaler. En må arbeide for at holdninger og kunnskap kommer inn tidlig i utdanningsløpet. Kvinner har en nøkkelrolle i forvaltningen av naturressurser lokalt. Kvinnelige småbrukere og grasrotorganisasjoner vil stå sentralt i norsk støtte til bærekraftig naturressursforvaltning.

En særlig kritisk faktor for framtidig landbruksutvikling er ferskvann, og 70 prosent av alt ferskvann som brukes går til landbruket. Erosjon, forørkning, saltopphopning, og tap av artsmangfold er andre sentrale utfordringer. Skogressursene har en funksjon både som energikilde, for vannhusholdning, som erosjonsvern og som matkilde i mange utviklingsland. Nødvendigheten av en styrket innsats for å fremme bærekraftig forvaltning av vannressurser, genressurser, skogressurser, marine ressurser og jordressurser ble spesielt framhevet på Matvaretoppmøtet i 1996.

I mange utviklingsland er mennesker helt avhengig av skog som grunnlag for sin eksistens. Skogressursene er energikilde, erosjonsvern og fungerer som kilde til mat og medisiner for store befolkningsgrupper. Denne erkjennelsen er tatt opp og reflektert i konklusjonene fra Verdenstoppmøtet i Johannesburg i 2002.

Hovedutfordringen i mange land er å iverksette effektive tiltak som kan fremme en bærekraftig forvaltning av skogressursene. Særlig viktig er det å stoppe avskogingen som fortsetter i alarmerende tempo. Dette er også en trussel mot en bærekraftig jordbruksproduksjon i mange områder. Regjeringen vil derfor

bidra til å styrke utviklingslandenes egen kapasitet til å utarbeide og gjennomføre nasjonale skogprogram og iverksette andre omforente tiltak med sikte på en mer bærekraftig forvaltning av skogressursene.

Toppmøtet om bærekraftig utvikling i Johannesburg i 2002 understreket behovet for en helhetlig tilnærming til bærekraftig utvikling. Fattigdomsbekjempelse, miljø og forvaltning av naturressurser må sees i sammenheng. Oppfølgingen av toppmøtet er en viktig del av innsatsen på området bærekraftig utvikling. Sentralt i dette arbeidet er styrking av kapasiteten i den nasjonale miljøforvaltningen i utviklingslandene. Sammenhengen mellom miljø og fattigdomsbekjempelse er nå i større grad også erkjent i både utviklingsorganisasjoner og i organisasjoner som tradisjonelt arbeider med miljøspørsmål. For eksempel baserer Verdens naturvernunion (IUCN) sitt arbeid nå på en sterkere fattigdomsorientering gjennom å vektlegge både miljømessige, sosiale og økonomiske aspekter i sitt arbeid. Et ledd i dette er IUCNs "fattigdom- og miljøvern-initiativ" som tar sikte på å legge større vekt på fattigdomsbekjempelse og sosial rettferdighet i miljøarbeidet.

FN har identifisert fem områder som vil måtte stå særlig sentralt dersom verdenssamfunnet skal kunne realisere gjennomføringsplanen fra Johannesburg. Dette er hva man refererer til som WEHAB (Water, Energy, Health, Agriculture, Biodiversity). Landbruk og tilknyttede tema står altså helt sentralt i oppfølgingen. Vår spesifikke oppfølging av Johannesburg-toppmøtet er knyttet til områdene vann, energi, landbruk og biologisk mangfold. Helse er et eget innsatsområde i norsk utviklingspolitikk og følges opp separat. Norge ga i Johannesburg tilsagn om ytterligere til sammen 375 mill kroner over treårsperioden 2003-2005 til WEHAB-områdene. Dette kommer i tillegg til landbruksbistand som ytes gjennom landprogrammer og multilaterale landbruksinstitusjoner.

I den norske tilleggsatsingen har det vært viktig både å styrke viktige bilaterale tiltak hvor vi allerede er inne, og gi bidrag til nye, strategiske programmer i regi av multilaterale organisasjoner.

Eksempler på tiltak for bærekraftig landbruksutvikling og vannforsyning

- I Malawi vil vi støtte vann- og sanitærtiltak med 8,3 mill kroner over en treårsperiode.
- I Tanzania vil støtten til bærekraftige energisystemer på landsbygda økes, bl.a for å øke landbruksproduksjonen. Det er for treårsperioden planlagt 4,2 mill. kroner i støtte.
- I Zambia vil vi støtte utviklingen av nasjonale vannressursplaner, hvor bruk av vann til landbruksformål inngår. Det gis 30 mill ekstra til prosjekter som støtter bærekraftig landbruk blant småbønder og kommersielt landbruk i små og mellomstor skala.
- I Angola vil vi støtte institusjonsutvikling for vannressursforvaltning.
- I Etiopia styrkes tiltak som bidrar til forbedring av matsikkerhet og vannforsyning gjennom samarbeidet med Noragric, Tørrlandskoordineringsgruppa (TKG) og Utviklingsfondet.
- I Nepal, og evt. i Vietnam, er hensikten å gi tilleggsmidler til integrert plantesykdomsbekjempelse som skal bidra til å unngå kjemisk forurensning. Her er det satt av til sammen 9 mill kroner over treårsperioden.
- Særlig i Zambia, men også i Tanzania, vil en sterk tilleggsatsing styrke arbeidet for å bevare biologisk mangfold. Rundt 85 mill kroner vil gå til Zambia alene. Programmene omhandler naturressursforvaltning og viltforvaltning.
- Satsingen på urfolk vil bli intensivert, relatert til tropisk skog i Indonesia og Mellom-Amerika. Samarbeidet vil bruke både stat-til-stat-kanalen og frivillige organisasjoner, som Regnskogsfondet.
- Gjennom kapasitetsbygging, i nært samarbeid med multilaterale organisasjoner som UNEP, UNDP, GEF og Forøkningskonvensjonen, vil vi styrke utviklingslandenes egen evne til å integrere miljøhensyn i sine nasjonale utviklings- og fattigdomsstrategier.

Regjeringen vil bidra til å styrke landenes egen administrasjon og forvaltning av naturressursene.

Regjeringen vil arbeide for at hensynet til forsvarlig forvaltning av naturressursene innarbeides i nasjonale planer for landbruksutvikling og i multilaterale organisasjoners bidrag til landbruksutvikling i utviklingsland.

Regjeringen vil gjennom alle kanaler fortsette den særlige satsingen på landbruksrelatert oppfølging av Johannesburg-toppmøtet gjennom satsing på vann, energi, helse, landbruk og biologisk mangfold.

For 2004 legges opp til en samlet satsning på WEHAB-områdene på omlag 900 mill kroner. Afrika prioriteres. Dessuten støttes nye tiltak i Asia og Latin-Amerika i nær dialog med motakterlandene. Videre legges opp til en økning i støtten til kapasitetsbygging i samarbeid med multilaterale organisasjoner, bl. a. gjennom partnerskap med FNs miljøprogram (UNEP).

På landsbygda i utviklingsland baserer de enkelte hushold gjerne sin tilpasning på en rekke økonomiske aktiviteter i og utenfor

landbruket. Et eksempel er asiatiske småbønders tusenårige tilpasning gjennom å kombinere risavling, fiskeoppdrett og dyrehold. Diversifisering av produksjonen gjør at fattige har mer å falle tilbake på om en aktivitet skulle svikte. I tillegg bidrar diversitet til ivaretagelse av det biologiske mangfold og bedre ernæring.

Regjeringen vil tilrettelegge for fleksible tilnærminger som muliggjør den enkelte produsents utnyttning av den variasjon av ressurser som er tilgjengelig. Satsing på innovasjon blant småprodusenter må skje parallelt med satsingen på større produsenter som kan fungere som drivkrefter i en videre utviklingsprosess.

Urfolks rettigheter og deltakelse

Ivaretagelse av urfolks kultur, rettigheter og deltakelse i utviklingsprosesser er omfattende, og fra norsk side arbeides det på mange måter for å støtte opp om dette. Norge har i løpet av de siste tre årene gjennomført en betydelig økning av støtten til urfolk. Denne støtten tar utgangspunkt i en rettighetsbasert tilnærming der urfolks egne prioriteringer blir ivare tatt. Innsatsen skal økes i tiden fremover.

Knyttet til landbruk og naturressursutnyttelse har man siden toppmøtet i Johannesburg i økende grad valgt å se den rettighetsbaserte tilnærmingen i nær sammenheng med bevaring av biologisk mangfold. Dette fordi mange urfolk lever i tropiske områder og er helt avhengige av at det biologiske mangfoldet bevares dersom de skal kunne beholde sine tradisjonelle levesett.

Bevaring av det biologiske mangfoldet har blitt et viktig interesseområde for mange givere, men innsats på dette området kan komme i konflikt med givers støtte til bilaterale utviklingsprogram. Dette fordi viktige områder for bevaring av biologisk mangfold ofte er geografisk overlappende med urfolks land- og vannområder. Urfolk har historisk tilknytning til disse områdene og, i henhold til internasjonale avtaler, også selvbestemmelserett til områdene de bruker og har brukt gjennom generasjoner. Selv om urfolkssamfunn, basert på sine opparbeidede kunnskaper, har bygget opp avanserte systemer og institusjoner for å håndtere sine lokale økosystemer, må de allikevel kjempe for statlig anerkjennelse av bruks- og eiendomsrett til sine jordområder og naturressurser. Det er dette komplekse området givere må forholde seg til når man retter fokus mot koblingen mellom urfolk og biodiversitet.

Regjeringen vil øke støtten til urfolk for ivaretagelse av deres kultur, rettigheter og deltakelse i utviklingsprosesser. Dette arbeidet skal skje i samarbeid med nasjonale myndigheter, urfolksorganisasjoner og frivillige organisasjoner. Sammenhengen mellom rettigheter, råderett over jord og andre naturressurser, miljø og biologisk mangfold vil være sentralt. Norske sivile samfunnsaktører og norske urfolksorganisasjoner vil i mange sammenhenger kunne være hensiktsmessige som kanaler for norsk bistand. Engasjementet i Mellom- og Sør-Amerika vil fortsette, mens Asia og Afrika sør for Sahara vil være nye satsingsområder.

Bevaring og bruk av plantegenetiske ressurser

Landbrukets genetiske mangfold spiller en viktig rolle for matvaresikkerheten, og må

sees på som en innsatsfaktor på linje med andre ressurser som vann og jordsmonn. Genressursene legger grunnlaget for produksjon, foredling og produksjonsforbedringer i landbruket, og er en sikkerhet mot sykdommer. Fri tilgang på såmateriale er svært viktig. En meget høy andel av fattige småbønder er avhengig av såmateriale fra egen gård eller fra lokal såfrøforvaltning (bytte/salg på lokalt nivå). Lokal tilgang på - og innflytelse over - dette materialet er ikke minst viktig i en vanskelig økonomisk situasjon.

På det plantegenetiske området har tre store utfordringer de siste årene vært å sikre det genetiske materialet for fremtida, sikre fortsatt tilgang til plantematerialet i det offentlige rom, og sikre fordeling av utbyttet ved bruk av plantegenetisk materiale. Traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og landbruk og de såkalte Bonn-retningslinjene er skritt i riktig retning.

Etter mange års forhandlinger ble traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og landbruk vedtatt i 2001, og man regner med at den vil tre i kraft i løpet av 2004. Traktatens formål er å bevare plantegenetiske ressurser som anvendes eller vil kunne anvendes innen landbruket. Videre skal disse ressursene være tilgjengelig for alle land som slutter seg til et multilateralt system. Den internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og landbruk, som ble vedtatt i 2001, er et viktig rammeverk for ivaretagelse av disse ressursene slik at de fortsatt skal kunne forvaltes og være fritt tilgjengelige for små og mellomstore produsenter, forskning og planteforedling. CGIAR-forskningssentrene vil være tett knyttet til den nye FAO-avtalen og i praksis forvalte en stor del av de genressursene som nå skal reguleres i et regime med åpen utveksling. Sentrale tiltak for bevaring og foredling av en del matvekster vil i sterk grad avhenge av CGIAR-sentrene, ikke minst gjelder dette i forhold til de mer marginale delene av verdens landbruksproduksjon.

Under Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) ble det i 2002 vedtatt internasjonale retningslinjer for tilgang til og rettferdig fordeling av utbytte fra bruk av genressurser, de såkalte Bonn Guidelines. CBD har vedtatt en handlingsplan om kapasitetsbygging på feltet.

Det er behov for bistand til kapasitetsbygging i utviklingsland for å få gjennomført retningslinjene i nasjonale lovverk.

Toppmøtet om bærekraftig utvikling i Johannesburg i 2002 vedtok å fremforhandle et internasjonalt regime om rettferdig fordeling av utbyttet fra bruken av genressurser under konvensjonen om biologisk mangfold. Gjennom å kanalisere fordelene som oppstår ved utnyttelsen av genressurser tilbake til leverandørlandet vil man samtidig kunne bidra til bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, inkludert genressurser, i utviklingslandene.

Under forhandlingene som førte fram til traktaten oppnådde Norge stor respekt ved å fungere både som kompromissleverandør mellom andre OECD-land og utviklingsland, og som pådriver. Regjeringen vil være en pådriver for å sikre at traktaten om plantegenetiske ressurser blir et effektivt internasjonalt instrument for å sikre tilgang til plantegenetisk materiale som omfattes av det multilaterale systemet for felles, åpen tilgang til genressurser. Samtidig vil Regjeringen støtte andre tiltak som bevarer genmateriale og sikrer rettferdig fordeling av utbyttet, blant annet i samsvar med tiltak under konvensjonen om biologisk mangfold. Tiltak for bevaring og bruk av plantegenetiske ressurser vil i mange tilfeller kreve en regional tilnærming, både fordi ressursene ofte krysser grenser, og fordi problemene knyttet til bevaring og bruk er felles for flere land. Regionale samarbeidstiltak kan også være økonomisk gunstige. Et eksempel på dette er det mangeårige nordiske samarbeidet med den regionale genbanken for det sørlige Afrika.

Regjeringen vil arbeide for at den internasjonale traktaten om plantegenetiske ressurser for mat og landbruk og relaterte regelverk trer i kraft og aksepteres som overordnede rammeverk for beskyttelse av små og mellomstore bønders og forskningsinstitusjoners rett til å utnytte plantegenetiske ressurser som kan bidra til å bekjempe fattigdom i utviklingsland.

Regjeringen vil støtte bl.a. CGIAR-sentrenes arbeid for å følge opp den nye avtalen om plantegenetiske ressurser.

Regjeringen vil arbeide for at bevaring av landbrukets genressurser integreres i den mer regulære landbrukspolitikken både i relevante multilaterale organisasjoner og i bilateral utviklingsbistand, og støtte utvikling av nasjonal lovgivning som kan bidra til effektiv gjennomføring av de tiltak som avtalen legger opp til.

Regjeringen vil bidra til kapasitetsbygging for å få gjennomført retningslinjene for tilgang og fordeling av utbytte fra bruk av genressurser i utviklingsland.

Regjeringen vil bidra til å fremforhandle et internasjonalt regime under Konvensjonen om biologisk mangfold for tilgang til genressurser og rettferdig fordeling av utbytte fra bruken av genressurser.

3.5 Styrke grunnleggende tjenester og de fattiges bruks- og eiendomsrett til jord og vann.

3.5.1 Bruks- og eiendomsrettigheter som styrker de fattige

Framskritt i å nå tusenårsmålene om å redusere fattigdom forutsetter økt, ofte fornyet, økonomisk vekst. Verdensbanken har pekt på at de land som har hatt sterk økonomisk vekst nesten uten unntak har satset på landbruket, bl.a. gjennom styrkede bruks- og eiendomsrettigheter. På denne måten har en kunnet utnytte det overskudd av jord, produksjonsmidler og arbeidskraft som finnes på landsbygda i de fleste utviklingsland.

At flere utviklingsland nå satser mer på landbruket begynner å gi positive følger for landbruksproduksjonen. Langt mindre er imidlertid gjort hva gjelder styrking av de fattiges bruks- og eiendomsrettigheter. Og det er påvist at kontroll med produksjonsmidlene er viktigere enn prisinsentiver for å stimulere bøndene til økt produksjon.

Det er derfor ikke overraskende at spørsmålet om formalisering av rettigheter nå med fornyet styrke er satt på dagsorden flere steder. Studier har vist at store mengder "død kapital" forvaltes av fattigfolk på landsbygda (og i byene) i utviklingslandene. En hoved-

Eiendoms- og bruksrettigheter og utvikling

Den peruanske økonomen Hernando de Soto står i spissen for en bevegelse internasjonalt som arbeider for formalisering av fattiges eiendomsrettigheter. Gjennom virksomheten til "Institute for Liberty and Democracy"(ILD) arbeider de Soto og hans medarbeidere med å styrke eiendomsrettighetene i utviklingsland. I hovedverket sitt om "The Mystery of Capital" hevder de Soto at Vestens økonomiske fremgang er tuftet på fungerende systemer for registrering, kjøp og salg av eiendom og økonomisk virksomhet. de Soto mener at formalisering av eiendomsrettigheter er det glemte verktøy mot fattigdom og det som skal til for å vekke til live den "døde kapital" i utviklingslandene. de Soto og ILD har utført grundige beregninger som viser at verdien av de fattiges døde kapital i land som Egypt, Peru og Filippinene er mange ganger større enn hva disse landene har mottatt av utenlandske investeringer og bistand over flere tiår. Det ligger derfor et enormt potensiale for vekst og utvikling i det å bringe eiendomsretten som en mulighet også for de fattige, samt i å få etablert mer avklarte bruksrettigheter og kollektive rettigheter der hvor privat eiendomsrett ikke anses som ønskelig lokalt. Mange av verdens fattige beviser daglig at de fortjener betegnelsen "entreprenører". Samtidig har rundt 80 prosent av befolkningen i utviklingslandene ikke avklart rett til huset, jorda eller virksomheten de lever av. Dette er en alvorlig begrensning for næringsutvikling og økonomisk vekst. For myndighetene er en umiddelbar konsekvens også at skattegrunnlaget er langt smalere enn det kunne være.

Første skritt i ILDs tilnærming er en analyse av hvordan de uformelle og formelle regler og lover slår ut for de fattige. Deretter utformes en reform tilpasset lokale forhold som kan tjene de fattiges interesser. Utstedelse av formell eiendomsrett vil først komme senere i prosessen og være en av flere muligheter.

At fattige skal få anerkjent eierrettigheter krever grunnleggende juridisk reform, og sterk politisk vilje. Heldigvis virker det nå å være langt større vilje enn før til å ta tak i dette.

utfordring er å mobilisere denne kapitalen. For å få til dette i stor skala må fattige sikres formelle rettigheter til jord og kapital, bl.a. gjennom styrkede bruks- og eiendomsrettigheter som kan skape en tilstrekkelig lang planleggingshorisont for at det skal være regningssvarende for bøndene å foreta langsiktige investeringer i økt landbruksproduksjon, samt i det hele tatt å ha tilgang til kreditt for denne type investeringer.

Eiendomsrettigheter og formalisering er imidlertid ikke en enkel sak. Ofte kan rettigheter

være felles rettigheter og bruksrettigheter med dype historiske og kulturelle røtter. Formalisering av fattiges rettigheter må derfor alltid skje med forankring i lokale forhold.

På lengre sikt er det mye som tyder på at formaliserte individuelle eiendomsrettigheter må til for at den døde kapitalen skal kunne utnyttes fullt ut, ikke minst ved den multiplikatoreffekt som kan følge av at det tas sikkerhet i fast eiendom, som jord. Mange steder, særlig i afrikanske land, dominerer fremdeles eiendomsforhold av kollektiv art. Der pastoralhushold er framtrødende, er ofte driften basert på sedvanerett. I begge disse tilfellene kan sikring av bruksrett eller sikring av tilgang til ressursene være mer relevant enn privat eiendomsrett. I afrikanske land er det lite trolig at man kan øke landbruksproduksjonen radikalt uten å sikre kvinnene, som ofte er de umiddelbare produsentene, tilgang til jord og andre naturressurser. Styrkede bruks- og eiendomsrettigheter for kvinner betyr mange steder bl.a. endring i arverettighetene. Man ser at kvinners rettigheter her ikke bare er et spørsmål om likestilling, men også nært forbundet med å utvikle landbruket og dermed den nasjonale økonomien.

Det er også viktig å se utvikling av landbruket



gjennom styrkede bruks- og eiendomsrettigheter som del av næringslivsutvikling generelt. Økt produktivitet i landbruket vil bety at færre produsenter trenges for å dyrke samme eller en økt mengde landbruksprodukter. Det er viktig å sikre at denne overskuddsbefolkningen kan finne annet og bedre utkomme i annen virksomhet, det være seg på landsbygda eller i byene, i industri eller handels- og tjenestesektoren.

Formalisering av eiendoms- eller bruksrett til jord betyr per definisjon at jorda kan avhendes. Det innebærer således at noen kan skaffe seg mer land, mens andre på legitimt vis kan selge. Atter andre kan imidlertid tape eiendommen, ofte i forbindelse med uår eller åger. Utviklingen av kooperative produsentfinansieringsselskap er derfor et viktig tillegg til satsing på økt landbruksproduksjon. Historisk har det vist seg at de aller svakeste har mistet de få bruksrettighetene de hadde ved formalisering av eiendomsrett til jord og andre naturressurser hvis dette ikke går hånd i hånd med f.eks. jordreform. Formalisering kan derfor innebære en fare for at andre bestrebelser på å styrke grupper som i utgangspunktet står svakt undergraves. Dette kan være en hovedgrunn til at de aller fattigste bøndene og landarbeiderne ofte er tilhengere av kollektive eiendomsformer og driftspraksis basert på sedvanerett. Slike utfordringer må derfor adresseres.

Formalisering av eiendomsrett til jord er på en måte en engangsoperasjon. I samme grad den umiddelbart kommer nåtidsgenerasjonen til gode gjennom det monopol som jordeie er, blir den en skranke for neste og kommende generasjoner som må kjøpe jord, eller overta den gjennom arveoppgjør. De som historisk har gått inn for rask og "uhemmet" kapitalistisk utvikling i landbruket har derfor vært tilhengere av nasjonalisering av jorda, der bøndene i så fall driver landbruk som forpaktere som betaler grunnrente, leie, til staten som eneste grunneier, jamfør petroleumsregimet på norsk sokkel. I mange utviklingsland har det vist seg at staten som grunneier har opptrådt svært lite effektivt på grunn av generelt svak stilling for lov og rett. Mye jordbruksjord ligger brakk og ubrukt, noe som ville kunne bøtes på om fattige ble gitt tilgang med utsikter til formaliserte bruks- og eiendoms-

rettigheter. En økning i arealet under formaliserte rettigheter vil også innebære en sårt tiltrengt utvidelse av skattegrunnlaget i mange utviklingsland, med utsikt til forbedring av de offentlige finanser og tjenester.

De mest vanskeligstilte på landsbygda i endel land er jordløse leilendinger og landarbeidere som flere steder lever under forhold som ligner på føydalisme og slaveri. ILO har gjort flere studier av deres situasjon, bl.a. av plantasjearbeidere. Menneskerettigheter, minstelønn, regulert arbeidstid og rett til organisering er krav som står sentralt i denne sammenheng, og som er viktig å ivareta.

Regjeringen vil arbeide for at styrking av de fattiges bruks- og eiendomsrettigheter integreres i nasjonale planer og strategier for fattigdomsbekjempelse.

Regjeringen vil arbeide for å styrke de fattiges bruks- og eiendomsrett til jord og andre naturressurser, og dermed deres tilgang til kapital og andre finansielle tjenester, gjennom å trappe opp finansiering av konkrete reformprosesser, særlig i Norges samarbeidsland, og ved samfinansiering med multilaterale organisasjoner.

Regjeringen vil støtte jordreformer og tiltak som styrker familiedrift, inkludert gjennom lovendringer som bidrar til å øke de fattiges rettssikkerhet.

Regjeringen vil arbeide for at kvinner på landsbygda, særlig i Afrika, sikres tilgang til jord og buskap, bl.a. gjennom endring av arvelover.

Regjeringen vil støtte kravene til småbønder og jordløse landarbeidere om respekt for menneskerettigheter, minstelønn, regulert arbeidstid og rett til organisering.

3.5.2 *Bedre tilgang til tjenester og infrastruktur*

I tillegg til uklare og manglende rettigheter til jord og vann er den fattige landsbygdbefolkningen også avhengig av bedre tjenester og infrastruktur. Det gjelder finansielle tjenester, inkludert lån, sparing, forsikring og

pengeoverføringer, opplæring/ utdanning og informasjon - herunder informasjon om priser, produkter, kvalitetskrav og markeder - bedriftsregistrering, veier, energiforsyning og omsetningsorganisasjoner med deltakelse fra produsentene. Styrking av bruks- og eienomsrettigheter vil øke mulighetene for å få forbedret adgang til slike tjenester.

Tilgjengelighet til bolig og tilpassede boliglån kan også virke positivt inn på utviklingen av landbruket. Fra norsk side legges det vekt på å bidra til at dekning av denne type behov inngår i samarbeidslandenes helhetlige planer for fattigdomsbekjempelse og landbruksutvikling.

Utbygging av et bredt spekter av finansielle tjenester på landsbygda må sees som en integrert del av utviklingen av finanssektoren. Tilgang til låneprodukter, sparing og forsikringsordninger gir fattige familier og lokale entreprenører bedre muligheter for inntektskaping samt til å redusere sårbarhet ved svingninger i inntekt og forbruk. Utbredelse av finansielle tjenester på landsbygda innebærer ekstra utfordringer på grunn av stedsspesifikke faktorer som svak infrastruktur, lav befolkningstetthet og økonomisk risiko forbundet med landbruksproduksjon.

Fra norsk side gis normalt ikke direkte støtte til lokale finansinstitusjoner, og i så fall i samarbeid med andre aktører som har lokal kompetanse. I stedet gis støtte indirekte gjennom multilaterale organisasjoner eller frivillige organisasjoner, og til tiltak som fremmer etableringen av finansielle tjenester lokalt. Norge vil samarbeide med andre bi- og multilaterale givere for å fremme rurale finanssystemer som når de fattige.

Den fattige landsbygdbefolkningen har bedre muligheter til å ivareta sine interesser dersom det finnes velfungerende institusjoner som kan organisere bedre tilgang til innsatsvarer og markedsføre produktene. Slike institusjoner er også sentrale for effektiv spredning av teknologi og kunnskap. De fleste av våre samarbeidsland fører nå en mindre sentralistisk og statsdominert landbrukspolitikk med større innslag av markedsøkonomi. Dette reduserer mulighetene til å misbruke produsentorganisasjoner til politiske formål, slik det tidli-

gere var mange eksempler på. Det ligger derfor til rette for en styrking av slike lokale, uavhengige organisasjonsmåter drevet etter bedriftsøkonomiske prinsipper. Fokus for slike institusjoner må være å organisere markedsføring og prisfastsettelse slik at en størst mulig andel tilbakeføres til småprodusentene.

Samvirkeorganisasjoner kan spille en viktig rolle i fattigdomsbekjempelse, både ved å fremme økonomisk utvikling på lokalplan, men også ved å fremme demokrati og godt styresett. Her har Norge lange tradisjoner og nyttig erfaring, ikke minst innen landbrukssektoren. Mye av Norges støtte til institusjons- og kompetansebygging innen landbruket i utviklingsland blir kanalisert gjennom et samarbeide mellom norske samvirkeorganisasjoner og likesinnede enheter i utviklingsland. Dette er et arbeide som fortsatt vil bli aktivt støttet

Gjennom Norfund har man fra norsk side bidratt med egenkapital og lån til landbruksprosjekter drevet på forretningsmessig basis. Norfund anser potensialet for landbruksprosjekter – særlig i Afrika – som betydelig, og vurderer en rekke prosjektmuligheter på dette området. Norfund arbeider også med nye konsepter for å øke småbøndernes muligheter for leiedyrking knyttet til kommersielle prosjekter rettet mot eksport av frukt og grønnsaker med høy kommersiell verdi.

Regjeringen vil bidra til at den fattige befolkningen får tilgang til finansielle tjenester tilpasset deres behov. Norsk bistand vil konsentreres om å tilrettelegge for etableringen av slike tjenester lokalt i samarbeid med samarbeidslandene og andre givere. Bare unntaksvis vil det fra norsk side gis direkte bistand til lokale finansinstitusjoner.

Regjeringen vil bidra til kapasitetsbygging for uavhengig produsentorganisering som fremmer fattige småbønderes interesser og ivaretar deres behov knyttet til innkjøp og markedsføring. Et viktig siktemål er at småbønderne selv, deriblant kvinner, deltar i utviklingen og driften av slike produsentorganisasjoner.

Regjeringen vil gjennom Norfund prioritere å tilby egenkapital og lån til kommersielt levedyktige prosjekter innen landbrukssektoren, også i samarbeid med finansinstitusjoner i utviklingsland.

Regjeringen vil aktivt støtte den institusjons- og kompetansebygging innen landbruket i utviklingsland som foregår i regi av samvirke-baserte organisasjoner

3.6 Utdanning, forskning og formidling

Mer enn grunnutdanning

Utvikling av primærnæringene blir stadig mer avhengig av internasjonale innsatsfaktorer og av kompetanse. Forskning og utdanning er avgjørende for et effektivt landbruk. Norge vil derfor bidra til at satsingen på landbruket i utviklingsland baseres på velinformert og oppdatert kunnskap.

Regjeringen har gjort utdanning til "Jobb nummer 1" i utviklingspolitikken og har som mål at 15% av bistandsbudsjettet skal gå til utdanningsformål innen 2005.

Grunnskoleutdanning for alle gutter og jenter er blant de viktigste tiltakene for å sikre at de fattige på landsbygda skal kunne sikre at

deres rettigheter ivaretas og er grunnlaget for at de skal kunne delta fullt ut i beslutningsprosesser og tiltak for å bringe dem ut av fattigdommen. Et ledd i dette er å tilpasse undervisningen til barnas behov for grunnleggende kunnskaper og ferdigheter om lokalt landbruk.

I tillegg til grunnskoleutdanning er det nødvendig å styrke yrkesutdanning og høyere utdanning innen landbruket. Både på yrkes-skolenivå og når det gjelder høyere utdanning trenger mange av de fattigste landene støtte til å reformere og oppdatere skoleplaner som bedrer kvalitet og relevans av yrkesutdanningen. Norge støtter slike tiltak i flere av våre hovedsamarbeidsland. Et eksempel er beskrevet i boks IV om Malawi.

Forventningene om vekst i landbruket medfører utfordringer for høyere utdanning. Mange afrikanske universiteter befinner seg i dyp krise, bl.a. som følge av svak ressurstillgang. Mht. landbruksutvikling har universitetene vært for lite opptatt av å fremme nyskaping og utvikling av forretningsmuligheter. Flertallet av de ferdigutdannede har fått arbeid i offentlig sektor, og koplingene mellom universitetene og den private sektoren er gjennomgående svak. Derved har muligheter for teknologiske forbedringer og

BOKS IX

EARTH-universitetet – Nødvendig endring gjennom landbruksutdanning

Ved Earth University, en landbruksfaglig høyskole i Costa Rica, håndplukkes studentene fra noen av de fattigste land-distriktene i Latin-Amerika. Blant de viktigste utvelgelseskriteriene er motivasjon for å bidra til økonomisk og sosial utvikling lokalt og nasjonalt gjennom å jobbe innen landbruk.

Det pedagogiske hovedmålet er å utdanne landbruksentreprenører og sosiale endringsagenter. Samtlige studenter må i løpet av den fireårige studietiden etablere og drive et kommersielt selskap, og delta i sosialt arbeid i lokalsamfunnet. Samtidig vektlegges det å skape grunnleggende forståelse for økologiske rammebetingelser og å stimulere til bruk av produksjonsprosesser som er miljømessig bærekraftige. I de seneste årene har professorer og studenter i fellesskap utviklet en rekke nyskaping innen produksjon av blant annet bananer og meieriprodukter, samt utnyttelse av biologiske ressurser fra regnskogen.

Til tross for at høyskolen bare har eksistert i om lag ti år, har den gode resultater å vise til. De aller fleste studentene vender tilbake til hjemstedet, går inn i sosialt utviklingsarbeid eller starter egne selskaper. Hele 80 prosent får seg arbeid i privat sektor innen landbruk og agrobusiness. Et par er nå sentrale beslutningstagere innen landbruk og naturressursforvaltning. Det pedagogiske opplegget blir i dag forsøkt kopiert ved en rekke andre høyskoler og universiteter i utviklingsland.

Norge har i en årrekke støttet EARTH-universitetet ved å delfinansiere stipender for studenter fra Nicaragua, Honduras, Guatemala og Uganda.

produktivitetsvekst i landbruket gått tapt. Et endret fokus for universitetene i retning av produksjonsorientert kunnskap, samarbeid med lokalsamfunn og utdanning av etablerere og økonomi kan styrke deres rolle som nasjonale utviklingsorganisasjoner.

Landbruksutdanningen i mange utviklingsland bør i større grad rettes mot å øke landbrukets bidrag til å bekjempe fattigdom og sult. Nyskaping, tettere samarbeid med næringslivet, større fokus på lokale behov og problemstillinger og mer produktivetsfremmende kunnskap er sentrale stikkord. Norge har de siste 5-6 år støttet gjennomføringen av en seminarrekke etter initiativ fra de tre institusjonene EARTH-universitetet (se boks IX), NORAGRIC (ved Norges Landbruks-høyskole) og Salzburg Seminar. Gjennom seminarene, som har hatt bred deltakelse fra Latin-Amerika, Asia og Afrika, har man satt fokus på hvordan landbruksutdanning bedre kan bidra til fattigdomsreduksjon. EARTH-universitetet vil fortsatt spille en nøkkelrolle i oppfølgingen av seminarrekken. Fra norsk side vil man bidra til å skape internasjonalt engasjement for reform av høyere landbruksutdanning, ikke minst hva angår næringsutviklingens plass. Nettverksbygging for å bidra til at ideene settes ut i livet i praktisk landbruksutdanning vil stå sentralt.

Norge finansierer dessuten en studie for å vurdere hvordan målsettingene i de nasjonale fattigdomsplanene reflekteres i budsjettene til utdanningsministeriene i afrikanske samarbeidsland, og hvordan landbruksuniversitetene tilpasser undervisning, opplæring og forskning. Studien skal resultere i forslag til praktiske forbedringer i måten universitetene kan bidra til økonomisk utvikling og rettferdig fordeling for de fattige på landsbygda på en bærekraftig måte.

Regjeringen vil bidra til å styrke mulighetene for landbruksrettet utdanning etter endt grunnskoleopplæring i utviklingsland i samarbeid med landenes myndigheter, relevante multilaterale organisasjoner, samt gjennom fortsatt samarbeid med norske universiteter og høyskoler.

Regjeringen vil bidra til bedre landbruksutdanning både gjennom politisk engasje-

ment og nettverksbygging, og gjennom konkret støtte til høyere landbruksutdanning ved foregangsinstitusjoner.

Regjeringen vil arbeide for at landbruksuniversitetene legger større vekt på produksjonsorientert kunnskap, økonomi, bedriftsutvikling og samarbeid med lokalsamfunn.

Forskning og formidling

Forskning og teknologiske framskritt er av stor betydning for å øke produktiviteten og inntektsgrunnlaget fra landbruksproduksjon. Utviklingslandene har behov for å diversifisere sin produksjon og å utvikle videreføring av produkter fra landbruket. For å sikre at økt satsing på forskning og utdanning bidrar til fattigdomsbekjempelse er det viktig å prioritere anvendt forskning som kommer småbrukerne direkte til nytte.

Multilateralt står Den rådgivende gruppen for internasjonal landbruksforskning (CGIAR) sentralt. I tillegg til fortsatt betydelig finansiell støtte til disse 16 sentrene vil vi bidra til at norske fagpersoner i størst mulig grad deltar aktivt i CGIAR-sentrenes arbeid.

Nylig er det etablert et givernetverk - *Global Donor Platform for Rural Development* - et partnerskap bestående av Tyskland, Frankrike, EU-kommisjonen, FAO og Verdensbanken. Norge vil delta i dette nettverket. Det vil være viktig at dette blir fulgt opp med faglige innspill og oppfølging fra norske forskningsmiljøer.

Begrenset nasjonal forsknings- og utdanningskapasitet i mange av de fattigste utviklingslandene gjør det til en ekstra stor utfordring å sikre at kunnskap og innsikt formidles effektivt til produsentene. Utvikling og styrking av nasjonale og lokale veiledningstjenester for landbruket er derfor en sentral oppgave som må ivaretas i nasjonale utviklingsplaner for landbrukssektoren. Støtte til veiledningstjenester har lenge vært en del av Norges samarbeid med mange land. Det er behov for å videreutvikle slike tjenester i tråd med den økte vekt landene selv legger på landbruksutvikling. Særlig er det nødvendig å sikre at veiledning når fram til de fattigste

gruppene av småbønder. For å få til dette må tjenestene utvikles og utformes i samarbeid med småbøndene, spesielt kvinner, slik at tjenestene faktisk blir tilpasset lokale kunnskaper og forståelse av egne behov.

Regjeringen vil bidra til å styrke nasjonal landbruksrettet forskningskapasitet som er relevant for småbrukerne, og tiltak som bidrar til økt videreføring og kvalitetsheving av landbruksprodukter i utviklingsland.

Regjeringen vil fortsette støtten til CGIAR-sentrene, og prioritere støtte til forskning av særlig relevans for landbruket i Afrika sør for Sahara.

Regjeringen vil legge til rette for at direkte norsk forskningsengasjement baseres på områder hvor vi har særlig kompetanse, slik som jordskifte, utvikling av retningslinjer og lovverk for forvaltning av fellesgoder som utmarksressurser og allmenninger, skog-, jakt- og fiskerettigheter, samvirke, integrert plantevern, mattrygghet og rettigheter, bærekraftig naturressursforvaltning og tørrlandsforskning.

Regjeringen vil legge vekt på at fattige småbønder, særlig kvinner, deltar i utformingen av veiledningstjenester for landbruket for å sikre at disse tjenestene når fram til og er relevante for de fattigste gruppene.

3.7 Utvikling av næringslivet

Forbedringer i de multilaterale handelsvilkår er viktig, men ikke tilstrekkelig om de fattigste utviklingslandene skal oppnå utvikling. På norsk side har en også vært opptatt av at landbrukssektoren blir inkludert i tiltak for utvikling av privat sektor.

I mange av de fattigste landene består næringslivet ofte av små og mellomstore bedrifter. På landsbygda er disse de mest sentrale både når det gjelder sysselsetting og mht. produksjon for eksport og det lokale markedet. Disse bedriftenes muligheter hemmes av begrenset tilgang til kompetanse om relevant teknologi, produktutvikling, markedsføring og -utvikling. De er derfor viktige

målgrupper for norsk støtte til næringsutvikling basert på primærnæringene i de fattigste landene. En annen viktig målgruppe er lokale småentreprenører, ikke minst kvinner, som med små midler kan starte aktiviteter som bidrar til å dekke behov i lokalsamfunnet og samtidig gir lokal sysselsetting. Økt tilgang til finansielle tjenester og bedriftsutviklingstjenester tilpasset fattiges behov bidrar til å utvikle lokale småbedrifter.

I tillegg er det behov for å bistå utvikling av landbrukseksport gjennom tilrettelegging for finansiering av produksjon og eksport, opplæring i produksjon og markedsføring for eksport, organisering av eksportproduksjon, for eksempel gjennom småbønders kontraktsdyrking for kommersielle farmere, produsent-sammenslutninger eller matvareprodusenter, tilrettelegging av infrastruktur og institusjonelle rammebetingelser for eksport. For at



utviklingsland skal kunne dra nytte av den markedsadgangen som gis, er det også behov for betydelig faglig og finansiell bistand til å utvikle produksjon og produkter som kan møte vestlige kvalitets- og helsekrav. Den forretningsmessige tilnærming og de nettverk som Norfund og dets investeringspartnere står for, vil også bidra positivt på dette området. Fra norsk side har man derfor valgt å fokusere spesielt på kvalitetsutvikling og –kontroll innenfor arbeidet med å styrke utviklingslandenes eksportpotensiale. Norge gir her bl.a. støtte til samarbeidsland knyttet direkte til forbedringer og kvalitetssikring som må til for å lykkes med eksport til EU/EØS-markedet. Slik støtte gis til opplæring og kapasitetsbygging, samt til oppbygging av institusjoner, lovverk mv. Norge har sammen med Sverige tatt et felles initiativ for å kartlegge afrikanske lands behov for faglig bistand med hensyn til veterinære og plante-sanitære bestemmelser. Arbeidet følges nå opp innenfor det bilaterale samarbeidet. Dette er spørsmål som også Verdensbanken og andre multilaterale bistandsgivere er svært opptatt av, og gir støtte til.

Ved siden av kvalitet er faktorer som pris, leveransesikkerhet og forutsigbarhet svært viktige for å bringe varer fra utviklingsland inn i norske butikker og matvarekjeder. Slike importlinjer må ofte skapes fra grunnen, dvs. at man må gå inn med støtte og faglig bistand allerede i produksjonsleddet, bistå mht. logistikk og infrastruktur, markedsføring og salg. NORADs ulike støtteordninger for forundersøkelser, produktutvikling og markedsføring kan benyttes til å bygge opp slike importlinjer. Norge har videre en garantiordning som kan sikre importører mot store økonomiske tap ved kvalitetsmangler ved varen eller for sen leveranse.

For å øke importen fra utviklingsland, og da særlig de fattigste, er det innledet en aktiv dialog med næringslivet og importørene. Innenfor dette samarbeidet gis støtte til å vurdere mulighetene for å etablere kommersielle importlinjer til Norge. Det gis også støtte til produkt- og markedsutvikling, kvalitetsforbedringer og –kontroll, samt mattrygghet. Det legges videre vekt på å forbedre informasjonen til forbrukere. NORAD har nylig innledet et samarbeid med Handels- og servicenæring-

ens Hovedorganisasjon (HSH). HSH har nå etablert en database som inneholder 600 kvalitetsvurderte bedrifter fra utviklingsland som skal bidra til å koble eksportører i utviklingsland med norske importører. En norsk eksportguide er også under utarbeidelse. Regjeringen støtter videre flere initiativer i regi av frivillige stiftelser som Forum for utviklingshandel samt Initiativet for etisk handel og Max Havelaar, for å øke importen fra utviklingsland, de to sistnevnte med fokus på å fremme etisk forsvarlig handel hvor arbeidsforhold og lønn vektlegges.

Den faglige bistanden på handelsområdet gis både bilateralt og multilateralt. Det er et omfattende behov for slik bistand, særlig i de fattigste utviklingslandene. Dette tilsier behov for øket samarbeid og koordinering mellom ulike aktører, både bilaterale givere og multilaterale organisasjoner. Konkret samarbeid er i gang med svenske bistandsmyndigheter (SIDA) og Nederlands importorganisasjon for å lette identifiseringen av produkter i utviklingsland med et særlig eksportpotensiale.

Norge støtter aktivt opp om viktige faglige bistandsprogrammer på handelsområdet bl.a. i regi av internasjonale organisasjoner. Disse har som siktemål å styrke utviklingslandenes muligheter for aktiv deltakelse i det multilaterale handelssystem, samt øke deres potensiale for eksport. Støtte gis via samarbeidsprogrammer som det integrerte rammeverket for handelsrelatert bistand til de minst utviklede land (IF), som omfatter WTO, UNCTAD, ITC, UNDP, Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet. IF har som formål å bidra til bedre integrering av handel i utviklingslandenes fattigdomsstrategier og utviklingsplaner samt å bidra til bedre koordinering av handelsrelatert bistand. Norge støtter også aktivt opp om WTOs, UNCTADs og ITCs felles samarbeidsprogram for afrikanske land (JITAP) som har som formål å styrke og koordinere disse organisasjonenes innsats for å øke afrikanske lands kompetanse til å delta i multilaterale handelsforhandlinger, UNIDO har på sin side kommet langt i arbeidet med å forbedre kontroll og kvalitetssikring av næringsmiddelproduksjon. Dette gjøres bl.a. i Uganda, gjennom det delvis norskfinansierte "Support to agro-processing industries"-programmet. Via samarbeidet med bl.a. Det

internasjonale handelssenter (ITC) gis norsk støtte til utvikling av privat sektor i mange av våre samarbeidsland, bl.a. i form av støtte til produkt- og bedriftsutvikling, samt markedsførings tiltak.

Fra og med november 2003 har også handel kommet med i det NORAD-finansierte Match Making-programmet for Sri Lanka. Innen utgangen av 2003 hadde 9 godkjente lankesiske og 7 norske bedrifter meldt sin interesse.

For at handel skal bidra til utvikling og fattigdomsbekjempelse er det viktig at handel integreres i landenes egne utviklings- og fattigdomsstrategier, samt i giverlandenes bilaterale utviklingssamarbeid med de enkelte land.

Regjeringen vil arbeide for at den inneværende forhandlingsrunden i WTO fører til at utviklingslandene får bedre adgang til verdensmarkedet for sine landbruksprodukter.

Regjeringen vil bistå utviklingslandene i deres bestrebelse på å øke sør-sør handelen med landbruksprodukter, både lokalt, nasjonalt og regionalt .

Regjeringen vil gjennom Norfund og ved gjennomføring av strategien for næringsutvikling i Sør fremme utvikling av landbrukssektoren som en del av en bredere næringsøkonomisk satsing i samarbeidsland.

Regjeringen vil bidra til å fjerne barrierer som hemmer skaperevnen og entreprenørvirksomheten blant befolkningen i utviklingsland ved å tilrettelegge for landbruksutvikling.

Regjeringen vil prioritere støtte til tiltak som bedrer materiell infrastruktur og grunnleggende tjenester som tilrettelegger for økt produktivitet og omsetning, entreprenørskap og nyskaping, samt redusere sårbarhet.

Regjeringen vil bidra med faglig og finansiell bistand for at utviklingslandene skal kunne utnytte sitt eksportpotensial. Det legges spesiell vekt på tiltak for å øke produktiviteten og bedre kvaliteten på fattige lands produkter

Regjeringen vil styrke innsatsen for å øke utviklingslands, og spesielt MULs, eksport til Norge, bl.a. i samarbeid med næringslivet og organisasjoner som vektlegger etisk handel.

3.8 Hvor mye vil bistand til landbruksutvikling øke?

Handlingsplanen vil innebære at andelen av norsk utviklingsbistand som går til landbruksutvikling i årene framover forventes å fortsette å øke. Det er imidlertid ikke mulig eller ønskelig å tallfeste hvor stor denne andelen skal eller bør være. For det første vil dette avhenge av i hvilken grad våre samarbeidsland prioriterer og klarer å skape grunnlag for at økt satsing på landbruket kan forventes å gi de ønskede resultater. For det andre må utformingen av den norske bistanden ses i sammenheng med den samlede bistanden som ytes fra andre bilaterale og multilaterale givere. For det tredje er det bistandens bidrag til fattigdomsbekjempelse som er det sentrale. I enkelte tilfeller kan en "arbeidsdeling" innebære at man fra norsk side heller bør finansiere tiltak som indirekte gir bedre vilkår for landbruksutvikling – for eksempel innen sosial sektor, institusjonell kapasitetsbygging, utvikling av miljø- eller eiendomsrettlovgivning, vannressursforvaltning eller utvikling av markedsføringskapasitet. Dette vil ikke framstå i statistikken som bistand til landbruksutvikling.

Regjeringen har som mål å øke ressursene til landbruksutvikling vesentlig de kommende årene. Den samlede innsatsen skal vurderes innen en 3-5 års periode.



BOKS X

Norsk bistand til landbruksutvikling 1999 – 2002 (beløp i 1000 kr.)*)

	1999	2000	2001	2002
Afrika	96 854	135 682	149 879	164 222
Asia	13 683	11 779	17 108	11 591
Latin-Amerika	49 440	62 397	46 651	38 519
Det palestinske området	5 721	5 513	3 420	3 300
Europa	9 795	18 258	42 156	51 172
Globalt uspesifisert	19 338	9 589	31 511	62 490
Totalt	194 831	243 219	290 726	331 295
Prosent av total bilateral bistand	2,7	3,2	3,7	3,9

*) Inkluderer multi-bi-bistand, d.v.s. bistand kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner, og som er øremerket konkrete tiltak i spesielle land.



4. Administrative tiltak

For å gjennomføre handlingsplanen for landbruksutvikling vil regjeringen styrke utviklingsapparatets samlede kapasitet til å følge opp i samarbeid med mottakerlandenes myndigheter og med andre givere.

Handlingsplanen favner flere fagområder, og krever oppfølging både bilateralt og multilateralt. Dette betyr at oppfølgingen må organiseres slik at det letter tverrfaglig samarbeid innen og mellom de bilaterale og multilaterale områdene. Regjeringen besluttet i september 2003 å gjennomføre en større omorganisering av det organisatoriske apparat for utviklingspolitikken nettopp med sikte på å fremme slike integrerte arbeidsformer.

Organiseringen av oppfølgingen av handlingsplanen vil derfor dra full nytte av denne reformen. Følgende spesifikke administrative tiltak vil bli iverksatt for å sikre gjennomføring av handlingsplanen:

- (a) *Oppfølgingen må tilpasses situasjonen i de aktuelle samarbeidslandene. Det tas derfor sikte på i første omgang å vinne praktisk erfaring ved å utpeke to eller tre pilotland for operasjonalisering av handlingsplanen. Det tas sikte på å innlede samtaler med aktuelle lands myndigheter for å avklare dette.*
- (b) *Det tas sikte på å utstasjonere landbruksfaglig ekspertise ved ambassaden i det/de land som utpekes som pilotland. Denne ekspertisen skal benyttes til å sørge for tett oppfølging i samarbeid med landets myndigheter, sikre nettverk og koordinering med andre bilaterale og multilaterale givere i landet, samt sikre at oppfølgingen i hjemmeapparatet bygger på relevant og oppdatert lokal kunnskap.*

- (c) *Ambassaden i Roma styrkes med en ambassadør til FAO, Verdens matvareprogram (WFP) og Det internasjonale fondet for jordbruksutvikling (IFAD) som skal følge opp relevante prinsipper, prioriteringer og tilnærminger i handlingsplanen i Norges samarbeid med disse organisasjonene.*
- (d) *I hjemmeapparatet etableres et fagteam for landbruksspørsmål med deltakelse fra NORAD og relevante avdelinger i Utenriksdepartementet. Fagteamet skal tilse at handlingsplanen følges opp på en faglig relevant måte ved å understøtte relevante bilaterale og multilaterale utenriksstasjoner, særlig ambassaden (e) i pilotland, og avdelingene i departementet med faglig rådgivning i det løpende arbeidet med implementering av planen.*

Disse tiltakene vil bli gjennomført med tilstrekkelig bred deltakelse og innretning til at behovet for koordinering med andre politikkområder enn utviklingspolitikken, f.eks. handelspolitikken og miljøpolitikken, ivaretas i oppfølgingen.

5. Resultatstyring og oppfølging

Innsatsen for landbruksutvikling må følges opp og gjennomgås jevnlig. Feltet er omfattende, og framgang avhenger av utviklingen også på en rekke andre områder. Dette betyr at evne til fleksibilitet og justeringer av måten handlingsplanen gjennomføres på blir en viktig del av oppfølgingen.

De lærdommer som trekkes av periodiske gjennomganger av oppfølgingen av planen må få følger for hvordan innsatsen innen landbruksfeltet utformes og videreføres. Det er resultatene av utviklingssamarbeidet som må legge føringene for hvordan videre innsats bør være. Et ledd i moderniseringen av utviklingsforvaltningen er etablering av en enhet for evaluering og kvalitetssikring. Dette skal bl.a. bidra til et sterkere fokus på resultatmåling og tilbakeføring av praktiske erfaringer til utviklingsapparatet. Bedre kvalitetssikring vil bidra til at pengene kommer fram til mottakerne og virkelig medvirker til fattigdomsbekjempelse for landsbygdbefolkningen.

Enhetens økte kapasitet vil også bidra til resultatstyring og oppfølging av landbruksinnsatsen. Den norske innsatsen verken kan eller bør vurderes isolert. Et hovedfokus må være resultatene av den samlede innsatsen fra den enkelte småbruker, landene selv, andre givere og Norge. Resultatene må måles på landnivå, ikke gjennom vurderinger av enkelttiltak. De norske ambassadene i våre samarbeidsland får derfor en sentral rolle i oppfølgingen av handlingsplanen.

Regjeringen er opptatt av at gjennomføringen av handlingsplanen skjer i samarbeid med norske fagmiljøer. Derved kan også sikres at planen følges opp på en fleksibel måte som reflekterer nye muligheter og bedre kunnskap. Det legges videre til grunn at gjennomføringen av planen skal skje innenfor de til enhver tid gjeldende budsjettammer.

Regjeringen vil invitere relevante norske fagmiljøer til et årlig "rådslag" for oppfølging og videreutvikling av tiltakene for landbruksutvikling i utviklingspolitikken.

Regjeringen vil videreutvikle samarbeidet med sentrale forsknings- og kompetansemiljøer og institusjoner i arbeidet med landbruksutvikling. NORAD som fagetat vil ha et særlig ansvar for dette.



Utgitt av:
Utenriksdepartementet
7. juni plassen/Victoria Terrasse, P.b. 8114 Dep, 0032 Oslo
E-mail: infosek@mfa.no

Publikasjonen finnes på internett: <http://odin.dep.no/ud>

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer av denne publikasjonen fra:

Statens forvaltningstjeneste
Kopi- og distribusjonsservice, P.b. 8169 Dep, 0034 Oslo
E-post: publikasjonsbestilling@ft.dep.no
Telefaks: +47 22 24 27 86

Publikasjonsnummer: E-777 B
ISBN: 82-7177-757-2

Illustrasjoner: Sandy Ferrar. Foto: Noragric

Design og trykk: www.kursiv.no 05/2004. Opplag 2500

