



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Meld. St. 25

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Dele for å skape

Demokrati, rettferdig fordeling og vekst
i utviklingspolitikken





DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Meld. St. 25

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Dele for å skape

Demokrati, rettferdig fordeling og vekst
i utviklingspolitikken

Innhold

Sammendrag	5	4.6	Uformell sektor	51
		4.7	Flere unge mennesker – både muligheter og utfordringer	52
1 Innledning	9			
1.1 Ulikheten øker	10			
1.2 Hvem er de fattige?	13	5	Forvaltning av	
1.3 Makt og avmakt	15		naturressurser	55
1.4 En rettighetsbasert utvikling	16	5.1	Ikke-fornybare ressurser	56
1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser	18	5.2	Fornybare ressurser	61
		5.3	Organisert kriminalitet og naturressurser	66
2 Internasjonal debatt og erfaringer med fordeling	19	6	Aktiv fordelingspolitikk	69
2.1 Fra fattigdomsrettet til inkluderende vekst	19	6.1	Skattepolitikk	69
2.2 Etter tusenårsmålene – nye mål for gamle og nye utfordringer	21	6.2	Skattefritak for bistandsfinansierte varer og tjenester	71
2.3 Den nordiske modellen	22	6.3	Helse og utdanning	72
2.4 Erfaringer fra land som har klart å snu stor ulikhet	25	6.4	Direkte pengeoverføringer	75
		6.5	Finansforvaltningssystem og statsbudsjett	77
3 Demokrati	28	7	FN og de multilaterale finansinstitusjonene	79
3.1 Mer vekt på demokrati i bistanden	28	7.1	Inkluderende vekst og de multilaterale finansinstitusjonene..	80
3.2 Sivilsamfunn og uavhengige media – demokratiets forkjempere	34	7.2	FN og rettferdig fordeling	83
3.3 Korrupsjon skaper større ulikhet	37	8	Ulovlig kapitalflyt fra utviklingsland	87
4 En bærekraftig og jobbskapende vekst	40	8.1	Samspillet mellom ulovlig kapitalflyt og skatteparadis	87
4.1 Arbeidsplasser i sentrum	40	8.2	Skatteparadisenes metoder	89
4.2 Økonomisk vekst i Afrika	42	8.3	Åpenhet mot hemmelighold	91
4.3 Investeringer	42			
4.4 Energi for alle	44	Vedlegg		
4.5 Regulerte forhold i arbeidslivet	48	1	Forkortelser	99

Meld. St. 25

(2012–2013)

Melding til Stortinget

Dele for å skape

Demokrati, rettferdig fordeling og vekst
i utviklingspolitikken

*Tilråding fra Utenriksdepartementet 5. april 2013,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

Sammendrag

Mange utviklingsland har opplevd stor økonomisk vekst de siste årene. Til tross for dette lever fortsatt 1,2 milliarder mennesker i ekstrem fattigdom. Over 70 prosent av disse bor nå i mellominntektsland. Fordelingen mellom land blir jevnere, men den økonomiske veksten innad i land fordeles ikke rettferdig. Den globale trenden er at ulikhet innad i land er økende. Denne meldingen setter søkelyset på fordeling av ressurser innad i land, ikke bare mellom dem.

Regjeringen ønsker å legge mer vekt på rettferdig fordeling og vekst i fattige land gjennom tydeligere innsats for demokrati, menneskerettigheter, åpenhet og redusert ulikhet.

Manglende fordeling av formell og uformell makt er et hinder for mer rettferdig fordeling av ressurser. Folk har ikke alltid tilfredsstillende muligheter til å stille sine egne demokratisk valgte myndigheter til ansvar. De formelle og uformelle maktforhold er ulike og må analyseres ut fra lokal sammenheng.

Norges innsats vil være langs fire linjer:

1. I lavinntektsland som selv ønsker en samfunnsutvikling med lav ulikhet vil vi engasjere oss i en direkte dialog med myndighetene og bruke bistanden strategisk for bedre fordeling og økt vekst. Samtidig skal vi fortsette med mye av den politikken som vi vet bidrar til fattigdomsbekjempelse, for eksempel styrking av helse- og utdanningssektorene.
2. I dialogen med myndighetene i mellominntektslandene vil vi legge mer vekt på at disse må forberede seg på at den internasjonale bistanden vil ta slutt, og at de selv må ta et større ansvar for tjenestene og velferdsgodene til befolkningen.
3. I land som er preget av autoritære regimer, diskriminering og/eller hemmelighold vil regjeringen legge større vekt på å samarbeide med endringsaktører i sivilsamfunnet heller enn å gi bistand gjennom myndighetene.
4. På den internasjonale arenaen vil regjeringen arbeide for økt global oppmerksomhet om nasjonal fordelingspolitikk.

Ansvar for å sikre at menneskerettighetene blir respektert ligger hos hvert enkelt lands myndigheter. Norsk utviklingspolitikk skal være rettighetsbasert. Tilnærmingen søker både å styrke myndighetenes evne til å oppfylle borgernes rettigheter, og borgernes egen kunnskap og evne til å kreve sine rettigheter gjennomført. Likestilling og økt tilgang til rettigheter, ressurser og innflytelse for kvinner bidrar til økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon.

Norsk utviklingspolitikk får med denne meldingen et økt fokus på bærekraftig vekst og mer rettferdig fordeling innad i land. Regjeringen vil legge økt vekt på bærekraftig forvaltning av naturressurser, jobbskaping, skatte- og finansforvaltning, menneskerettigheter, demokrati, åpenhet og kampen mot ulovlig kapitalflyt og skatteparadis.

Internasjonal debatt og erfaringer med fordeling

Verdensbankens årlige utviklingsrapport fra 2006 (*World Development Report/WDR*) fastslo at det ikke er noen motsetning mellom vekst og fordeling. De nordiske lands erfaringer med at større likhet fremmer snarere enn hemmer den langsiktige økonomiske veksten bidro til denne erkjennelsen. Dagens internasjonale debatt er preget av en forståelse av at samfunnsutviklingen må være balansert mellom tilgang til sosiale tjenester, bærekraftig økonomisk vekst og rettferdig fordeling. Det benyttes ulike begreper og tilnærminger til hvordan denne samfunnsutviklingen skal fremmes.

Selv om tusenårsmålene skulle nås innen tidsfristen i 2015, vil det fortsatt gjenstå store utfordringer i kampen mot fattigdom. FN har startet prosessen med å komme fram til et nytt sett med mål som skal gjelde etter 2015. Det er enighet om at de nye målene må ta opp i seg de store endringene verden har gjennomgått det siste tiåret. Norge vil legge vekt på at rettferdig fordeling og kjønns- og likestillingsperspektivet blir tema i den nye agendaen, og vil ta et særlig ansvar for energi-aspektet. Arbeidet med de nye målene sees i sammenheng med vedtaket fra FNs konferanse om bærekraftig utvikling (Rio+20) om at det skal utarbeides universelle bærekraftsmål.

Den nordiske modellen er blitt et velkjent begrep internasjonalt. Den kan tjene som inspirasjon for utviklingsland i deres innsats for mer rettferdig fordeling, og mange utviklingsland etterspør norske erfaringer med et organisert arbeidsliv og en godt utviklet velferdsstat.

Latin-Amerika er det kontinentet som har størst ulikhet, men flere av landene har hatt ned-

gang i ulikheten de siste årene. Denne reduksjonen kan i stor grad forklares med en bevisst politikk for utjevning og fattigdomsreduksjon som har vært etterspurt av det brede lag av befolkningen.

Demokrati

Det er en nær sammenheng mellom fordeling av økonomiske goder og fordeling av politisk makt. Forskning tyder på at demokrati styrker økonomisk vekst. Regjeringen ønsker å dreie det bilaterale stat-til-stat-samarbeidet i større grad mot land som har en positiv demokratisk utvikling. Kompetanse og kapasitet til å vurdere demokratiutviklingen over tid og ut ifra lokal kontekst er avgjørende. Sivilsamfunnet og folkelig engasjement og deltakelse er viktig for demokratiets stilling i alle land. I land der utviklingen går i negativ retning vil regjeringen støtte opp om demokratiets støttepillere i sivilsamfunnet framfor å støtte landets myndigheter.

Et mangfoldig sivilsamfunn er et viktig supplement til de folkevalgte strukturene. Sivilsamfunnet og uavhengige media fungerer som interesseorganisasjoner, vaktbikkjer og endringsaktører. Gjennom partnerskap med lokale organisasjoner er norske aktører med på å øke kompetansen og bygge allianser mellom grupper og interesser som kan skape bred folkelig mobilisering mot fattigdom og undertrykking, og for omfordeling av makt.

Korrupsjon på alle nivåer fremmer ulikhet og urettferdig fordeling. Et høyt korrupsjonsnivå svekker tilliten både til demokratiske institusjoner og til institusjoner som skal beskytte borgernes rettigheter. Kampen mot korrupsjon er en del av regjeringens arbeid for bedre styresett på lokalt, nasjonalt og globalt nivå.

En bærekraftig og jobbskapende vekst

Det viktigste virkemiddelet for å få folk ut av fattigdom og sikre en mer rettferdig fordeling av samfunnets goder er anstendig arbeid. Regelmessig inntekt er det som aller mest påvirker folks levekår. Sysselsetting i anstendige jobber er en effektiv fordelingsmekanisme og er bra for produktivitet og vekst. Et økende antall av de uten arbeid er unge mennesker under 25 år, og hele 60 prosent av verdens arbeidere finner sine jobber i uformell virksomhet.

Sosial dialog har vært avgjørende for samfunnsutviklingen og for fordeling og allmenn velferdsutvikling i Norge. Regjeringen ønsker å trekke på de norske erfaringene med sosial dialog

der det er etterspurt. NHO, LO og andre organisasjoner i arbeidslivet er naturlige samarbeidspartnere i dette arbeidet.

Retten til å organisere seg og føre kollektive forhandlinger er grunnpilarer og har en naturlig plass i diskusjonen om anstendig arbeid, utvikling og fordeling. Arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoners rolle tar tid å utvikle og vil variere ut i fra rådende forhold i det enkelte land. Regjeringen vil stimulere til tettere samarbeid mellom fagforeninger på tvers av landegrensene, gjennom sør-sør samarbeid og samarbeid med regionale organisasjoner.

Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (Norfund) er regjeringens mest sentrale utviklingspolitiske virkemiddel for å stimulere til økte investeringer og flere arbeidsplasser i utviklingsland. Minst halvparten av kapitaltilførselen for 2013 skal gå til fornybar energi. Uten energi er det vanskelig å skape nye arbeidsplasser.

Stabil tilgang til bedre og mer moderne energitjenester gir mulighet for økonomisk vekst og sosial utvikling. Globalt mangler 1,3 milliarder mennesker tilgang til elektrisitet. Tilgang til moderne energi er særlig viktig for kvinners tidsbruk, inntektsmuligheter og helse. Regjeringen har iverksatt flere tiltak for å styrke tilgangen til og kompetansen om energi i utviklingspolitikken, og vil øke støtten til utbygging av mer fornybar energi, med tilgang for alle som mål.

Kraftsektoren drives stort sett kommersielt, og strømprisen må dekke de faktiske kostnadene til produksjon og transport. I mange tilfeller blir strømprisen for høy for den fattigste delen av befolkningen. For de fleste utviklingsland vil et landsdekkende nett ligge tiår fram i tid, og det vil kreve store investeringer langt utover det realistiske. Parallelt med at vi støtter opp om den sentrale elektrisitetsforsyningen vil regjeringen derfor også støtte program for lokal fornybar strøm og energiforsyning i områder som ikke vil bli tilknyttet sentralnettet.

Forvaltning av naturressurser

Mange utviklingsland har store forekomster av naturressurser. God forvaltning av disse kan skape grunnlag for fordeling og bærekraftig vekst. Norges kompetanse på naturressursforvaltning er etterspurt internasjonalt. Regjeringen vil øke bistanden til land som ønsker å ta grep for å sikre at naturressursene forvaltes godt og brukes til befolkningens beste.

Store inntekter fra ikke-fornybare ressurser har ofte ført til det som kalles «ressursforbannel-

sen». Norge er ett av få land som har unngått ressursforbannelsen fordi petroleumsressursene er blitt forvaltet på en god måte. Gjennom programmet «Olje for utvikling» bidrar vi med norske erfaringer som kan bistå utviklingslandene med å forvalte petroleumsressursene på en måte som bidrar til varig reduksjon av fattigdom samtidig som det tas hensyn til miljøet. Olje for utvikling er svært etterspurt. Regjeringen vil styrke programmet og sikre at de fire komponentene – ressurs, finans, miljø og sikkerhet – sees på som en helhet.

I 2011 ble programmet «Skatt for utvikling» etablert. Mens olje for utvikling ser petroleumsbeskatning som en del av en helhetlig ressursforvaltning, ser skatt for utvikling skattelegging av ikke-fornybare ressurser som en viktig del av en helhetlig skattepolitikk og -administrasjon. Perspektivene og innfallsvinkelen er forskjellig, men hovedprinsippene er de samme, og de to programmene utfyller hverandre.

I mange utviklingsland ble utvinningsindustrien privatisert mot slutten av 1990-tallet. Siden den gang har prisene på mineraler og metaller steget kraftig. Det er viktig at utviklingsland får mulighet til å reforhandle urettferdige avtaler med gruveindustrien. Regjeringen vil ta initiativ til å etablere et internasjonalt uavhengig ekspertmiljø for reforhandling av naturressurskontrakter i utviklingsland.

I mange utviklingsland er landbruk viktigste næring, og fattigdomsreduksjon vil være nært forbundet med økt produktivitet i landbruket. Fisk er en fornybar ressurs som bidrar til både matsikkerhet og bedre ernæring, og hvor Norge har god kompetanse på hele verdikjeden. Regjeringen la i 2012 fram en strategi for økt bistand til matsikkerhet i et klimaperspektiv, og vil øke bistanden til landbruk og matsikkerhet med 500 millioner kroner fram mot 2015.

Det siste tiåret har flere sentrale internasjonale organisasjoner satt søkelyset på voksende omfang av organisert naturressurskriminalitet. Regjeringen vil øke innsatsen for å bekjempe naturressurskriminalitet, med vekt på ulovlig hogst og ulovlig fiske.

Aktiv fordelingspolitikk

En god offentlig fordelingspolitikk innebærer at myndighetene investerer i offentlige tjenester som sikrer befolkningen grunnleggende rettigheter og har sosiale sikkerhetsnett som fanger opp de svakest stilte og marginaliserte i samfunnet. Regjeringen ønsker å støtte samarbeidsland som viser vilje til god offentlig fordelingspolitikk. Eta-

blering av skattesystem er et sentralt element i statsdannelsen for å finansiere offentlige utgifter, men også for å gi staten legitimitet og utvikle demokratiske strukturer. Å sikre alle borgeres rett til grunnleggende skole- og helsetjenester er et bærende element i fordelingspolitikken.

Utfordringene med å gjøre skattesystemene rettferdige blir enda større globalt. Stadig flere tar til orde for globale skatter som kan finansiere globale fellesgoder. En global valutaavgift på 0,005 prosent kan gi en inntekt på om lag 200 milliarder kroner per år. En forutsetning for innføring av en slik avgift er bred internasjonal støtte og tilslutning fra toneangivende land. Regjeringen arbeider internasjonalt for å få tilstrekkelig oppslutning om forslaget om en slik valutaavgift.

Direkte pengeoverføringer til utvalgte grupper har vist seg å være et kostnadseffektivt virkemiddel, og de er treffsikre som fordelingsmekanisme. Regjeringen vil støtte oppbygging av ordninger for direkte pengeoverføringer til utsatte grupper.

FN og de multilaterale finansinstitusjonene

Rettferdig fordeling har gjennom de siste årene fått en tydeligere plass i de multilaterale organisasjonene. Regjeringen vil arbeide for at disse i enda større grad setter rettferdig fordeling høyt på den internasjonale dagsorden. FNs universelle mandat og medlemskap gir legitimitet. Dette, sammen med FNs rettighetsbaserte tilnærming, gjør at FN i utgangspunktet er godt plassert for å fremme rettferdig fordeling. FN har en sentral rolle i å utvikle internasjonale normer og standarder og i å bistå medlemsland med å ta disse i bruk.

Verdensbanken har revitalisert sitt fattigdomsfokus, og har mulighet til å øke intensiteten i inkluderende og bærekraftig vekst og sosial utvikling. Også Det internasjonale valutafondet (IMF) understreker nå at sysselsetting og rettferdig fordeling av godene er grunnlaget for økonomisk stabilitet og vekst, samt politisk stabilitet og fred.

FNs utviklingsprogram (UNDP) vektlegger behovet for å se på den økende ulikheten i inntekter og å utvikle tiltak for å fremme inkluderende vekst, produktivitet, sysselsetting og omfordeling av goder og inntekter.

Regjeringen vil invitere utvalgte land til en vennegruppe for aktivt å fremme rettferdig fordeling gjennom de multilaterale arenaene.

Ulovlig kapitalflyt fra utviklingsland

Korrupsjon, skatteunndragelse og andre former for økonomisk kriminalitet fører til at ulikhet og fattigdom øker og at demokratiet trues. Ulovlig kapitalflyt ut fra fattige land og bruk av internasjonale strukturer og skatteparadis bidrar til at store verdier unndras fellesskapet. Skatteparadis gjør korrupsjon og økonomisk kriminalitet mer lønnsomt og attraktivt ved at de gjør det mulig å skjule inntekter fra ulovlig kapitalflyt.

Mer økonomisk åpenhet vil gjøre det enklere å avdekke og stanse ulovlig kapitalflyt. Det er stort behov for bedre internasjonal kontroll med finansstrømmene og bekjempelse av skatteparadis og ulovlige internasjonale pengestrømmer.

Regjeringen vil ta initiativ til internasjonal dialog om strengere regler for økonomisk åpenhet, for eksempel i form av en konvensjon eller avtale. Det vil være et viktig verktøy i kampen for åpenhet. Land-for-land-rapportering for flernasjonale selskap er et virkemiddel for å få innsyn i pengestrømmene i flernasjonale konsern. Det er et mål at norsk lovgivning på dette feltet skal tre i kraft fra 2014. En åpenhetsgaranti vil kunne sikre utviklingsland tilstrekkelig tilgang til informasjon fra utvinningsselskaper, og regjeringen ønsker å fremme et initiativ til utvikling av en åpenhetsgaranti til bruk for utviklingslands myndigheter.

Det meste av arbeidet mot ulovlig kapitalflyt er forankret i vestlige land. Regjeringen vil ta initiativ til å etablere et sørbasert nettverk som skal arbeide mot ulovlig kapitalflyt. Regjeringen vil arbeide for at FNs ekspertkomite for skattesaker oppgraderes til mellomstatlig nivå.

1 Innledning

Det er ikke sant at verdens fattigdom vil forsvinne bare den økonomiske veksten blir høy nok. Verdens økonomi er fem ganger så stor som for 50 år siden, mens det bare er to ganger så mange mennesker. Med en rettferdig fordeling av denne veksten ville ingen lenger levde i ekstrem fattigdom. Men over en milliard mennesker gjør fortsatt det, samtidig som verdens rikeste blir rikere og rikere. Mahatma Gandhis ord om at verden har nok ressurser for «everybody's need, but not everybody's greed» er mer aktuelle enn noensinne. For regjeringen er det viktig å ta et oppgjør med forestillingen om at vekst alene er nok til å skape en bedre verden for alle. Verden trenger politisk vilje for rettferdig fordeling. Bare da vil den økonomiske veksten komme alle til gode.

Små forskjeller er bra for samfunnsutviklingen. Respekt for demokrati og menneskerettigheter skaper gode samfunn. Åpenhet skaper trygghet mellom folk og folkevalgte, mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, mellom kjøper og selger og mellom samarbeidspartnere på alle nivåer.

Store forskjeller, autoritært styre og lukkede samfunn svekker tilliten mellom innbyggerne og øker risikoen for kriminalitet, vold og sosiale uroligheter. Små forskjeller, demokrati, respekt for menneskerettighetene og åpenhet øker muligheten for at alle kan bruke sitt potensial og dermed skape utvikling og mangfold. Dette øker tilliten i samfunnet. Tillit mellom mennesker er en grunnleggende forutsetning for økonomisk vekst og utvikling.



Figur 1.1 7 av 10 av verdens raskest voksende økonomier er i Afrika, men fattigdommen reduseres ikke i samme takt.

Foto: Georg Osodi/Panos/Felix Features

Boks 1.1 «Sildre-ned»-tesen under lupen

«Før trodde vi at om vi bare skapte rikdom i et samfunn, så ville den automatisk sildre ned, komme alle til gode og gjøre slutt på fattigdommen. Nå vet vi at det var komplett nonsens»

Nobelprisvinner i økonomi, Joseph Stiglitz

Med denne meldingen varsler regjeringen en kraftsamling i vår innsats for rettferdig fordeling og vekst i fattige land. Dette skal skje gjennom tydeligere innsats for demokrati, menneskerettigheter, åpenhet og redusert ulikhet.

1.1 Ulikheten øker

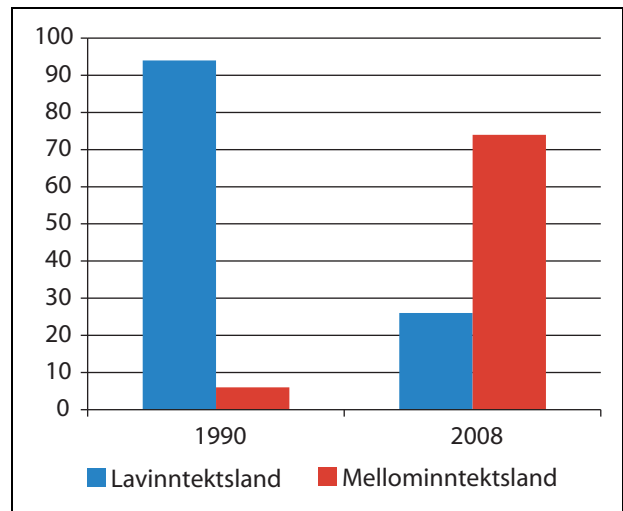
Helt siden bistandens begynnelse for 60 år siden har verdenssamfunnet lagt vekt på den urettferdige fordelingen mellom rike og fattige land. I etterkrigstidens todelte internasjonale maktstruktur oppsto begrepet «den tredje verden» om den store og sammensatte gruppen av land som ikke tilhørte vestblokken eller østblokken, og som hadde fattigdom og avmakt som sitt gjennomgående fellestrekk.

Til tross for betydelige globale endringer de siste femti årene er den største ulikheten fortsatt knyttet til forskjeller mellom land. Tre fjerdedeler av ulikheten i verden ville bestått selv om alle land hadde fordelt sin nasjonale inntekt likt mellom alle innbyggere.

Norge står fremst i kampen for en mer rettferdig fordeling mellom fattige og rike land. Det legges ikke opp til noen endringer i denne politikken. Denne meldingen setter imidlertid søkelyset på et tema som hittil ikke har vært like vanlig å debattere i utviklingspolitikken; nemlig fordeling av ressursene *innad* i land.

De landene i verden som har flest fattige innbyggere, eller høyest andel av fattige blant sin befolkning, tilhører de gruppene som Verdensbanken klassifiserer som lav- og mellominntektsland.

I løpet av de siste tiårene har det skjedd store endringer innenfor disse gruppene. Mens 93 prosent av verdens fattigste bodde i lavinntektsland i 1990, bor i dag over 70 prosent i mellominntektsland. De har ikke flyttet, men den økonomiske



Figur 1.2 Hvor bor de ekstremt fattige?¹

¹ I samme periode har verdens befolkning økt med 1,4 milliarder

Kilde: Andy Sumner, Where do the Poor People Live: An Update (basert på tall fra Verdensbanken)

veksten i Asia, Afrika og Latin-Amerika de siste 15 årene har ført til at 27 tidligere lavinntektsland nå er mellominntektsland.

Disse tallene viser at den økonomiske veksten ikke har hatt en god nok fattigdomsreduserende effekt. Store deler av den har bare kommet et mindretall av innbyggerne til gode – og forskjellene har økt. En rapport fra FNs konferanse for handel og utvikling (UNCTAD) fra 2012 viser til at trenden med økende inntektsforskjeller både innen og mellom land har vedvart de siste 30 årene, selv om forskjellene mellom land har sunket noe de siste årene.

Norge som en ansvarlig utviklingspolitisk aktør må søke å forstå årsakene til denne utviklingen. De er sammensatte. Ansvar for den økonomiske politikken ligger alltid i det enkelte land. Men det kan se ut som om verdens bistandsgivere og utviklingsaktører støtter opp under en vekst som bidrar til økte forskjeller i lav- og mellominntektslandene, og dermed til en lavere reduksjon i fattigdom enn man ville hatt med mindre ulikhet.

Regjeringen mener at dette må få konsekvenser for vår utviklingspolitikk og vår dialog med utviklingslandene og multilaterale samarbeidspartnere. Vi må legge større vekt på at vår innsats for økonomisk utvikling i fattige land ikke forsterker ulikheten.

Trenden med at stadig flere lavinntektsland endrer status til mellominntektsland er godt nytt. Det betyr at mange utviklingsland har en god økonomisk vekst, i mange tilfelle høyere vekst enn

Boks 1.2 Definisjoner: Fattigdom, ulikhet og rettferdig fordeling

Fattigdom i internasjonal sammenheng måles oftest i absolutt forstand. Verdensbanken bruker det å leve for under USD 1,25 per dag som definisjon på *ekstrem fattigdom*. Det er den fattigdomsgrensen som legges til grunn i FNs tusenårsmaal.

Verdensbanken opererer også med en fattigdomsgrense på USD 2 per dag. Mange av de som passerer grensen på USD 1,25 per dag har fortsatt under USD 2 å leve for om dagen, og er sårbare for å falle tilbake i ekstrem fattigdom.

I og med at land har forskjellige valutaer og kostnadsnivå, søker man å komme fram til det som tilsvarer USD 1,25 og USD 2 i kjøpekraft i det enkelte land. Slike omregninger er omdiskuterte, og det er påvist at små justeringer i omregningsfaktorer kan gi store utslag i fattigdomstallene. Mange land lager også fattigdomsanslag basert på egne nasjonale grenser.

For rike land opererer man som regel med en fattigdomsgrense i relativ forstand, som andel av gjennomsnittsinntekten. Da er ikke fattigdom et spørsmål om å få dekket grunnleggende behov for å overleve, slik det er i utviklingsland, men om å ha mulighet til å leve normale liv ut fra nasjonale standarder.

Ulikhet og fordeling defineres ofte som ulikhet i inntekt og fordeling av inntekt. Det skyldes blant annet at dette er lettest å måle. Når begrepet ulikhet brukes generelt i meldingen, vil det først og fremst referere til ulikhet i inntekt. Andre dimensjoner av ulikhet, særlig ulike muligheter, ulikhet i makt og innflytelse og ulikhet i tilgang til helsetjenester, utdanning, naturressurser og infrastruktur er også omtalt. Da vil

det framgå av sammenhengen hva slags ulikhet det er snakk om.

Det mest benyttede målet for ulikhet er *Gini-koeffisienten*. Den varierer fra 0 (alle har samme inntekt) til 1 (én person mottar all inntekten). For Norge ligger Gini-koeffisienten på 0,24 (2008). Ulikheten anses vanligvis som stor når verdien er over 0,4. Gini-koeffisienten er et mål på gjennomsnittlige forskjeller, og samme verdi kan oppstå for ulike fordelingsstrukturer.

Det finnes ingen entydig definisjon av *rettferdig fordeling*. Hva som oppleves som rettferdig vil variere fra kultur til kultur og fra person til person, og ikke minst ut fra politisk ståsted. De fleste anser det for rettferdig at noen tjener mer enn andre, dersom dette skyldes faktorer som etterspørsel, utdanningsnivå eller risikovilje. Det går imidlertid en grense for hvor store inntektsforskjellene kan bli før det oppleves som urettferdig. De fleste anser det som urettferdig at barn sulter og ikke får tilgang til skolegang og helsetjenester i land der selv moderate skatteøkninger hadde vært nok til å få slutt på ekstrem fattigdom og sikre offentlig skole- og helsetilbud til alle. Likeledes har de globale handels- og finanssystemene åpenbart urettferdige effekter, for eksempel når det store flertallet av befolkningen i ressursrike land ender opp minst like fattige som før etter at nasjonale eliter og internasjonale selskaper har tjent seg rike på utvinning av ressursene. Selv om det endelige målet verken er klart definert eller omforent, er det nok av oppgaver å ta fatt på for å skape en mer rettferdig fordeling innad i land og mellom land.

høyinntektsland. Fordelingen mellom land blir jevnere. Men det er en stor utfordring for hele verdenssamfunnet at veksten ikke fordeler seg jevner blant innbyggerne. Den økende skjevfordelingen er en global trend. Også i de tradisjonelle giverlandene er tendensen at forskjellene mellom fattige og rike øker.

De fleste fattige bor nå i mellominntektsland. Dette må få konsekvenser for utviklingspolitikken. Det er viktig å støtte opp om progressive program og initiativ som styrker rettferdig fordeling også i land som opplever sterk økonomisk vekst. Dette betyr likevel ikke at regjeringen ønsker å dreie bistanden bort fra de fattigste landene, men vi vil

være mer strategiske i vårt samarbeid med mellominntektslandene.

Trenden med at veksten i liten grad fører til fattigdomsreduksjon og i større grad til økte forskjeller gjelder også i de fattigste landene. Veksten i fattige land som Malawi og Mosambik ser ut til først og fremst å øke forskjellene, ikke å bekjempe fattigdommen. En rapport som tar for seg globale risikofaktorer utarbeidet av Verdens økonomiske forum (WEF), viser at økende inntektsulikhet ansees å være den risiko som med størst sannsynlighet vil inntreffe over de neste ti årene.¹

¹ World Economic Forum, *Global Risks 2013*

Tabell 1.1 Verdensbankens klassifisering av landkategoriene lavinntekts- og mellominntektsland, bruttonasjonalinntekt (BNI) per innbygger i USD

År	1990	2000	2011
Lavinntektsland	≤610	≤755	≤1 025
Mellominntektsland	611 – 7 620	756 – 9 265	1 026 – 12 475

Kilde: Verdensbanken

Ifølge Verdensbanken har mer enn 660 millioner mennesker kommet seg ut av ekstrem fattigdom de siste 20 årene. Det er ikke tvil om at dette først og fremst skyldes økonomisk vekst. Men reduksjonen kunne vært langt større dersom fordelingen hadde vært mer rettferdig. Å bekjempe fattigdom handler om både økonomisk vekst og bedre fordeling.

Forskning viser at høy ulikhet på sikt kan hemme veksten og øke risikoen for at den stopper opp. Fattigdommen i seg selv ser ut til å være en viktig hindring for vekst og utvikling.

Tidligere teorier om forholdet mellom økonomisk vekst og ulikhet har vært preget av økonomen Simon Kuznets tenkning. Han hevdet at ulikheten øker med stigende inntektsnivå, for så å falle igjen. Utgangspunktet for dette var empirisk analyse av endringene i inntektsfordeling i USA. Det er lett å finne eksempler på mekanismer som kan forklare en slik sammenheng, for eksempel at «noen må bli rike først» og at ulikheter øker i omstillingsperioder, for så å reduseres når andre tar igjen forspranget.

Studier av forholdet mellom BNI per innbygger og Gini-koeffisienten for et større utvalg av land viser imidlertid at denne sammenhengen i beste fall er meget svak og at variasjonen i ulikhet for et gitt inntektsnivå er betydelig. Det er svært få eksempler på utviklingsland som over tid har fulgt en slik kurve.

Kina er det landet som mest effektivt har klart å forene sin vekst med å få flere mennesker ut av ekstrem fattigdom. Over 300 millioner kinesere har kommet seg ut av ekstrem fattigdom de siste 15 årene, noe som gjør at Kina ifølge Verdensbanken står for hele 75 prosent av den globale fattigdomsreduksjonen. Lav befolkningsvekst er en viktig årsak til dette. Samtidig har de rike kineserne blitt enda rikere, forskjellene i landet har økt betydelig. Kina har 251 dollarmilliardærer, samtidig som om lag 150 millioner kinesere er under myndighetenes fattigdomsgrense. Kina har gått fra å være et av verdens mest egalitære samfunn til å ha forskjeller på samme nivå som USA. Det er et tydelig eksempel på at det å få folk ut av ekstrem fattigdom og det å redusere ulikhet ikke alltid henger sammen.

Konsekvenser for utviklingspolitikken:

1. I lavinntektsland som ønsker å legge til rette for en samfunnsutvikling med lav ulikhet kan vi engasjere oss aktivt i en direkte dialog med myndighetene, og bruke bistanden strategisk rettet inn mot konkrete tiltak som vil øke bærekraftig vekst og bedre fordelingen. Dette inkluderer blant annet jobbskaping, skattesystemer og velferdspolitik. All erfaring viser at det er lettere å få på plass prinsippene om bedre fordeling mens forskjellene er relativt små, framfor å vente til de er blitt virkelig store. Det er lettere å fordele enn å omfordele. Samtidig skal vi fortsette med mye av den politikken som vi vet bidrar til fattigdomsbekjempelse, for eksempel styrking av helse- og utdanningssektorene.
2. I vår dialog med myndigheter i mellominntektsland skal vi legge mer vekt på at disse må forberede seg på at den internasjonale bistanden

Boks 1.3 Gnierindeksen

Forskerne Jo Thori Lind og Kalle Moene har utviklet Gnierindeksen, som beregner hvor mye de rikeste må skattlegges for å avskaffe fattigdom. Jo mindre som skal til, desto mer gnient eller gjerrig er samfunnet. Verden er blitt omtrent 50 prosent mer gjerrig de siste årene. I 1975 kunne den ekstreme fattigdommen i verden avskaffes med en skatt på omkring fem prosent på de rikes inntekt. 30 år senere kunne den avskaffes med en skattesats på godt under 2 prosent. Landene på toppen av Gnierindeksen er store mellominntektsland som Sør-Afrika, Argentina, Mexico, Kina og Filippinene. Bare ett av landene, Zimbabwe, er lavinntektsland.

Boks 1.4 Fordelingen av verdens rikdom

En tredel av verdens befolkning eier 97 prosent av verdens rikdom. Eller omvendt: To tredeler av verdens befolkning eier 3 prosent av verdens rikdom.

Kilde: *Global Wealth Report 2011, Credit Suisse*

vil ta slutt. De vil selv måtte ta et større ansvar for å sikre sine borgere de tjenester og velferdsgoder de har rett til. I land med god økonomisk vekst er det særlig rom for å støtte tiltak for anstendig arbeidsliv, sosial dialog og sivilsamfunnet for å bidra til at veksten kommer det brede lag av befolkningen til gode. En del av disse landene har store ressurser som kan skape grunnlag for en god utvikling. Norge har unike erfaringer, særlig i forvaltning av naturressurser, og disse erfaringene er sterkt etterspurt av mange land i rask økonomisk utvikling. Regjeringen ønsker å øke vår kapasitet for å tilby denne formen for bistand til land som legger til rette for en mer rettighetsbasert utvikling, med vekt på åpenhet og demokrati.

3. I land som er preget av autoritære regimer, diskriminering og hemmelighold vil det være vanskelig og problematisk å samarbeide med myndighetene for å sikre en bedre fordeling. Her vil regjeringen legge større vekt på å samarbeide med endringsaktører i sivilsamfunnet.
4. På den internasjonale arenaen vil regjeringen arbeide for økt global oppmerksomhet omkring fordelingsproblematikken, og styrke FN-organisasjonenes og de multilaterale finansinstitusjonenes mulighet til å fremme gode strategier.

1.2 Hvem er de fattige?

Det å være fattig betyr ikke bare å ha lav inntekt – det innebærer at man ikke har muligheten til å dekke sine grunnleggende behov. Fattigdom henger sammen med manglende tilgang til sentrale tjenester og goder, som utdanning, helsetjenester og riktig ernæring.

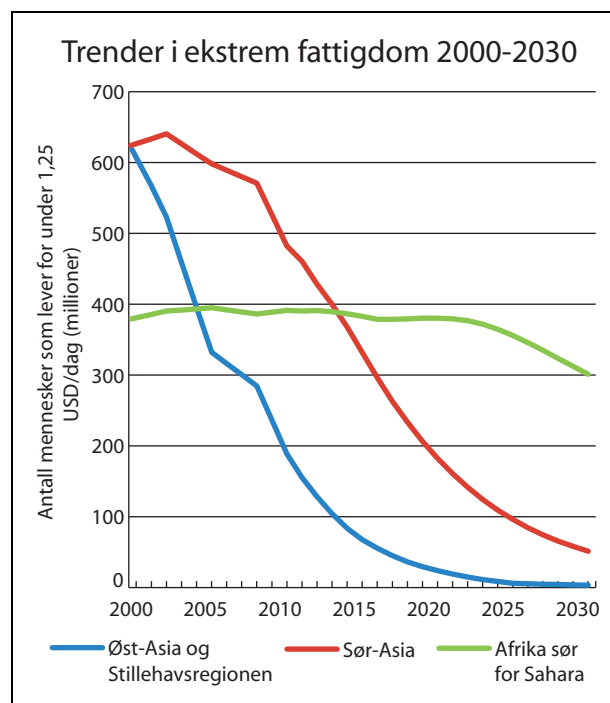
Det er to regioner som er «sentra» for ekstrem fattigdom. Ifølge tall fra Verdensbanken fra 2008 lever 47,5 prosent av befolkningen i Afrika sør for Sahara og 36 prosent av befolkningen i Sør-Asia i ekstrem fattigdom. Til sammen står disse to regio-

nene for om lag 45 prosent av befolkningen i utviklingsland, men de har en mye høyere andel av fattige. Blant annet står regionene for følgende andel av fattigdomsrelaterede problemer:

- 75 prosent av verdens inntektsfattigdom
- 63 prosent av den kroniske sulten i verden
- 72 prosent av barna utenfor skolesystemet i verden
- 86 prosent av mennesker som lever med hiv/aids
- 94 prosent av verdens dødsfall som følge av malaria
- 84 prosent av verdens barnedødelighet (under 5 år)
- 86 prosent av verdens mødredødelighet

Selv om det finnes flere ekstremt fattige i Sør-Asia enn i Afrika sør for Sahara, er de fattige i Afrika enda fattigere. Flertallet av de som har kommet ut av den ekstreme fattigdommen de siste årene bor i Sør-Asia. Fattigdomsreduksjonen forventes også å være mye sterkere i Sør-Asia enn i Afrika sør for Sahara i årene som kommer. Dette er bakgrunnen for at regjeringen fortsatt vil prioritere lavinntektslandene i Afrika sør for Sahara i bistanden.

Redd Barna har i en rapport fra 2012 undersøkt hvordan fattigdom er utbredt i utvalgte land.² Denne rapporten viser tydelig hvordan fattigdom,



Figur 1.3 Reell og forventet utvikling i antall mennesker som lever for mindre enn USD 1,25 pr dag.

Kilde: Brookings Institution

² Save the Children UK, *Born Equal*, November 2012.

og spesielt barns fattigdom, ofte påvirkes av faktorer som etnisitet, språk og kjønn. Rapporten viser at ulikhet rammer barn i større grad enn voksne. Rapporten viser også at andre indikatorer som måler barns fattigdom, som utdanning og helse, henger tett sammen med geografi, etnisitet og andre ulikheter innad i land.

Verdens helseorganisasjons (WHO) og Verdensbankens rapport om funksjonshemming (*World report on disability, 2011*), slår fast at personer med nedsatt funksjonsevne utgjør 15 prosent av verdens befolkning og er blant de aller fattigste og mest utsatte gruppene i verden. De har i gjennomsnitt et lavere utdanningsnivå enn resten av befolkningen, og har lavere deltakelse i arbeidslivet enn gjennomsnittet. I tillegg har mange høye utgifter til helse og rehabilitering. Dette fører til at mange personer med nedsatt funksjonsevne og familiene deres lever i fattigdom. Dette viser seg i mangel på matsikkerhet, manglende tilgang til rent vann og sanitærfasiliteter og utilstrekkelig tilgang til helsetjenester.

Ekstrem fattigdom forbindes også med faktorer som langvarig væpnet konflikt og manglende stabilitet i et land eller en region. Befolkningen i områder som er utsatt for naturkatastrofer som

flom, tørke, jordskjelv eller orkaner, har også høyere risiko for ekstrem fattigdom.

Byer dekker 2 prosent av jordens overflate, men forbruker 75 prosent av klodens naturressurser. I 2008 passerte den urbane befolkning den rurale. Globaliseringsprosessene de siste tiårene har vært en viktig årsak til at urbaniseringen særlig i Afrika og Asia nå skyter fart. I 2050 vil to tredeler av verdens befolkning bo i byer og en av tre innbyggere i verden, 3 milliarder, vil bo i slumområder. Fattigdommen urbaniseres, og i årene som kommer kan man forvente at dette i større grad vil reflekteres i internasjonal utviklingspolitikk. Befolkningsveksten framover vil i all hovedsak finne sted i byer i utviklingsland.

Urbanisering skjer på mange ulike måter. Det er de mellomstore og mindre byene som for tiden vokser fortest og mest uregulert, uten nødvendige veier, vannforsyning eller helse- og utdanningsinstitusjoner. Noen steder minker byenes befolkning. Asia preges av framvekst av satellittbyer knyttet til store metropoler. I Afrika er det stort sett hovedstedene som vokser raskest, mens i Latin-Amerika er det veksten i småbyer som preger utviklingen. Som følge av den demografiske utviklingen, globaliseringens virkninger, finans-, matvare-, energi- og klimakrisene, vil tiltakende



Figur 1.4 Med en tilrettelagt arbeidsplass får funksjonshemmede mulighet til å delta i arbeidslivet.

Foto: Dieter Telemans/Panos/Felix Features

urbaniseringsprosesser bli av økende relevans i arbeidet for en global bærekraftig utvikling, inkludert fattigdomsbekjempelse. Effektiv byplanlegging vil bli langt viktigere i årene som kommer. Dette krever nye former for lokalt og nasjonalt styresett som kan bidra til innflytelse og forbedrede urbane levekår.

1.3 Makt og avmakt

Demokrati betyr folkestyre. I mange land har ikke vanlige folk gode nok muligheter til å stille de valgte myndigheter til ansvar for sine handlinger. Demokratiet er for svakt utbygd. Konsekvensene for politikere som ikke representerer folkeviljen blir små, eliter med uformell makt har større innflytelse på styresmaktene enn folket. Disse kan gå langt i å forsvare sine interesser og bygge allianser med den formelle makten. Det gir grobunn for korrupsjon og maktmisbruk. Makt og økonomiske fordeler omfordeles ikke uten motstand.

Elitene kan være nasjonale, som store landeiere eller personer med tradisjonell innflytelse, eller de kan være utenlandske, i form av store flernasjonale selskaper eller annen storkapital.

Det ligger mye makt i å forvalte de offentlige ressursene. Også bistandsmidler er med på å forrykke maktbalansen mellom departementene, og mellom offentlig, privat og sivil sektor.

Hvordan formelle og uformelle maktforhold ser ut, varierer stort, ikke bare fra verdensdel til verdensdel, men også fra land til land. For å bidra til en god dialog med myndighetene, og for å sikre at norske bistandsmidler ikke bidrar til å dreie makten bort fra velgerne, er det viktig at ambassadene i det enkelte land baserer seg på gode analyser og vurderinger av de nasjonale maktforholdene. Ambassadene skal holde nær kontakt med sosiale bevegelser, partene i arbeidslivet og marginaliserte grupper og miljøer som ikke er representert i formelle fora.

Åpenhet er en forutsetning for å gjøre folkevalgte ansvarlig overfor sine velgere. Det gjelder særlig åpenhet om skatteregler, om skatteinngang og andre offentlige inntekter, om fordeling og bruk av midlene og om resultater av innsatsen. Det er viktig at denne informasjonen ikke bare rettes mot givere eller andre som finansierer enkelttiltak, men at helheten blir offentlig tilgjengelig. En god og fri presse er en forutsetning for å få informasjonen ut. Med internett og mobiltelefoni er det lettere å få denne informasjonen ut nå enn tidligere, og ikke minst lettere å

kreve at informasjonen offentliggjøres. Aktiv bruk av sosiale media som Twitter og Facebook gjør det lettere å mobilisere massene, slik vi så det under den arabiske våren eller antikorrupsjonsmarsjene i India. Åpenheten må også gjelde det globale finansielle systemet. Skatteparadis, bankhemmelighet og skjulte selskaper gjør det mulig å gjemme unna penger fra korrupsjon, kriminalitet og skatteunndragelser.

Samtidig er det mange grunner til at fattige ikke krever sine rettigheter eller en mer aktiv offentlig fordelingspolitikk. Årsaken kan finnes i politisk kultur. Holdninger, normer og verdier, trossystem og virkelighetsoppfatninger og selvoppfatning kan representere hindre. Dette ser vi klart i svakt utviklede demokratier, der befolkningen ofte ikke oppfatter staten og samfunnet som atskilte sfærer. Noen ganger kan rådende sosiale normer gjøre at befolkningen aksepterer at landets ledere bruker sine maktposisjoner ut fra private hensyn. Dette gjelder særlig i samfunn der ledernes relasjoner til befolkningen er basert på vennskap, slektskap, etniske eller stammerelasjoner eller geografisk tilhørighet.

Årsakene kan også finnes i de ulike mestringsstrategiene samfunn har utviklet for å sikre mer uformelle former for fordeling. Det kan være alt fra religiøse påbud om almisser, bedrifters selvvalgte strategi om å sikre helsetjenester for sine ansatte, livslange arbeidsforhold hos rike mennesker som ivaretar hele familiens behov, til de enda mer tradisjonelle formene for fordeling i storfamilien og trusler om forbannelser mot de som ikke deler som de bør. Tradisjoner for å dele alt med storfamilien er en viktig livbøye og vitner om tradisjonell kultur for fordeling. Men i det mer moderne samfunnet har denne praksisen også negative aspekter. Det kan hindre vekst i små foretak ved at det fjerner insentiv til å produsere overskudd eller at eierne ikke investerer overskuddet i foretakets drift. Det kan også gi grobunn for korrupsjon ved at de som har sikret seg en posisjon forventes å utnytte denne til fordel for storfamilien. Felles for alle disse formene for uformell fordeling er at de kan fungere for de som nyter godt av dem, men de er forbundet med stor usikkerhet. Store grupper vil alltid falle utenfor.

Tilgang til ressurser, velferd, makt og menneskelig utvikling er gjerne ulik for ulike grupper. Særlig viktig er det å fange opp de gruppene som systematisk havner i en avmaktssituasjon. Det kan være knyttet til etnisitet, kaste, nedsatt funksjonsevne, kjønn, seksuell orientering eller andre faktorer.

1.4 En rettighetsbasert utvikling

Verdenserklæringen om menneskerettigheter slår fast at alle mennesker er født frie og like, med samme verdighet og rettigheter. Ansvaret for at menneskerettighetene blir respektert ligger hos hvert enkelt lands myndigheter. Gjennom rettighetskonvensjonene har verden et omfattende regelverk med bred oppslutning og betydelig gjennomslagskraft. De identifiserer staters plikter overfor sin befolkning. Norsk utviklingspolitikk skal være rettighetsbasert.

Den rettighetsbaserte utviklingen skiller seg fra en mer veldedighetsorientert tilnærming ved forståelsen av at målgruppen har rettigheter som de kan kreve oppfylt, framfor at de må be ydmykt om hjelp. Tilnærmingen søker både å styrke myndighetenes evne til å oppfylle borgernes rettigheter og borgernes egen kunnskap om og evne til å kreve sine rettigheter gjennomført. Dette har stor betydning for fattige, ikke minst for utsatte grupper, særlig blant kvinner, barn, funksjonshemmede og minoriteter. Utsatte gruppers svake stilling er en særlig utfordring i arbeidet for en mer rettferdig fordeling.

Tematiske rettigheter nedfelt i internasjonale konvensjoner fungerer som et felles normativt rammeverk for giver- og mottakerland. Retten til utdanning og retten til best mulig helse i FNs konvensjon for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter er eksempler på tematiske rettigheter. Disse behandles nærmere i kapittel 6.3 om helse og utdanning. Den internasjonale arbeidsorganisasjonens (ILO) kjernekonvensjoner om retten til organisasjonsfrihet og kollektive forhandlinger, forbud mot diskriminering, forbud mot tvangsarbeid og forbud mot barnarbeid er andre eksempler. Disse omtales nærmere i kapittel 4.5.

I tillegg til tematisk avgrensede rettigheter er prinsippene om ikke-diskriminering, deltakelse, medbestemmelse, menneskelig verdighet, åpenhet, rettssikkerhet og ansvarliggjøring tverrgående prinsipper i en rettighetsbasert tilnærming i alle sektorer. Ved å arbeide ut fra disse prinsippene bidrar vi til at alle grupper og samfunnslag blir tatt hensyn til og får muligheten til å delta. Samtidig styrkes tilgangen til informasjon som gjør at staten og andre aktører kan holdes ansvarlige for sine beslutninger.

Prinsippet om ikke-diskriminering og likhet er særlig sentralt i arbeidet for rettferdig fordeling. Likhet for loven og lik tilgang til offentlige tjenester og goder er grunnleggende forutsetninger for rettferdig fordeling. Forståelse og kunnskap om

Boks 1.5 Langsiktig kamp mot homofobi

Det vakte oppsikt langt utenfor Malawi da to menn giftet seg i landets største by Blantyre i jula 2009. En gammel kolonilov ble aktivisert, og de ble arrestert og dømt til 14 års fengsel. Domfellelsen vakte liten motstand i Malawi, men internasjonale protester strømmet inn. Under besøket fra FNs generalsekretær Ban Ki-Moon noen uker senere gikk presidenten med på å løslate de to. Dette ble begynnelsen på en offentlig debatt som på få år har beveget seg ganske langt, selv om det store flertallet i landet fortsatt ser på homofile forbindelser med avsky.

Da Joyce Banda overtok som president påsken 2012, var en av hennes første oppgaver å avvikle lover innført av forgjengeren som kunne brukes til å begrense grunnleggende friheter. Hun foreslo ikke umiddelbart å fjerne lovforbudet mot homofili, men sendte spørsmålet ut til bred konsultasjon i befolkningen. Motstanden mot å gjøre homofili lovlig var fortsatt bastant. Et eventuelt forsøk på å endre loven i nasjonalforsamlingen ville virke mot sin hensikt. I stedet for å prøve å endre loven, sa hun da at ingen homofile skulle arresteres etter denne loven så lenge hun satt med makten.

Om homofobien i landet er sterk, godt hjulpet av innflytelsen som amerikanske evangeliske kirker har, betyr det ikke at saken står stille. Et tema som før var tabu, blir nå diskutert i media og på universitetene. Et langsiktig arbeid ser ut til å gi resultat. Men fortsatt er det veldig få homofile som tør å stå fram offentlig. Det er langt fram, men landet er begynt på den lange veien mot frihet og likestilling på dette området.

årsaker og konsekvenser av direkte og indirekte diskriminering vil være sentralt for å utvikle effektive strategier for å bekjempe urettferdighet i samfunnet og skjev fordeling av makt og ressurser.

Ikke-diskrimineringsprinsippet handler blant annet om å nå ut til enkeltmennesker i vanskelig tilgjengelige områder og mennesker som lever i samfunn og kulturer med en annen oppfatning av hva som er rett og plikt. Dette arbeidet er ressurskrevende, men det reflekterer at alle mennesker



Figur 1.5 Retten til utdanning er ikke aldersbestemt.

Foto: UN Photo/Christopher Herwig

har de samme rettighetene og fungerer som en grunnplanke i arbeidet med å oppnå mer rettferdig fordeling. Denne tilnærmingen gir også mer bærekraftige resultater og en styrket demokratisk utvikling.

Selv om prinsippene har generell anvendelse, er også de knyttet til konkrete rettigheter i menneskerettighetskonvensjonene. I utgangspunktet skal de kunne prøves i retten av landets innbyggere. FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter nedfeller i artikkel 26 et generelt påbud om ikke-diskriminering og likhet for loven. Samme konvensjon stadfester yringsfriheten, organisasjons- og forsamlingsfriheten. Disse rettighetene er også sentrale for et bærekraftig demokrati, og utdypes nærmere i kapittel 3.

For regjeringen er rettighetsbasert utvikling en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, forutsetning for å oppnå en mer rettferdig fordeling.

Kvinner og likestilling

Fra våre egne norske erfaringer vet vi at enkeltmenneskers og organisasjoners arbeid for kvinners rettigheter og likestilling, sammen med en politisk vilje, har hatt avgjørende innflytelse på utviklingen av kvinners stilling i Norge. Norske kvinners yrkesdeltakelse har økt fra knapt 50 prosent på begynnelsen av 1970-tallet til over 75 prosent i dag. Det er 16 prosentpoeng mer enn gjennomsnittet av kvinners yrkesdeltakelse i industrialiserte land i OECD (Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling). Hvis norske kvinners yrkesdeltakelse skulle reduseres til gjennomsnittet for kvinner i OECD, ville verdien av dette produksjonstapet tilsvare hele oljeformuen vår. Verdensbankens årlige utviklingsrapport (*World Development Report/WDR*) fra 2012 bekrefter at likestilling og økt tilgang til rettig-

heter, ressurser og innflytelse for kvinner bidrar både til økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon. Fremme av kvinners rettigheter er kort fortalt smart økonomi.

Kvinner har mindre makt, mindre økonomisk kapital, færre muligheter og mindre frihet enn menn. Kvinners rolle er i stor grad knyttet til familien, og deltakelsen i arbeidslivet er fortsatt lav i et globalt perspektiv. Globalt har under halvparten av alle kvinner lønnet arbeid, sammenlignet med 80 prosent av alle menn. Kvinners lønn er betydelig lavere enn menns, en forskjell som ikke fullt ut kan tilskrives utdanning, erfaring eller sektor. En av de største urettferdighetene i verden er den ujevne fordelingen av makt, goder og muligheter mellom kvinner og menn. I alle land opplever kvinner diskriminering – om enn i varierende grad og form. Det finnes fattige land som har kommet langt innenfor likestilling, og det finnes rike land som ikke kan sies å være særlig likestilte.

Et alvorlig problem i alle land er vold mot kvinner. Denne volden bidrar til å forsterke og reprodusere maktforskjellen mellom kjønnene. Undersøkelser viser at samfunn som gjennomgår raske sosiale og økonomiske endringer også opplever en økning i volden mot kvinner. Når kvinner utfordrer normer for sosiale roller blir det alt for ofte slått ned med vold. Kjønnsperspektivet er grunnleggende i en politikk for rettferdig fordeling. De bakenforliggende sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske strukturene som opprettholder manglende likestilling vil variere fra land til land.

Kvinnens rettigheter er universelle og er bekreftet av de aller fleste statene i verden gjennom medlemskap i FN og ratifikasjon av generelle og mer spesielle menneskerettighetskonvensjoner og -instrumenter. Med unntak av 6 stater har samtlige av FNs medlemsland ratifisert FNs kvinnekonvensjon (CEDAW). Mange land har imidlertid reservasjoner i konvensjonen og viser til historiske, religiøse eller kulturelle tradisjoner i eget land for å svekke kvinners menneskerettigheter. Slike tradisjoner fritar ikke staten fra ansvaret for å behandle kvinner og menn likt, og gi dem samme rettigheter og tilgang til samfunnets ressurser. I menneskerettighetene er det et forbud mot diskriminering på grunnlag av blant annet etnisitet, kjønn, og religiøs tilknytning. Globalt er kvinners rettigheter under press. Kvinner og jenter diskrimineres og trakasseres fordi de er kvinner og jenter.

Likestilling og rettferdig fordeling i et kjønnsperspektiv er ikke avhengig av at et land når et visst utviklingsnivå. Det er heller omvendt – rett-



Figur 1.6 Denne meldingens tema.

ferdig fordeling i dette perspektivet bidrar til å fremme vekst og utvikling. En stat kan ikke unndra seg ansvaret for rettferdig og kjønnsnøytral fordeling ved å påberope seg at den «ikke har råd.» Den har ikke råd til å la være.

Kvinner må ta makt og skaffe seg mulighet til å innta sin rettmessige plass i utviklingsprosesser – på like vilkår med menn. Utvikling avhenger av at kvinners ressurser og kompetanse utnyttes fullt ut. For å bidra til dette vil regjeringen legge til rette for at likestillingsperspektivet blir et sentralt element i arbeidet med demokrati, jobbskaping og forvaltning av naturressurser.

Funksjonshemmede

Norsk utviklingspolitikk er rettighetsbasert. Det er hvert lands eget ansvar å ivareta sine innbyggers rettigheter, men norsk utviklingspolitikk skal vektlegge og støtte opp om dette arbeidet i den internasjonale og nasjonale dialogen. Norge støtter rettighetsarbeid for funksjonshemmede direkte, for eksempel gjennom å støtte funksjonshemmedes interesseorganisasjoner. Arbeid for funksjonshemmedes rettigheter vil særlig prioriteres innen relevante områder som utdanningsbistand, humanitær bistand, helse og i kvinnesatsingen.

Denne meldingens tema

Deler av bistanden, både den norske og den internasjonale, bidrar betydelig til bedre helse, lavere

mødre- og barnedødelighet, økt levealder og mer utdanning. Også på en rekke andre områder bidrar vår bistand og utviklingspolitikk til å gjøre hverdagen bedre og tryggere for enkeltmennesker, og styrker storsamfunnets evne til å ta ansvar for egen utvikling.

St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital* jf. Innst.S. nr. 269 (2008–2009) legger rammene for den helhetlige utviklingspolitikken, mens St.meld. nr. 10 (2008–2009) *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*, jf. Innst.S. nr. 200 (2008–2009), St.meld. nr. 11 (2007–2008) *På like vilkår: Kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken*, jf. Innst.S.nr 233 (2008–2009), Meld. St. 14 (2010–2011) *Mot en grønnere utvikling*, jf. Innst. 44 S (2010–2011), Meld. St. 11 (2011–2012) *Global helse i utenriks- og utviklingspolitikken*, jf. Innst. 300 S (2011–2012) og Meld. St. 33 (2011–2012) *Norge og FN: Felles framtid, felles løsninger*, jf. Innst. 200 S (2012–2013), utdyper temaer innenfor feltet.

Regjeringen varsler med denne meldingen et økt fokus på bærekraftig vekst og mer rettferdig fordeling innad i land. Målsetningen er mer effektiv fattigdomsbekjempelse og mindre ulikhet. For å oppnå dette vil regjeringen legge økt vekt på bærekraftig forvaltning av miljø- og naturressurser, jobbskaping, skatte- og finansforvaltning, menneskerettigheter, demokrati, åpenhet og kampen mot ulovlig kapitalflyt og skatteparadis.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Denne meldingen erstatter ikke St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital*, jf. Innst. S. nr. 269 (2008–2009), som representerer den gjeldende, overordnede utviklingspolitikken og prinsippene for Norges samarbeid med utviklingslandene. Innenfor den brede analysen i St.meld. nr. 13 (2008–2009) *Klima, konflikt og kapital* ønsker regjeringen med denne meldingen å løfte fram, konkretisere og operasjonalisere politikken for rettferdig fordeling innad i land.

Meldingen signaliserer en dreining av innretningen av bistanden til tiltak for bærekraftig økonomisk vekst og rettferdig fordeling innad i land. Alle tiltak som drøftes i meldingen, dekkes innenfor gjeldende bistandsramme. All norsk bistand følger OECD-DACs (OECDs utviklingskomité) retningslinjer for kriterier og måloppnåelse.

2 Internasjonal debatt og erfaringer med fordeling

Den internasjonale utviklingsdebatten går i bølger. På 90-tallet og de første årene etter tusenårsskiftet var fokuset på de sosiale sektorene dominerende. Senere har tro på at økonomisk vekst gradvis vil løfte massene ut av fattigdom blitt mer framtrødende, en oppfatning som også var gjeldende i bistandens begynnelse på 1950- og 60-tallet. De siste årene har også begreper som «equity» og «equality» kommet høyere opp på dagsordenen – en erkjennelse av at fordeling ikke kommer av seg selv. Debatten preges nå mer av en forståelse for at samfunnsutviklingen må være balansert mellom tilgang til sosiale tjenester, bærekraftig økonomisk vekst og rettferdig fordeling. Den nordiske modellen blir av mange sett på som et forbilde for en slik balansert utvikling. Modellen kombinerer et dynamisk næringsliv og et arbeidsmarked med en høy grad av likhet og sosial sikkerhet. Den har vokst fram gjennom en historisk prosess med konflikter og samarbeid, og vil ikke kunne overføres til andre land uten videre. Hvert land må finne sine egne løsninger. For noen vil den nordiske modellen være en nyttig inspirasjon.

2.1 Fra fattigdomsrettet til inkluderende vekst

Den publikasjonen som for alvor satte likhetsbegrepet på den internasjonale dagsorden var Verdensbankens årlige WDR-rapport i 2006, «Equity and Development». «Equity» ble her definert som likhet i muligheter, med beskyttelse mot ekstrem nød. Grensen for dette ble ikke nærmere spesifisert.

Rapporten slo fast at det ikke nødvendigvis er motsetning mellom vekst og fordeling, slik Verdensbanken og mange andre tidligere har gått ut fra. De nordiske lands erfaringer med at større likhet fremmer, snarere enn hemmer, den langsiktige økonomiske veksten, bidro til denne erkjennelsen.

Endringen i Verdensbankens tilnærming til fordeling har vært banebrytende i internasjonal utviklingspolitikk, ikke minst for Verdensbankens egen politikk.

Rapporten erkjente at like muligheter handler om rettferdighet, og at mange betrakter dette som et mål i seg selv. Hovedmålet var imidlertid å vise hvordan bred tilgang til sosiale og politiske muligheter bidrar til økonomisk vekst og utvikling.

Sammenhengen mellom like muligheter og velstand ble særlig forklart ut fra to prosesser. For det første vil ulikhet i makt og eiendeler føre til ulikhet i muligheter så lenge markedene for kapital, eiendom og arbeid ikke fungerer perfekt. For det andre skaper ujevn fordeling av politisk og økonomisk makt institusjoner som tjener eliten og understøtter skjevhetene. Begge disse prosessene fører til dårlig utnyttelse av ressursene og det produktive potensialet.

Sammenhengen mellom ujevn fordeling av eiendeler, muligheter og politisk makt gir en selvforsterkende prosess. Økonomisk, politisk, sosial og kulturell ulikhet forsterkes og reproduseres over tid og mellom generasjoner. Dette gir fattigdomsfeller som det er vanskelig å komme ut av.

Inntekter ble først og fremst tatt opp i den grad de påvirker mulighetene. Rapporten viste til at inntektsforskjeller er viktig for å skape insentiver til å investere i utdanning og fysisk kapital, arbeide og ta risiko, og at det kan være kortsiktige motsetninger mellom likere muligheter og effektivitet. Samtidig kan kortsiktige effektivitetshensyn tillegges for stor vekt i forhold til de langsiktige fordelene av samfunn med likere muligheter for alle.

«Equity» er nå blitt et allment anerkjent og hyppig benyttet begrep internasjonalt. Så lenge det snakkes om like muligheter og beskyttelse

Boks 2.1 «Equity» og «Equality»

Equity-begrepet er vanskelig å oversette til norsk. Mens equality kan oversettes med likhet, innebærer equity en kvalifisering av likhetsbegrepet; like muligheter eller lik tilgang. I denne meldingen brukes begrepet *like muligheter* som den norske oversettelsen.

Boks 2.2 Ulikhetens pris

Richard G. Wilkinsons og Kate Picketts bok *Ulikhetens pris* fra 2009 tok skrittet videre fra å se på like muligheter til å se på betydningen av likere inntektsfordeling. Ved bruk av tallmateriale fra en rekke land illustrerer de at det er sammenheng mellom størrelsen på inntektsforskjellene innad i et land og levealder, helse og sosiale forhold. De finner ikke tilsvarende sammenheng når det gjelder gjennomsnittsinntekten i landet (BNI per innbygger). Det vil si at land med høy gjennomsnittsinntekt ikke nødvendigvis har høyere levealder eller bedre helsesituasjon for befolkningen enn land med lavere gjennomsnittsinntekt, men at land med større inntektsulikhet gjennomgående har lavere levealder og dårligere helsesituasjon enn land med mindre inntektsulikhet.

Ulikhetens Pris er blitt kritisert for blant annet selektivt bruk av statistikk, utelukkende å fokusere på inntektsulikhet, og at enkelte land er utelatt fra analysene. Likevel har boken vært et viktig bidrag for å skape debatt om betydningen av ulikhet innad i land.

mot ekstrem fattigdom, uten å spesifisere noen av delene nærmere, er det få som er uenige. De kontroversielle spørsmålene dreier seg delvis om hva som legges i «like muligheter» og delvis om hvorvidt store inntektsforskjeller sees som noe negativt i seg selv.

WDR-rapporten fra 2006 tok ikke nok tak i inntektsforskjellene. Det er ikke noen motsetning mellom å snakke om like muligheter og jevnere inntektsfordeling. Men de som utelukkende snakker om like muligheter, kan undervurdere den negative effekten store inntektsforskjeller har på livskvalitet og muligheter.

Det må lønne seg å jobbe, investere og ta risiko. Samtidig mener regjeringen at de aller fleste land vil tjene på å redusere de interne forskjellene, både i inntekt og muligheter generelt. Gode sikkerhetsnett og mindre lønnsforskjeller gir større mobilitet i arbeidsmarkedet og mindre stress i omstillingsprosesser, ved at risikoen og fallhøyden blir mindre.

Økende ulikheter har også vært diskutert i OECD i flere år. Organisasjonen har gjennomført studier av sosial samhörighet i framvoksende økonomier, som viser at økonomisk vekst ikke auto-

matisk gir bedre levekår for flertallet av innbyggerne.¹ Dersom trenden med økte forskjeller skal snus, må det føres en bevisst politikk med dette for øyet.

På bakgrunn av dette har OECD i samarbeid med utviklingsland laget et analyseverktøy for utjevningsspolitikk. Målet er å bistå utviklingsland i å identifisere avvik mellom de nasjonale målene for utjevning og den politikk landet fører. Skatt, arbeidsliv, utdanning og opplæring, politisk deltakelse og sosiale sikkerhetsnett er politikkområder som analyseres. Det legges særlig vekt på geografiske, etniske og kjønnsrelaterede forskjeller, og hvordan disse påvirker sosial samhörighet. Med utgangspunkt i analysene drøftes nødvendige endringer.

Parallelt med at like muligheter ble et hovedtema i utviklingsdebatten, ble begrepet fattigdomsrettet vekst (*pro-poor growth*) introdusert. Målet var at den økonomiske veksten i større grad skulle komme de fattige til gode. Fokuset var særlig på tiltak for å skape arbeidsplasser og økonomisk vekst blant fattige befolkningsgrupper, og å knytte fattige geografiske områder opp mot økonomiske vekstområder, blant annet gjennom utbygging av infrastruktur.

Fattigdomsrettet vekst er nå i stor grad erstattet av begrepet inkluderende vekst, jf. kapittel 7.1. Inkluderende vekst vektlegger at nye arbeidsplasser vanligvis ikke skapes av de fattigste, og at målet ikke bare er reduksjon av ekstrem fattigdom. Målet er også å skape en vekstdynamikk som gir økt levestandard og mindre sårbarhet for dem som så vidt er ute av ekstrem fattigdom.

Inkluderende vekst handler først og fremst om å skape arbeidsplasser. Sysselsetting i lavtlønnede deler av produksjonskjeden gir muligheter til å komme ut av ekstrem fattigdom. Denne gruppen vil fortsatt være sårbar for konjunkturfalld og kriser. En stor andel av de som er ute av ekstrem fattigdom befinner seg like over grensen på USD 1,25, med under USD 2 å leve for om dagen. Derfor vil både overføringer og offentlige tjenester være nødvendige elementer i en inkluderende vekststrategi.

Regjeringen legger i utviklingspolitikken vekt på at økonomisk vekst må være bærekraftig og ta utgangspunkt i naturens tålegrenser. Ellers vil veksten undergrave naturgrunnlaget for framtidig vekst og velferd, gjennom utarming av naturressurser, forurensning, klimagassutslipp og tap av naturmangfold. Regjeringen legger også vekt på

¹ Sosial samhörighet brukes i denne meldingen for det engelske begrepet «social cohesion».

at veksten ikke er økonomisk bærekraftig med mindre den også bidrar til sosial utjevning.

OECD og FNs miljøprogram (UNEP) har de siste årene vært sentrale i arbeidet med «grønn økonomi» og «grønn vekst». Begrepene brukes for å sikre at miljømessige hensyn også tas i vekstdiskusjoner. I prosessen fram mot FN-konferansen om bærekraftig utvikling i Rio (Rio+20) i 2012 ble også begrepet «grønn og inkluderende vekst» løftet fram fra flere hold, for å understreke betydningen av den sosiale dimensjonen av grønn økonomi og grønn vekst. Disse begrepene beskriver praktiske strategier eller tilnærminger for å nå bærekraftig utvikling, med sine tre dimensjoner: Økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft.

2.2 Etter tusenårsmålene – nye mål for gamle og nye utfordringer

Tusenårsmålene, som har vært rettesnor for internasjonal utviklingspolitikk det siste tiåret, har en tidsramme til 2015. Norge vil, som andre land, legge stort trykk på arbeidet med å nå målene innen fristen.

Tusenårsmål nr. 1 sier at andelen av verdens befolkning som lever i ekstrem fattigdom og som lider av sult skal halveres. Selv om dette målet skulle nås, vil kampen mot fattigdom langt fra være over. Endringene er basert på prosenttall, og det vil fortsatt være flere hundre millioner mennesker som lever i ekstrem fattigdom. Mange land vil ha vanskeligheter med å nå flere av tusenårsmålene, og noen land, spesielt sårbare stater, vil ikke nå noen av dem. Mye arbeid gjenstår.

FN har derfor igangsatt en omfattende prosess for å komme fram til et nytt sett av mål som skal gjelde for perioden etter 2015 – den såkalte Post-2015-agendaen – når de nåværende tusenårsmålene går ut. Disse ventes å bli vedtatt på FNs høynivåmøte i 2015.

Det er bred internasjonal enighet om at målene må ta opp i seg de store endringene verden har opplevd det siste tiåret. Ikke minst vil veksten i mange tradisjonelle utviklingsland, sammen med den økonomiske krisen i mange tradisjonelle giverland, få stor betydning. Mange, deriblant Norge, hevder at lands egen evne til å mobilisere nasjonale ressurser gjennom ulike former for skattlegging og annen innenlands fordelingspolitikk må inn i de nye målene. Bistand skal og vil



Figur 2.1 Et globalt partnerskap for utvikling trengs også etter 2015.

Foto: UN Photo/Eskinder Debebe

fortsatt være en viktig finansieringskilde for utvikling, men den må følges av en aktiv politikk for å styrke myndighetenes evne til å sikre sine egne borgeres velferd.

Norge har et medansvar for å lede de internasjonale konsultasjonene om nye mål på energiområdet. Regjeringen vil også arbeide for at fordelingsaspektet og likestillings- og kjønnspektivet integreres i hele den nye dagsordenen.

Sluttdokumentet fra Rio+20 sier at det skal framforhandles et sett med bærekraftsmål som skal være universelle – det vil si at de skal rette seg mot alle land. En såkalt «åpen arbeidsgruppe» skal levere sin rapport innen starten av FN's 69. generalforsamling i september 2014. Norge deler en plass i denne gruppen med Irland og Danmark.

Av mange blir diskusjonen om bærekraft ofte knyttet bare til den miljømessige siden, men bærekraftsbegrepet innebærer en politikk som integrerer økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn. De fleste av de gjeldende tusenårsmålene handler om sosiale dimensjoner, mens miljø er svakt reflektert. For regjeringen er det viktig at de nye bærekraftsmålene integrerer alle tre dimensjonene av bærekraftsbegrepet. Tema som bærekraftig energitilgang for alle og økt matsikkerhet vil måtte bli sentrale elementer i målene.

Det foregår to prosesser om nye mål samtidig. Ambisjonen er at man skal ende opp med ett sett av mål etter 2015. De to prosessene må derfor gå sammen til én i god tid før 2015.

2.3 Den nordiske modellen

Den nordiske modellen er blitt et kjent begrep internasjonalt.² Mange utviklingsland etterspør de nordiske erfaringene med et velfungerende arbeidsmarked og en godt utviklet velferdsstat. Det er ikke dermed selvsagt at andre land kan importere hele eller deler av den nordiske modellen, og det er heller ikke selvsagt at de bør forsøke. Land kan likevel la seg inspirere, og det er derfor viktig å forstå bakgrunnen for utviklingen av dette systemet. Modellen er et produkt av politisk konflikt så vel som samarbeid, og et resultat av mange valg langs en lang historisk vei, fra mellomkrigstiden og fram til i dag.

Selv om det er variasjoner mellom de nordiske landene, kan man samlet sett si at den nordiske modellen kjennetegnes av omfattende fellesskapsløsninger, et godt sosialt sikkerhetsnett og en jevn

² I andre sammenhenger brukes også begrepene den norske, eller skandinaviske, modellen.

inntektsfordeling. Erfaringene fra de nordiske landene viser at en slik modell er forenlig med lav arbeidsledighet og høy omstillingsevne. Sentraliserte landsomfattende fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner, koordinert lønnsdannelse og inntektspolitisk samarbeid er viktige deler av modellen, jf. boks 2.3.

Det har vært forsket relativt mye de senere årene på hvilke mekanismer som kan bidra til å forklare suksessen til den nordiske modellen.³ Blant annet har det vært pekt på at solidariske lønnsforhandlinger reduserer lønnsforskjellene. Det samme gjelder moderate lønnsoppgjør og en politisk forpliktelse til å holde full sysselsetting og tilby full forsikring gjennom universelle velferdsordninger til alle samfunnsborgere, ikke bare til de dårligst stilte.



Figur 2.2 Kvinnens innpass i arbeidslivet har vært sentral for utviklingen av den norske velferden.

Foto: Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek

³ Ved universitetet i Oslo er det opprettet et eget forsknings-senter for studier av likhet, sosial organisering og økonomisk utvikling. Mye relevant forskning om temaet er tilgjengelig på deres nettsider: www.sv.uio.no/esop

Forskningen på de gode økonomiske resultatene til den nordiske modellen beskriver ofte samfunnsorganiseringen som en likevekt der institusjonene og politikktutformingene gjensidig forsterker hverandre. Relativt små lønnsforskjeller øker den politiske oppslutningen om universelle velferdsordninger. Velferdsstaten styrker samtidig svake gruppers forhandlingsposisjon i arbeidsmarkedet, og definerer en implisitt nedre grense for lønningene. Lav arbeidsledighet er viktig for å få bred deltakelse i finansieringen av en omfattende velferdsstat, og for å holde kostnadene til ledighetstrygd nede. En omfattende velferdsstat gjør det lettere å få jobbmobiliteten som er nødvendig for å oppnå tilnærmet full sysselsetting. En grunnleggende idé er å sikre trygghet og stabile levekår, uten at det går ut over hensynet til fleksibilitet og omstilling.

Ett av de sentrale elementene i den nordiske modellen er trepartssamarbeidet mellom representanter for arbeidsgiversiden, arbeidstakersiden og staten. Samarbeidet omfatter ikke bare lønn, men også kompetanseutvikling, velferdsgoder og arbeidsbetingelser i vid forstand. Gjennom kollektive forhandlinger og trepartssamarbeid er det gradvis bygd opp tillit og respekt mellom partene og aksept for at det er nødvendig å inngå kompromisser.

Det har vært pekt på at den sammenpressede lønnsstrukturen gjør at bedrifter med svak lønnsnevne går over ende, mens bedrifter med høy lønnsnevne blir styrket. I et desentralisert lønnsforhandlingssystem varierer lønningene med produktiviteten i bedriftene. Ved koordinerte lønnsforhandlinger forhindres lavproduktive bedrifter fra å sette lave lønninger, og tvinges derfor til å redusere sysselsettingen. Samtidig blir arbeidstakere i høyproduktive bedrifter og næringer forhindret fra å ta del i gevinsten av høy produktivitet i form av høyere lønninger. Slik ledes arbeid og kapital fra lavproduktive og over i høyproduktive virksomheter. Dette øker samlet effektivitet og produksjon, så vel som samlet lønnslikhet.

Det andre sentrale elementet i den nordiske modellen er en velferdsstat basert på universelle ordninger. Velferdsordningene ble bygd ut gjennom politiske vedtak over lang tid, som et produkt av blant annet streiker og konflikter. Systemet omfatter en rekke ordninger som skal sikre innbyggerne mot å falle under et minstenivå i materiell levestandard.

Like muligheter fremmes ved betydelig offentlig satsing på subsidierte barnehager, et godt og

Boks 2.3 Framveksten av sentrale lønnsforhandlinger i Norge

Viktige trekk ved den nordiske modellen var et resultat av økt konkurranse i verdensøkonomien på 1930-tallet. Fagforeninger i konkurranseutsatte næringer måtte tåle betydelige lønnskutt for sine medlemmer på grunn av den økonomiske krisen. De ønsket å forhindre at arbeidere i andre og mer skjermede sektorer skulle få lønnsøkninger. Det ville øke levekostnadene for alle, og kunne også øke kostnadene i eksportnæringene, noe som var ytterligere en trussel mot jobbene der. Hvordan forhindre at økte offentlige utgifter for å stimulere økonomien slo ut i høyere lønninger til de med trygge jobber, snarere enn økt sysselsetting?

Svaret lå i en helhetlig tilnærming gjennom sentraliserte lønnsforhandlinger. Grunnlaget ble skapt på 1930-tallet, og strategien ble institusjonalisert under begrepet «solidariske lønnsforhandlinger» på 1950-tallet. Resultatet ble en dramatisk sammenpressing av lønnsstrukturen. Selv om en egalitær lønnsfordeling passer godt med den sosialistiske arven til skandinaviske fagforeninger, ble de solidariske lønnsforhandlingene forsvart mer ut fra hensynet til effektivitet enn likhet. Allerede på 1950-tallet argumenterte økonomer for at en større lønnslikhet gjennom solidariske lønnsforhandlinger ville lede til en positiv utvikling ved å øke lønningene i bedrifter og næringer med lav produktivitet, og begrense lønnsveksten i bedrifter og næringer med høy produktivitet.

gratis offentlig utdanningssystem og et system for finansiering av høyere utdanning.

De nordiske landene har gjennom bevisst tilrettelegging oppnådd høy likestilling mellom kjønnene sammenliknet med de fleste andre land. Kvinners deltakelse i arbeidslivet har hatt stor økonomisk betydning. Delvis skyldes dette at arbeid med barnepass og husarbeid har gått fra å være ulønnet og utenfor nasjonaløkonomien til å bli en del av bruttonasjonalinntekten. Men det skyldes først og fremst at man har utnyttet kvinners potensial. Ved å gi like muligheter til alle, oppnås en effektivitetsgevinst ved at flere arbeider og betaler skatt, og at arbeidsoppgavene utføres av den som er best kvalifisert, uav-

Boks 2.4 Mosambik: Stor interesse for nordisk samfunnsmodell

Mosambik har mulighet til å øke sine inntekter betraktelig i årene som kommer. Det er nylig påvist gassforekomster som plasserer landet blant de største gassnasjonene i verden. Landet trapper dessuten opp utvinning av kull og andre mineraler. Men hvordan sikre at inntektene brukes til beste for hele befolkningen, og ikke forsvinner ut av landet? Eller kun beriker eliten?

For å bidra til å svare på dette, arrangerte de nordiske ambassadene i Maputo i 2012 en større konferanse om inkluderende vekst og erfaringer med dette i Danmark, Finland, Island, Sverige og Norge. Anbefalingene fra konferansen var klare: Nøkkelen ligger i å sikre åpenhet omkring forvaltning av naturressursene, styrke parlamentets rolle, etablere en genuin sosial dialog, satse på utdanning og opplæring, og legge til rette for en rettferdig fordeling av godene. Erfaringer fra samfunnsutviklingen i Norge i løpet av mer enn 40 år med oljeutvinning vekket spesiell interesse blant de mer enn 300 deltakerne.

Boks 2.5 Kina tar økende ulikhet på alvor

Kinas økonomiske mirakel de siste tre tiår har også hatt en skyggeside: Store og økende forskjeller i inntekts- og levestandard. Kinesiske myndigheter har derfor skiftet fokus fra ren økonomisk vekst til et mer bærekraftig veksttempo med vekt på fordeling og sosial utjevning. Dette er reflektert i myndighetenes femårsplaner og oppfølgende politikk, der fordeling mellom by og land og utjevning mellom de vestlige, underutviklede delene av Kina og de østlige, rike kystområdene er satt øverst på dagsordenen. Stadige masseprotester som følge av sosial ulikhet og derav økende misnøye, bekrefter at myndighetene har press på seg for å omsette politikken i konkrete resultater.

I arbeidet med å utforme sin velferds- og fordelingspolitikk har kinesiske myndigheter vist interesse for andre lands modeller og erfaringer, og det har over flere år vært samarbeid og kontakt mellom ulike norske og kinesiske partnere. Kina har særlig vært interessert i norske erfaringer med regional utvikling og geografisk fordeling, utvikling av offentlige velferdsgoder, trepartssamarbeidet i arbeidslivet og Norges kompetanse på kombinasjonen av markedsøkonomi og sosialpolitikk.

hengig av kjønn, alder, familietilknytning og sosial status.

Oppsummert er den nordiske modellen et produkt av vårt samfunn, den historiske konteksten, politiske valg og politiske konflikter. At de nordiske landene er relativt små og homogene, har bidratt positivt til utviklingen av den nordiske modellen. Norden har ikke vært dominert av ekstreme og skiftende ideologier, men har i stedet beveget seg mot en relativt stabil balanse mellom offentlig og privat engasjement.

Utfordringene for utviklingsland med å innføre ordninger som gir små lønnsforskjeller og god sosialforsikring er ikke bare økonomiske, men også politiske og institusjonelle. Det er ikke gitt at ulike lands ledere har interesse av å gjøre det. Men der interessen eksisterer, kan de nordiske ordningene tjene som inspirasjon for å forhandle fram egne løsninger.

I Norge var det den økonomiske krisen på 1930-tallet som ga støtet til økt samarbeid og fellesskapsløsninger. Politiske ledere i utviklingsland kan benytte de handlingsrom som oppstår, for eksempel i en krisesituasjon, til å se nye muligheter og fremme endringer. I land med store ulikheter og motstridende interesser er det vanskeligere å samles om felles løsninger enn i relativt små og homogene land.

Regjeringen vil etablere et nettverk bestående av relevante aktører i forvaltningen, arbeidslivets parter, academia og sivilsamfunn. Nettverkets kompetanse skal være til rådighet for land som etterspør de norske erfaringene med velferds- og fordelingspolitikk.

2.4 Erfaringer fra land som har klart å snu stor ulikhet

Latin-Amerika er det kontinentet som har den største ulikheten. Dette har lange røtter tilbake til kolonitiden og henger sammen med svært skjev jordfordeling og strukturer som har opprettholdt sosial og økonomisk ekskludering av store deler av befolkningen og en ekstremt lav grad av sosial mobilitet. Samtidig er det også det eneste kontinentet som har opplevd en nedgang i ulikheten i et flertall av landene det siste tiåret. Fordi utgangspunktet var så dårlig, kan det være naturlig at framgangen er spesielt synlig her. Men det er ingen tvil om at redusert ulikhet har kommet som resultat av en målrettet politikk, der det er satt inn substansielle ressurser for å få til endringer. Dette er en viktig grunn til at Kina også henter inspirasjon fra tiltak som er gjennomført i latinamerikanske land for å få til en mer rettferdig fordeling. Erfaringene fra blant andre de latinamerikanske landene kan være av interesse for flere utviklingsland. Regjeringen vil finansiere sør-sør-samarbeid for å dele erfaringer med fordelings- og velferdspolitikker.

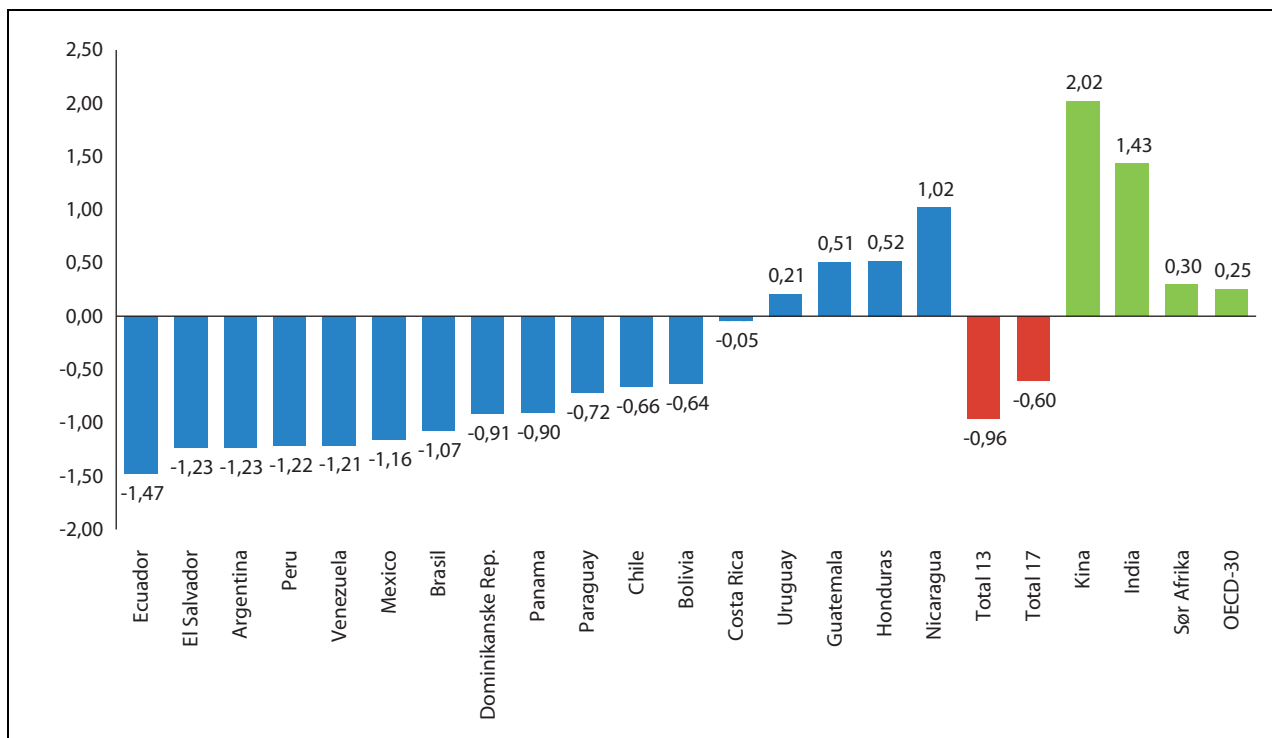
Redusert ulikhet i et samfunn er resultat av mange faktorer. Det er derfor vanskelig å beskrive effekten av en særskilt politikk eller tiltak. Noen overordnede trekk fra Latin-Amerika de seneste år framstår likevel som svært relevante. Flere års økonomisk vekst har bidratt til større etterspørsel etter arbeidskraft, inkludert den ufaglærte. Samtidig er det gjennomført en sterk og systematisk satsing på utdanning med utvidelse av grunnskoledekning for fattige grupper. Analfabetismen har gått ned, og den faglærte arbeidskraften har økt. Resultatet er en generell økning i sysselsettingen innen formell sektor, en sentral faktor for redusert ulikhet.

Disse forholdene forklarer imidlertid ikke hele framgangen. Til dels omfattende og progressive statlige overføringer til marginaliserte grupper har utgjort viktige supplement i en ellers gunstig makroøkonomisk situasjon. Tiltak som ofte løftes fram i denne sammenheng er betingede pengeoverføringer. Det første programmet av denne typen ble introdusert i Mexico, og er senere blitt innført i land som Argentina, Brasil, Chile, Peru, Venezuela, Bolivia og Ecuador. Det mest kjente av disse er det sosiale programmet «*Bolsa Familia*» (familietilskudd), se egen omtale i boks 6.3.



Figur 2.3 Samfunnsendringer kommer ikke uten kamp. Veggmaleriet viser en flik av Latin-Amerikas historie.

Foto: Utenriksdepartementet/Svein Bæra



Figur 2.4 Gjennomsnittlig årlig prosentvis endring i Gini-koeffisienten i Latin-Amerika sammenliknet med et utvalg andre land, 2000-2010. Negative tall betyr redusert ulikhet.

Kilde: Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The cases of Argentina, Brazil and Mexico. Lustig, López-Calva and Ortiz-Juarez, World Development (2012)

En studie av inntektsforhold i Argentina, Brasil, Peru og Mexico det siste tiåret påpeker at ved siden av direkte pengeoverføringer har reduksjonen i lønnsulikhet mellom faglært og ufaglært arbeidskraft vært en viktig faktor for å redusere ulikheten. Denne reduksjonen er igjen et resultat av blant annet økning i minstelønn, målrettet satsing på grunnskoleutdanning og subsidier som fattige familier mottar for å sende barna på skolen. For at tiltakene skal bli effektive, er det med andre ord nødvendig med en helhetlig politikk der ulike komponenter støtter opp om hverandre. En politisk agenda og klare prioriteringer som kommuniseres utad, er også viktige forutsetninger for vellykkede resultater.

Det politiske eierskapet til dette har kommet fordi velgerne har etterspurt en politikk for mer utjevning og fattigdomsreduksjon. Flere regjeringer er blitt gjenvalgt på slike program. Noe av bakgrunnen for dette skriver seg fra 1980- og 90-tallet, der finansinstitusjonene krevde omstrukturering av økonomien, med privatisering og liberalisering som resultat. På tross av 90-tallets økonomiske vekst steg fattigdommen, og sildre-ned-effekten uteble.

Framgangen med redusert ulikhet i Latin-Amerika vil ikke fortsette av seg selv. Vedvarende fokus og eksplisitt politisk vilje er nød-

vendig for videre framgang. Demokrati og menneskerettigheter må fortsatt styrkes. Sterk regulering og omfordelingspolitikk har vært avgjørende i de landene som har greid å snu trenden. Men ikke alle latinamerikanske land har hatt en slik framgang. I noen land har reguleringene ofte vært for ekspansive samtidig som verdiskapningen har vært svak. Det er derfor viktig også å forstå hvordan fordelingspolitikken i enkelte latinamerikanske land har slått feil ut.

Ulike internasjonale organisasjoner kan sette agendaen og støtte opp under landenes tiltak. Den økonomiske kommisjonen for Latin-Amerika (CEPAL), er en sentral aktør på utviklingsfeltet i regionen, og representerer en viktig stemme og premissleverandør for fattigdomsreduksjon og redusert ulikhet. Med sitt langsiktige perspektiv, og politiske forankring blant latinamerikanske land, er organisasjonen godt plassert for å fremme fordelingspolitikk regionalt. CEPAL arbeider med strukturelle endringer i produksjonssystemer og bedre regulering av arbeidsmarkedene, inkludert systemer for kollektive forhandlinger, og tydeligere skattepolitiske virkemidler. Dette er komponenter som også er relevante for andre multilaterale aktørers innsats. Norsk støtte til CEPAL for å styrke organisasjonens evne og kapasitet til å påvirke poli-



Figur 2.5 Utbygging av barnehager, som her i Colombia, er en forutsetning for kvinners deltakelse i arbeidslivet – som igjen er avgjørende for utviklingen av en velferdsstat.

Foto: Ivan Kashinsky/Panos/Felix Features

tikkutforming og til å bistå ved gjennomføring vurderes som en strategisk innsats.

Samarbeidsorganet for Latin-Amerika og de karibiske stater (CELAC) ble grunnlagt i 2010 for å styrke integrasjonen mellom de 33 medlemsstatene. CELAC arbeider særlig med spørsmål knyttet til ulikhet og sosial utvikling, og regjeringen vil ta initiativ til et samarbeid med organisasjonen.

Regjeringen vil:

- arbeide for at rettferdig fordeling og likestillings- og kjønnsperspektivet integreres i den nye internasjonale agendaen for utviklingsmål

etter 2015 og ta et særlig ansvar for energi-aspektet

- etablere et norsk nettverk som kan dele erfaringer med fordelings- og velferdspolitikker med land som etterspør det
- finansiere sør-sør-samarbeid for deling av erfaring med fordelings- og velferdspolitikker
- inngå samarbeid med Den økonomiske kommisjonen for Latin-Amerika for å styrke deres kapasitet i å bistå landene i regionen i arbeidet med omfordeling
- ta initiativ til samarbeid med Samarbeidsorganet for Latin-Amerika og de karibiske stater som dialogpartner omkring fordelingsproblematikken.

3 Demokrati

Det er en nær sammenheng mellom fordeling av økonomiske goder og fordelingen av den politiske makten. Den politiske maktfordelingen i et samfunn over tid vil være avgjørende for fordelingen av økonomiske goder, og et minimum av fordeling av økonomiske midler er en forutsetning for demokratisk politisk organisering. Demokrati og menneskerettigheter er også gjensidig avhengig av hverandre. Kapittel 1.4 utdyper den rettighetsbaserte utviklingspolitikken.

Historisk sett har demokratiets framvekst vært nært knyttet til to parallelle utviklinger: Reduksjon av sult og ekstrem fattigdom og middelklassens vekst. Fordelingen av politisk makt har gått i takt med utbredelsen av velstand og kunnskap til stadig større lag av befolkningen. Det er en klar sammenheng mellom økonomiske

ressurser og utdanning og demokratisk maktfordeling. Autoritære stater er aldri blitt demokratier uten at opposisjonen har krevd en større andel av makten gjennom aktive politiske handlinger. Slike handlinger krever ressurser i form av både kunnskap om politikk og organisering og økonomiske midler.

3.1 Mer vekt på demokrati i bistanden

Sammenhengen mellom demokrati og økonomisk vekst er omstridt. Det er imidlertid mye forskning som tyder på at demokrati styrker økonomisk vekst. Spesielt ser dette ut til å være tilfellet over lengre tidsrom. Det er ikke empiri som tyder på at autoritære regimer vokser raskere enn demokra-



Figur 3.1 Aung San Suu Kyi – en livslang kamp for demokrati.

Foto: Pietro Masturzo/OnOff Picture. Fra Nobels Fredssenters utstilling Mother Democracy.

Boks 3.1 Den arabiske våren

«Demokrati! Frihet! Verdighet!» var slagordene til folkemassene som gjennom vinteren og våren 2011 fylte gater og torg i arabiske land. Ungdom og kvinner ledet an i protestene. De behersket de nye sosiale mediene: Facebook og Twitter ble brukt for å samordne, mobilisere og informere om protestene. Tilnavnet «verdens første Facebook-revolusjon» var ikke tilfeldig.

De fattige massene slo seg sammen med middelklasseungdommen. De fant seg ikke lenger i autoritære regimer, korrupsjon, brutalitet og menneskerettighetsbrudd. De gjorde opprør mot en hverdag med undertrykkelse, fattigdom, mangel på arbeid og håpløshet. De krevde det vi tar som en selvfølge – politiske ledere som velges og som står til ansvar for folket, demokrati, frihet, verdighet, håp. Den arabiske våren inspirerte også utenfor de arabiske landene, og viste sprengkraften i folks krav om rettigheter.

De pågående endringsprosessene i den arabiske verden er av dyptgripende karakter, og de vil ta tid. Hva som kommer ut i andre enden er vanskelig å forutsi. Mange krefter er i spill, ikke minst foregår det religiøse dragkamper. Mye

fokus har vært på frie valg. Strengt religiøse partier er blitt stemt fram som en sentral politisk kraft i mange land. Liberale og sekulære er i økende grad bekymret for at revolusjonen «deres» resulterer i noe annet enn det de slåss for. Valg er uansett bare begynnelsen. Reell demokratisering forutsetter grunnleggende endringer i samfunnet, spesielt innen utdanning, økonomiske muligheter, lovreform og institusjonsbygging. Grunnlovsreform er det viktigste spørsmålet i flere land akkurat nå – der konfronteres ulike verdier og interesser. Ikke minst er kvinners og minoriteters stilling utsatt.

Om demokratiet historisk sett gir det beste grunnlag for stabilitet og velferd, er veien fram dit full av snublesteiner og tilbakeslag. Bildet er ulikt fra land til land. Hvert land har sin historie og forutsetninger og må finne sin egen form. Andre må støtte de krefter som trekker i riktig retning, støtte dem på deres egne premisser, tålmodig og realistisk, men samtidig ha klare forventninger til respekt for universelle menneskerettigheter og demokratiske grunnverdier.

tier, selv om Kina ofte framheves som et eksempel på nettopp dette. Demokratiske land kan oppleve lavere økonomisk vekst enn de raskest voksende autoritære økonomiene, men veksten er gjerne mer robust, og de demokratiske økonomiene er bedre rustet til å håndtere økonomiske kriser når de inntreffer. Forskning tyder også på at det er en sammenheng mellom økt demokrati, sikring av eiendomsrett og økte utenlandsinvesteringer i de minst utviklede landene.

Når demokratiet slår rot i et samfunn, er det en tendens til at økonomiske goder fordeles jevnere enn i autokratier. Demokratiske mekanismer i et fungerende demokrati tilsier at ledere som ikke leverer tilstrekkelig til sine velgeres forventning, vil måtte gi slipp på makten. I en slik situasjon vil flere grupper i samfunnet bli tilgodesett enn tidligere. Dette er ikke en automatisk sammenheng. Det finnes eksempler på demokratier der fordelingen av økonomiske goder blir stadig skjevere, og autokratier der fordelingen er ganske god. Imidlertid vil demokratiske valg, uavhengig presse og et fritt sivilsamfunn kunne bidra til at en slik skjev fordeling ikke opprettholdes.

Regjeringen ønsker gjennom sitt bilaterale stat-til-stat-samarbeid å legge større vekt på å støtte opp om land som har en tydelig demokratisk utvikling. Bistand til mer demokratiske regimer gir mer utvikling for pengene.

Regjeringen ønsker å øke bevisstheten omkring risikoen for at bistand kan bidra til å opprettholde eller forsterke autoritære utviklings-trekk. Det må gjøres gode demokratianalyser i forkant. Graden av demokrati vil derfor legges enda sterkere til grunn for prioriteringene i den bilaterale bistanden.

Det er krevende å vurdere lands demokratiske utvikling. Utviklingen er sjelden lineær. Selv innen en mangeårig god tendens vil det være et og annet tilbakeslag. Land som Senegal, Malawi og Mali er eksempler på dette. Det er imidlertid det langsiktige perspektivet som må ligge til grunn for vurderingene. Avbrudd i overføringer som følge av midlertidige tilbakeslag kan ha negative konsekvenser. Landet kan få et dårligere utgangspunkt når demokratiske krefter kommer tilbake makten. Det er derfor viktig å se en prioritering av land på bakgrunn av demokratisk utvikling i et langsiktig perspektiv, slik

at effekten av bistanden blir best mulig. Noen land kan dessuten vise til god praksis for demokrati og menneskerettigheter på enkelte områder, men samtidig være svært autoritære på andre. Regjeringen vil legge forståelse av slike nyanser i det enkelte land til grunn for sitt arbeid. Det er avgjørende at norske ambassader har kompetanse og kapasitet til å vurdere demokratiutviklingen over tid, og analysere den ut fra lokal kontekst.

I land der utviklingen går i gal retning, er det viktig å støtte opp om demokratiets støttespillere i sivilsamfunnet, uavhengige media og academia. Støtte til utvalgte statlige institusjoner kan også være aktuelt, dersom disse anses som viktige for at den autoritære tendensen brytes. Risikoen for at bistanden i praksis bygger opp under en negativ utvikling skal alltid vurderes. I utgangspunktet vil regjeringen være særdeles varsom med stat-til-stat-samarbeid under slike forhold. I konkrete tilfeller vil det imidlertid være aktuelt å gi målrettet støtte til deler av statlig virksomhet, som for eksempel til opplæring av politi og dommere i menneskerettigheter, eller kapasitetsbygging av riksrevisjon eller andre organer som anses for å være egnet til å fremme rettsstatsprinsipper, anti-korrupsjon og menneskerettigheter. Slik støtte vil

bli gitt i samarbeid med andre givere og gjerne gjennom multilaterale kanaler, som en ytterligere kvalitetssikring.

Norsk bistand er en del av regjeringens helhetlige utenrikspolitikk. Norges engasjement er ikke alltid begrenset til demokratifremme, men kan for eksempel også omfatte bidrag til fred- og forsoningsprosesser. Dette kan i visse tilfeller tale for bruk av bistand som kan støte mot prinsippet om å legge en positiv demokratiutvikling til grunn.

Hva er demokrati?

Med demokrati menes folkestyre. Gjennom ulike organisasjonsformer lager man ordninger for representativt styre på vegne av folket. Det er ikke enighet om en enkelt definisjon av «demokrati» som tar opp i seg alle de nødvendige bestanddelene som et slikt politisk system består av. Demokrati er fellesbetegnelse på styresett som kan fungere på ulike måter. Det er imidlertid enkelte fellesfaktorer, der særlig grunnleggende menneskerettigheter står sentralt. «Demokrati» bør forstås som et samfunn der individer har lik rett og mulighet til politisk deltakelse. Dette er mer enn et



Figur 3.2 Mulighet til å utøve demokratiske rettigheter er ikke dagligdags alle steder i verden. Lange køer, verdighet og høytid preget folkeavstemningen om Sør-Sudans løsrivelse fra Sudan i 2011.

Foto: UN Photo/Tim McKulka

Boks 3.2 Demokratiets lunefulle veier

Erfaring fra Malawi viser at folkestyrets utvikling i afrikanske land ikke er en optimistisk, rettlinjet ferd mot fullt demokrati. Den består av framgang, sidesprang, sirkelgang og tilbakeslag, for så å gå framover igjen.

Etter at den over 90 år gamle diktatoren Hastings «Kamuzu» Banda måtte gi slipp på sitt jerngrep om Malawis politiske og økonomiske liv og tillate flerpartivalg i 1994, strømmet bistandsgiverne til landet. Full yrings- og organisasjonsfrihet ble innført, og den nye folkevalgte regjeringen gjorde mye for å bygge opp institusjoner for lov og rett. Demokratiet blomstret. Etter hvert tok imidlertid mange av de nye lederne for seg av «matfatet». En ny elite oppsto, som hadde problemer med å gi fra seg makta da regjeringstiden nærmet seg slutten og det skulle være nye valg i 2004. Presset fra media, kirkene og frivillige organisasjoner var sterkt. Økonomien sto i stampe, og givene så mørkt på framtida for landet. Flere trappet ned eller trakk seg ut.

Likevel ble valgene i 2004 frie. Den nye presidenten, Bingu wa Mutharika, brøt med den gamle makteliten og etablerte støtte i befolkningen gjennom satsing på økonomisk vekst og matsikkerhet. Han vant en overveldende valgseier i 2009. Da var også den internasjonale bistanden til landet kraftig økt. Men i sin andre periode var presidenten og regjeringen mest opptatt av å sikre sine politiske posisjoner og økonomiske gevinster for framtida, og styret ble stadig mer autoritært. Det toppet seg i 2011, da 20 mennesker ble drept etter demonstrasjoner

og opptøyer. Givene holdt tilbake mye av sin bistand. Landet gikk inn i en politisk og økonomisk krise, inntil presidenten plutselig døde i påsken 2012.

Den nye presidenten, Joyce Banda, opphevet lover som truet yringsfriheten og styrket politiets makt. Hun skiftet ut ledelsen i politiet og erklærte kamp mot korrupsjonen i landet. Samtidig gjennomførte hun omfattende og nødvendige økonomiske reformer. Hun fikk sterk støtte fra det internasjonale samfunnet, og budsjettstøtten og andre større bistandsfinansierte programmer kom på skinnene igjen.

Fra Norge begynte sin bistand til Malawi, på slutten av 1990-tallet, har demokratiutvikling og menneskerettigheter vært et sentralt element i samarbeidet. Ambassaden gikk inn i et langsiktig samarbeid med FNs utviklingsprogram (UNDP) for å konsolidere demokratiet i landet. Dette programmet har fortsatt sitt arbeid under skiftende politisk styre, også når demokratiet har vært under press. Evalueringer viser at arbeidet har gitt resultater over tid, og særlig har det bidratt til å fjerne vanlige folks frykt for å kreve sin rett overfor myndighetene.

Samtidig har Norge gitt støtte til sivilsamfunnet, og fokusert spesielt på å støtte kampen for kvinners rettigheter og beskytte menneskerettsforsvarere når de har vært under press. Gjennom samarbeid for å bygge ut helsetjenestene i landet, støtte til økt produksjon og inntekt for landets fattige bønder og budsjettstøtte, har Norge også kunnet være med på å sikre folks økonomiske og sosiale rettigheter.

«flertallsstyre», hvor et numerisk flertall har muligheten til å påtvinge minoritetene sine prioriteringer og sin politikk. Et robust demokrati forutsetter institusjonaliserte garantier for lik rett og mulighet til deltakelse, spesielt for grupper som tradisjonelt risikerer politisk marginalisering, som kvinner, etniske og religiøse minoriteter og funksjonshemmede. Flere institusjoner kan settes opp for å ivareta disse prinsippene. Velfungerende parlament er viktige, men også andre institusjoner må være på plass for å realisere prinsippet om inkluderende politisk deltakelse. Respekt for menneskerettighetene og opprettholdelse av rettsstatsprinsippene er forutsetninger for demokratiske institusjoner.

En rekke elementer har innvirkning på demokratiets vekstvilkår i ulike land. Det som kan være en positiv trend i ett land kan virke negativt i et annet. Økonomisk vekst, arbeidsledighet, utdanningsnivå, historie og politisk kultur, og sittende ledelses politikk, spiller inn. Igjen er den lokale forståelsen helt sentral.

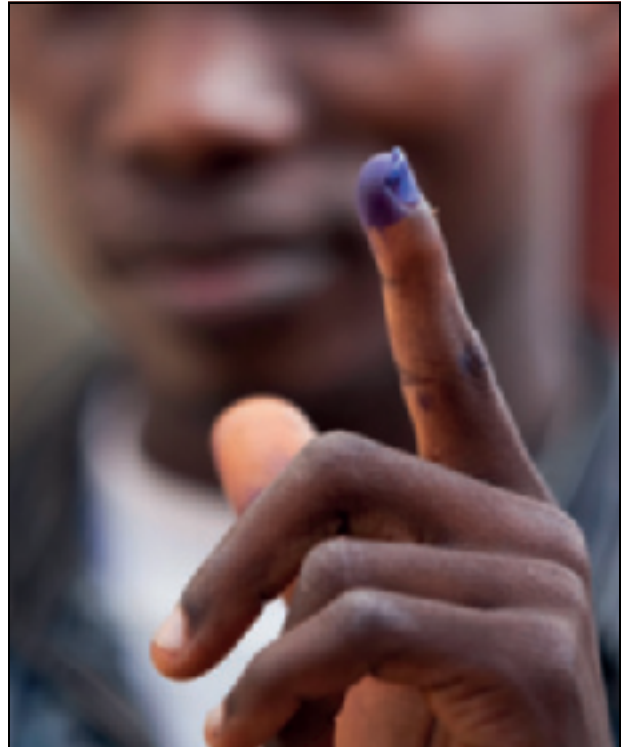
Mangelen av én enkelt og omforent definisjon av «demokrati» tilsier at det heller ikke er enighet internasjonalt om nøyaktig hvilke kriterier som skal legges til grunn for å vurdere graden av demokrati i et land. Imidlertid er det visse grunnleggende faktorer som er inkludert i de fleste forsøk på måling av demokratisk samfunnsorganisering. Regjeringen ønsker å framheve følgende faktorer:

1. Reell konkurranse om politisk makt mellom individer og organisasjoner.
2. Inkluderende deltakelse av borgerne i politikken gjennom frie og rettferdige valg og andre ordninger som omfatter folks deltakelse og medbestemmelse. Inkluderende deltakelse omfatter også individer og grupper som er potensielt sårbare eller marginaliserte.
3. Ivaretagelse av sivile og politiske menneskerettigheter, herunder ytringsfrihet, forsamlingsfrihet og organisasjonsfrihet.
4. Ivaretagelse av rettsstatsprinsipper, det vil si at staten styrer etter lovverket, at loven gjelder likt for alle og at borgerne har rettsvern for grunnleggende rettigheter.

Det er en lang rekke underliggende faktorer som må tas med for å tolke innholdet i disse dimensjonene. Reell konkurranse om den politiske makten forutsetter eksistensen av organisert opposisjon til den sittende regjeringen. Opposisjonen må fritt kunne formidle uavhengige synspunkter til befolkningen, og ha reelle muligheter til å kunne overta styret av landet gjennom regelmessige valg. Inkluderende deltakelse betyr også retten til å bli hørt mellom valg. Positive effekter av ytringsfriheten forutsetter i praksis at det må eksistere et minimum av uavhengige media, med mulighet til å nå ut til befolkningen med informasjon og synspunkter. Et lokalt sivilsamfunn som har ressurser til organisering, i form av kunnskap, økonomiske midler og effektive kanaler for kommunikasjon, er en forutsetning for positive virkninger av forsamlingsfriheten. Kontroll med korrupsjonen er en forutsetning for rettsstaten. Og tilstrekkelig kapasitet i statlige organer er en forutsetning for opprettholdelse både av rettsstaten og menneskerettighetene.

Bildet kompliseres ytterligere av faktorer som tid og interesser hos beslutningstakere til å fremme demokratiske reformer. Det er eksempler på land der demokratiseringsprosesser har begynt, men stoppet opp, og der staten styres av ledere som vekselvis framstår som reformvennlige og reaksjonære. Det er også eksempler på land hvor myndighetene er sammensatt av grupper og individer med vidt forskjellige interesser og evne til å gjennomføre demokratiske reformer. Sammenlikninger av lands styresett må ta høyde for at landene har ulik historie, sosioøkonomisk utvikling og politisk kultur.

Gitt denne kompleksiteten, må vurderinger av demokratiets tilstand i hvert enkelt tilfelle bygge på en helhetsvurdering. Det er mange kilder som kan benyttes i vurderingen av demokratiets til-



Figur 3.3 Jeg har stemt! En finger farget av blekk er et symbol på oppfyllelse av demokratiske rettigheter i mange utviklingsland.

Foto: UN Photo/Staton Winter

stand i ulike land. Informasjonskilder er uavhengige frivillige organisasjoner og aktører, som Brookings Institution, Freedom House, The Economist og andre. Vurderinger av demokratiets tilstand som gjøres av multilaterale organisasjoner som FNs menneskerettighetsråd, FNs traktatororganer, Verdensbanken, de regionale utviklingsbankene, OECD, IDEA (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*) og andre er nyttige redskaper. Det er også uavhengige akademiske framstillinger av demokratiets tilstand i hver enkelt stat. Flere regionale institutter som Afrobarometer og Arab barometer utfører også opinionsundersøkelser som gir grunnlag for landvise, sammenlignende studier av befolkningens oppfatning av økonomisk og politisk utvikling. Alle disse kildene må brukes, over tid, i den helhetsvurderingen som Norge gjør av demokratiets tilstand og utvikling i det enkelte land.

Norges støtte til demokratiutvikling

Demokrati kan ikke påføres utenfra, men demokratiske prosesser kan støttes av utenlandske aktører. Demokrati handler om endring av politisk kultur i et samfunn, og det er avgjørende at lokale

Boks 3.3 Mo Ibrahim – forkjemper for godt lederskap og styresett i Afrika

Den sudanskfødte, britiske entreprenøren Mo Ibrahim etablerte i 2006 en stiftelse som arbeider for bedre lederskap og styresett på det afrikanske kontinentet. Stiftelsen har utarbeidet en egen indeks (*The Ibrahim Index of African Governance*) som måler hvor godt styresett landene i Afrika har. Stiftelsen vurderer variabler som korrupsjon, menneskerettigheter, rettsikkerhet, menneskelig utvikling og økonomiske muligheter. Indeksen utgis i en årlig rapport hvor 52 afrikanske land rangeres og trender for de ulike indikatorene presenteres.

I henhold til rapporten utgitt i 2012 er det land med lavt innbyggerantall som scorer høyest. På de fire øverste plassene finner vi Mauritius, Kapp Verde, Botswana og Seychellene. I motsatt ende ligger følgende fire land; Somalia, Den demokratiske republikken Kongo, Tsjad og Eritrea.

I løpet av de seks årene indeksen er blitt utarbeidet, er det fire land som skiller seg ut ved at de har hatt stor endring i totalindeksen. Tre av disse har hatt en positiv utvikling – nemlig Liberia (nr. 34), Angola (nr. 40) og Sierra Leone (nr. 30), mens Madagaskar (nr. 35) har hatt en påfallende negativ utvikling.

De landene Norge har mest omfattende utviklingssamarbeid med, har alle hatt positive, om enn ikke så store, endringer i sin totalindeks i seksårsperioden. Ghana ligger høyest på en 7. plass. Tanzania har klatret jevnt, og ble i 2012 rangert som nr. 10. Malawi ligger på 17. plass, Mosambik på 21. plass, og Etiopia er rangert som nr. 33.

Mo Ibrahim-stiftelsen deler også ut en pris for fremragende lederskap til afrikanske stats- eller regjeringsoverhoder som har forlatt sitt embete i løpet av de siste tre årene. Prispengene inkluderer et beløp øremerket for at mottakeren skal kunne dele sine erfaringer og ekspertise og fortsatt ha en offentlig rolle. Prisen er delt ut tre ganger siden 2007. Vinnerne har vært tidligere presidenter Joaquim Chissano fra Mosambik, Festus Mogae fra Botswana og Pedro Pires fra Kapp Verde. Ingen pris ble utdelt i 2009, 2010 og 2012. Mo Ibrahim har understreket at prisen ikke vil utdeles når ingen kandidater tilfredsstiller alle kriterier for fremragende lederskap. Den skal henge høyt og være en inspirasjon for afrikanske ledere.

aktører til enhver tid er drivkreftene bak press for grunnleggende demokratiske reformer. Demokratistøtte fra Norge må derfor gis i form av politisk og materiell støtte til lokale krefter. Utenriks-tjenestens viktigste oppgave vil være å opparbeide solid kunnskap om lokale forhold, primært gjennom utenriksstasjonene. Med dette i bunn skal utenriks-tjenesten benytte de tilgjengelige midlene for å støtte demokratisk utvikling og motvirke autoritære krefter.

Regjeringen har flere virkemidler til rådighet for å støtte opp under demokratisk utvikling og demokratibevegelser i ulike land. Noen av virkemidlene er rent politiske, andre innebærer også bruk av bistandsmidler. Alle virkemidlene må tilpasses den lokale konteksten.

1. Politiske uttalelser

Signaler som gis i den politiske dialogen med andre land, gjennom massemedia og i relevante multilaterale organer, kan påvirke både regjeringer og ikke-statlige politiske aktører. For eksempel vil uttalelser i FN og andre

multilaterale fora kunne ha en viktig støttende effekt for de lokale kreftene som arbeider for demokrati og menneskerettigheter. Norge har klare forventninger til samarbeidslands demokratiske verdier og evne til å gjennomføre menneskerettighetene. Politiske uttalelser kan ha betydning overfor alle typer land. Overfor de mer autoritære regimene vil politiske uttalelser være et hovedvirkemiddel for å fremme demokrati, gitt at det vil være begrensede muligheter for andre virkemidler.

2. Støtte til lokalt sivilsamfunn

Et fritt og kritisk sivilsamfunn er et grunnleggende gode i alle samfunn, og avgjørende for at demokratiet skal kunne slå rot. Lokale menneskerettighetsforsvarere og demokratiforkjempere har behov for både politisk og materiell støtte. Politisk organisering av interessegrupper er en sentral forutsetning for demokratisk utvikling. Vilårene for slik organisering er sterkt varierende. Ulikhet i lovgivning og praksis, tilgang på ressurser i sivilsamfunnet

og politisk kultur for en deltakende offentlig debatt er avgjørende faktorer. Hvilke grupper som kan og bør støttes vil variere fra land til land. Kvinneorganisasjoner, fagforeninger, arbeidsgiverforeninger, stiftelser og ungdomsorganisasjoner kan ha ulike behov for støtte, og ulike evner og interesser for å påvirke samfunnet i demokratisk retning. Norsk støtte til sivilsamfunn skal særlig rettes mot endringsaktører som arbeider for en mer demokratisk utvikling.

Kultur er også viktig for utvikling av sivilsamfunnet. En sterk kultursektor kan være en drivkraft for mer åpne og demokratiske samfunn. Meld. St. 19 (2012–2013) *Regjeringens internasjonale kulturinnsats* går nærmere inn på dette.

3. Støtte til uavhengige media

Uavhengige radiokanaler, aviser og TV er sentrale for inkluderende politisk deltakelse. Sivilsamfunnet må ha kanaler for spredning av sine syn. Uavhengige media forutsetter en kritisk masse av journalister med et minimum av kunnskap og opplæring. Det forutsetter også kapasitet i form av organisering og ressurser innen uavhengige media. Norge skal bidra til utvikling av media gjennom støtte til internasjonale og lokale aktører som driver utdanning og opplæring av journalister, og til å styrke uavhengige media gjennom støtte til kapasitetsbygging.

4. Støtte til styrking av rettsstatsprinsipper

Demokratier er avhengige av et minimum av tillit mellom myndigheter og borgere. Denne tilliten avhenger av at offentlige institusjoner tydelig anerkjenner borgernes legitime behov og bekymringer. Men enda viktigere er at disse institusjonene styres utfra prinsipper om rettferdighet og likhet for loven, respekt for menneskerettighetene og med nulltoleranse for korrupsjon. I mer reformvennlige stater kan utvikling av rettsstaten først og fremst være et spørsmål om kapasitet. I denne typen land vil det være aktuelt å støtte styrking av statlige institusjoner, som menneskerettighetskommisjoner, parlament, riksrevisjoner, tilsynsorgan og uavhengige domstoler. I land med mer autoritære trekk kan målrettede støttetiltak være aktuelt i enkelte tilfeller, under forutsetning av at tiltaket anses å styrke muligheten for demokratisk utvikling.

3.2 Sivilsamfunn og uavhengige media – demokratiets forkjempere

Et mangfoldig og dynamisk sivilsamfunn er et viktig supplement til de folkevalgte strukturene og en forutsetning for demokratisk utvikling. Sivilsamfunn kan fungere som interesseorganisasjoner, vaktbikkjer og endringsaktører. Mobiliserer de sterkt nok mot makthaverne, kan endring tvinges fram. Den teknologiske utviklingen, med større tilgang til mobiltelefoner, internett og sosiale media, bidrar til bedre informasjonsflyt og større åpenhet, og dermed flere muligheter for påvirkning og mobilisering.

I land med demokratisk styresett er retten til informasjon, fri meningsdannelse og offentlig kommunikasjon gitt et sterkt rettsvern og ivarettatt av mange ulike institusjoner. Sivilsamfunn og uavhengige media er to sentrale garantister for at virkeligheten skal stemme overens med disse idealene. Sivilsamfunn og media er ikke bare sentrale i offentlig meningsdannelse, kritikk, debatt og nyskaping, men de ivaretar også viktige kontrollfunksjoner i det politiske liv, og utøver et kritisk korrektiv til maktmisbruk og manglende åpenhet på alle samfunnsområder. Skal sivilsamfunnsaktører ha mulighet til å holde beslutningstakere ansvarlig og påvirke dem, forutsetter det folkelig legitimitet og oppslutning. Det er viktig å legge til grunn en bred definisjon av sivilsamfunnet for å fange opp bevegelser og aktører som har stor oppslutning lokalt eller nasjonalt.

Det politiske handlingsrommet til media og sivilsamfunnet er imidlertid ofte begrenset av staten og makthavernes interesser. I mange land er det sterke spenninger mellom frivillige aktører og uavhengige media på den ene siden, og den politiske eliten og deres kommunikasjonsapparat,

Boks 3.4 Hva er sivilsamfunnet?

Det er ingen entydig definisjon av begrepet «sivilsamfunnet», men en allmenn oppfatning er at begrepet dekker aktører som ikke er offentlige eller kommersielle (*non-governmental, non-profit*). Dette inkluderer frivillige organisasjoner, støttegrupper, religiøse samfunn, sosiale bevegelser, fagbevegelse mv. I noen tilfeller vil academia være inkludert, men ofte er slike miljøer underlagt statlig styring. Media vil som oftest være kommersielle, men ikke alltid.

inkludert statskontrollerte media, på den andre siden. Dette setter grenser for politisk deltakelse og arbeidet for en mer rettferdig fordeling av samfunnets goder.

I noen tilfeller vil mulighetene til å støtte endringsaktører i sivilsamfunnet i autoritære stater begrenses av en argumentasjon om at slik støtte representerer brudd på prinsippet om ikke-innblanding i statens interne anliggender. I noen land har myndighetene innført forbud mot at frivillige organisasjoner kan motta internasjonal støtte. I enkelte land risikerer organisasjonene å bli anklaget for spionasje eller landsforræderi dersom de mottar slik støtte.

Regjeringen ønsker å styrke de delene av sivilsamfunnet i sør som har en reell mulighet til å være drivkraft og endringsaktør for å skape mer åpne og demokratiske samfunn og for å bekjempe fattigdom. Virkemidlene spenner fra politisk påvirkning på nasjonale rammevilkår til enkelttiltak og opplæring på individnivå.

Begrunnelsen for denne støtten er dels at et aktivt sivilsamfunn er et gode som ikke trenger noen begrunnelse ut over seg selv, og dels at slike aktører leverer vesentlige bidrag til fattigdoms-

bekjempelse og rettferdig fordeling. Det er likevel viktig at frivillige organisasjoners bidrag som tjenesteytere ikke går på bekostning av statens evne og posisjon som tjenesteleverandør, men utfyller denne.

Nasjonale myndigheters ansvar for å legge til rette for gode arbeidsvilkår for frivillige aktører løftes fram i partnerskaps erklæringen i Busan fra desember 2011, som ble undertegnet av nesten alle stater i verden.

Den norske strategien for sivilsamfunn og medieutvikling i arbeidet mot fattigdom og undertrykking tar utgangspunkt i forholdene i det enkelte land. Aktører som arbeider for utvikling, demokratisering og omfordeling av makt, og som har en reell mulighet til å bidra til endring, skal styrkes.

Gjennom partnerskap med lokale organisasjoner er norske aktører med på å øke kompetansen og bygge allianser mellom ulike grupper og interesser som kan skape en bred folkelig mobilisering mot fattigdom og undertrykking. Noen ganger skjer dette i politisk samarbeid med nasjonale og lokale myndigheter, andre ganger utgjør myndighetene en del av problemet.

Beslutningstakere tar oftest hensyn til det som oppleves som sterke press- og interessegrupper.



Figur 3.4 Pakistanske Malala Yousafzai – et sterkt eksempel på unges engasjement og kamp for sine rettigheter. Mange verdensledere har latt seg inspirere av hennes mot.

Foto: UNESCO/Emilien Urbano

Boks 3.5 Bondeorganisasjoner

Bondeorganisasjoner kan spille en viktig rolle som bøndernes lokale stemme overfor myndigheter. I mange land, særlig i Afrika, er imidlertid de fleste bondeorganisasjoner i større grad involvert i å spre kunnskap om landbruksfaglige spørsmål, og i mindre grad interesseorganisasjoner for bøndernes krav til myndighetene. Men gradvis ser man nå at flere av disse også tar aktivt del i den lokale politiske debatten. Et eksempel er Malawis største småbrukerorganisasjon (*National Smallholder Farmers' Association of Malawi/NASFAM*). NASFAM har engasjert seg i systematisk dialog med myndighetene og fikk på denne måten løftet et eksportforbud på soyabønner og endret importbeskatning av landbruksutstyr.

Etablering av bondeide organisasjoner for samarbeid om innkjøp av innsatsvarer og/eller salg av produksjonen vil være med på å styrke bøndernes stilling i markedet, og dermed også inntektsmulighetene. Småbrukere som står alene vil stå svakt i markedet, og samvirkeorganisasjoner kan sikre omsetningen av landbruksvarer til fordel for både bonden og forbrukeren. Flere bondeorganisasjoner er i ferd med å ta denne rollen, og vil dermed få en større politisk betydning etter hvert. Deres arbeid er helt sentralt i arbeidet for å sikre at småbøndernes stemmer blir hørt.

Ungdoms politiske og sivile rettigheter blir ofte neglisjert. De har i følge FNs barnekonvensjon rett til ytringsfrihet, til å organisere seg og til å bli hørt i saker der de er berørt. Men i praksis har denne gruppen ofte liten politisk og økonomisk makt. Samtidig vil politiske beslutninger ha stor betydning for dem. Aktiv ungdomsdeltakelse er en fornuftig økonomisk og politisk investering i framtida. For ungdom er engasjement i sivilsamfunnet ofte den viktigste inngangen til og arenaen for deltakelse i demokratiske prosesser.

Demokratiske ungdomsorganisasjoner er sentrale for å utvikle og holde oppe et levende demokrati. De representerer en kanal hvor ungdom selv kan formulere sine politiske krav og fremme sine menneskerettigheter. Gjennom mobilisering, kunnskapsoppbygging, ledertrening og organisasjonsutvikling er ungdomsorganisasjo-

Boks 3.6 Nye tema i journalistopplæringen

Norsk støtte til opplæring i økonomisk journalistikk i Afrika, i regi av Thomson Reuters, er et eksempel på at nye tema som skatteflukt, skatteparadis og økonomisk kriminalitet settes på mediernes dagsorden. Det peker på nødvendigheten av å kunne arbeide internasjonalt med saker som ikke kjenner nasjonale grenser. Forskning viser at media er avgjørende for at andre sektorer skal kunne levere bedre varer og tjenester. Det er påvist en klar sammenheng mellom styrking av mediesektoren i et land og politisk stabilitet, anti-korrupsjonsarbeid og utviklingseffekt.

nene med på å sikre at ungdommers stemmer blir hørt og at myndighetene stilles til ansvar. Som utviklingsaktør er det viktig å forstå hvordan man best støtter opp om slike organisasjoner.

Utdanning er et viktig virkemiddel for å sette ungdom med ulik sosial bakgrunn i stand til å delta på lik linje både i arbeidslivet og i demokratiske prosesser. Gjennom skolen skal elevene utrustes med grunnleggende ferdigheter som etterspørres i arbeidslivet, demokratiske verdier og kunnskaper om deltakelse i demokratiske institusjoner. Det vil være vanskelig for ungdom fra fattige eller diskriminerte befolkningsgrupper å fremme sine rettigheter eller å delta i arbeidslivet, om de ikke har fått kunnskap om dette.

Relasjonene mellom staten og sivilsamfunnet, og mulighetene for å utvikle demokratiske relasjoner, er forskjellige fra land til land. Faktorer som spiller inn er blant annet politiske og kulturelle normer og regler, historie, statsform, og statens egne erfaringer med demokratisk styresett.

Den internasjonale mediestøtten har endret seg betydelig på kort tid. For bare få år siden utgjorde ad-hoc-journalistopplæring den vesentligste aktiviteten. I dag har denne andelen sunket til langt under halvparten, mens støtten til programskaping, utvikling av medielovgivning, sektorinstitusjoner, lokalradio, sosiale media, sikkerhet, og ikke minst internett-frihet har vokst tilsvarende. En fri og uavhengig presse forutsetter solid og bærekraftig drift. Organisering, forretningsmessig drift, distribusjon og markedsføring er viktige bidrag.

De sosiale mediernes mulighet for å legge til rette for bred politisk deltakelse har allerede

Boks 3.7 Religiøse institusjoner som endringskraft

I desember 2007 ble en gruppe religiøse ledere fra ulike trossamfunn tatt med på en tur til gruveområdene nord i Tanzania. Sjøkket over fattigdommen rundt gullgruvene, og de miljøproblemene gruvedriften hadde ført til, satte dype spor. I den TV-sendte julegudstjenesten samme år gikk den anglikanske erkebiskopen hardt ut mot gruveselskapene. Senere publiserte de muslimske og kristne rådene en felles rapport som tok for seg hvor lite skatt selskapene betalte. Rapporten var et direkte innlegg i en lovprosess som senere førte til en lovendring hvor skatten for gruveselskapene ble økt. Spesialister fra mindre organisasjoner, som i en årrekke hadde jobbet med miljø- og menneskerettighetsspørsmål knyttet til industrien, kunne nå snakke mer åpent, og avisene begynte å skrive mer kritisk. Et nytt rom var åpnet opp. Arbeidet til de tre rådene er nå organisert i en interreligiøs komité for miljø og økonomisk rettferdighet.

vist sitt potensial. En av de store fordelene med sosiale media er at de er ikke-diskriminerende, i den forstand at grupper som normalt ikke blir hørt i den offentlige debatten kan få en stemme. Dette gjelder for eksempel kvinner, som i noen samfunn møter restriksjoner på offentlig deltakelse.

Den arabiske våren viste tydelig hvordan sosiale media kan ha viktige funksjoner som et meningsfellesskap og som informasjonskanal for opposisjonelle. Sosiale media og ny teknologi er i stor grad også ungdommens domene, hvor barn og unge som ikke får sin stemme hørt gjennom valgurnene fritt kan ytre sine meninger.

Medievirkeligheten endrer seg raskt i alle land. Nye teknologiske løsninger, produkter og forretningsmodeller kan være utdatert nesten før de er lansert. Som en liten aktør legger Norge i denne sammenheng vekt på å jobbe tett med andre givere og sentrale internasjonale spesialistorganisasjoner på ytrings- og medieutvikling. Samtidig er det mange som fortsatt ikke har tilgang til internett. Særlig på landsbygda er radioen fortsatt den viktigste informasjonskilden for mange.

3.3 Korrupsjon skaper større ulikhet

Korrupsjon utgjør en alvorlig trussel mot rettsstaten, og dermed også mot demokratiet. Korrupsjon på alle nivå fremmer ulikhet og urettferdig fordeling. Korrupsjon er handlinger, eller forsøk på handlinger, hvor noen krever eller mottar, aksepterer eller tilbyr noen en utilbørlig fordel i privat og offentlig sektor. Korrupsjon foregår også mellom private aktører – i privat sektor og i sivilsamfunnet.

Korrupsjon hindrer effektiv bruk av nasjonale ressurser, og hemmer økonomisk vekst. Korrupsjon undergraver formelle prosesser og det politiske systemet. De negative konsekvensene av korrupsjon er omfattende, enten vi snakker om bestikkelser i liten skala eller kapitalflukt i stor skala. Småskalakorrupsjon i form av bestikkelser har en direkte effekt på enkeltmennesket. Korrupsjon kan stå i veien for folks tilgang til helse- og utdanningstjenester og hindre juridiske rettigheter, og på den måten svekke fattiges muligheter til å legge grunnlaget for et bedre liv.

Konsekvensene av storskalakorrupsjon som ulovlig kapitalflukt er ødeleggende for samfunnet som helhet, jf. kapittel 8. Storskalakorrupsjon frarøver staten store inntekter, og undergraver dermed muligheten til å gi universelle helse-, omsorgs- og utdanningstjenester av god kvalitet, og investeringsprosjekter som veier, vann og tilgang til energi.

Et høyt korrupsjonsnivå svekker tilliten til både demokratiske institusjoner og prosesser, og til institusjoner som skal beskytte borgeres rettigheter. I et samfunn preget av korrupsjon kan personlige økonomiske interesser ligge bak tilsynelatende demokratiske beslutninger. Folkets mulighet til å påvirke politiske beslutninger og landets myndigheter rammes også. Når kontrollinstitusjoner som riksrevisjoner, parlament, ombudsmannsordninger og justis- og politivesen er korruperte, faller grunnlaget for demokratiutvikling bort. Dermed svekkes også grunnlaget for fattigdomsreduksjon og bedre fordeling.

Norge arbeider for å forebygge, avdekke og forfølge korrupsjon. Anti-korrupsjon skal være en del av arbeidet for bedre styresett på lokalt, nasjonalt og globalt nivå. Norge er en pådriver for å styrke de multilaterale organisasjonenes arbeid på dette feltet. UNDP driver antikorrupsjonsarbeid i mange land, og har en unik rolle i dette arbeidet.

Midlene Stortinget bevilger til utviklingsformål skal brukes i samsvar med Stortingets forutsetninger, statens økonomiregelvek og inngåtte

Boks 3.8 Budsjettovervåkning i Tanzania

Sporing av offentlige utgifter (*Public Expenditure Tracking Systems/PETS*) er en metode for å overvåke bruk av offentlige midler lokalt, ved å sjekke at penger som bevilges brukes som forutsatt. Målsetningen er at lokalsamfunn skal bli aktive borgere som er bedre i stand til å stille sine ledere til ansvar, kreve sine rettigheter og slik forbedre offentlige tjenester og bruk av offentlige midler.

PETS tar utgangspunkt i allmøtet i landsbyen, som er en del av den offentlige strukturen i Tanzania. Dette møtet oppnevner en komité med ansvar for å gjennomgå finansieringen av det aktuelle offentlige tjenestetilbudet landsbyen bestemmer seg for å utvikle. Det kan være bygging av en helsestasjon, skole, vannforsyning eller lignende. Kirkens Nødhjelp finansierer opplæringen av PETS-komiteen gjennom sine lokale partnere.

Dette har ført til mer aktive lokalsamfunn med bedre informasjon og økt evne til å påvirke landsbyens planer og hvordan de gjennomføres, noe som igjen gir høyere effektivitet og valuta for pengene. I noen tilfeller avsløres også korrupsjon blant lokale ledere og interesser. Det opprettes derfor lokale komiteer av religiøse ledere. Disse støtter opp om landsbykomiteene og kan gripe inn dersom mektige lokale interesser bruker ufine metoder for å beholde sine privilegier.

avtaler. Regjeringen har nulltoleranse for økonomiske misligheter, herunder korrupsjon. Økonomiske misligheter skal forebygges, avdekkes, rapporteres og håndteres.

Utenriksdepartementet opprettet i november 2007 Sentral kontrollenhet som et uavhengig kontrollorgan for forvaltningen av alle midler over departementets budsjett. Enheten er kontaktpunkt og rådgiver for saker der det er mistanke om økonomiske misligheter. Enheten har også ansvar for å påse at det foreligger hensiktsmessige og betryggende instruksjoner, systemer og rutinebeskrivelser for utenriktjenestens økonomistyring, og at økonomistyringen i utenriktjenesten utøves i samsvar med gjeldende bestemmelser. Enhetens kvartalsvise rapporter legges ut på regjeringen.no. Ved utgangen av desember 2012 hadde Sentral kontrol-

lenhet mottatt 415 varsler om økonomiske misligheter, hvorav 254 var avsluttet og 161 fortsatt var under behandling. Tallene omfatter også saker under Norads, Fredskorpsets og Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingslands (Norfund) ansvarsområde.

FN-konvensjonen mot korrupsjon

FN-konvensjonen mot korrupsjon var ved utgangen av 2012 ratifisert av 164 land. Den gir rammer for innsyn og stiller krav til ansvarlighet overfor stater som har ratifisert konvensjonen. Den er et viktig verktøy for å følge hvordan land gjennomfører sine forpliktelser, og for å vurdere hvor behovet for faglig og økonomisk bistand er. Norge ratifiserte FN-konvensjonen i 2006, og følger den internasjonale prosessen rundt den. Sivilsamfunnets deltakelse i oppfølgingen av gjennomføringen av konvensjonen i enkeltland er viktig. Hovedelementene i konvensjonen er forebygging, kriminalisering og rettshåndhevelse, internasjonalt samarbeid, tilbakeføring av stjålne midler, faglig bistand og informasjonsutveksling.

Innsyn og åpenhet i offentlig forvaltning er nødvendig for at myndigheter skal holdes ansvarlig og politiske beslutninger og budsjettdispenseringer etterprøves.

Dette er godt dekket under FN-konvensjonen. Gjennom budsjettstøtte legges det til rette for styrking av systemer for offentlig finansforvaltning og offentlige innkjøp, noe som har ført til større åpenhet og innsyn. Enkelte land publiserer statsbudsjettet på internett, men informasjonen kan være vanskelig tilgjengelig og uoversiktlig. Forbrukstall er ofte vanskelig å sammenligne med budsjettet, og det kan være krevende for eksempel sivilsamfunn, parlament, media og academia å tolke informasjonen. Ved etablering av elektronisk offentlige finansforvaltningssystemer, styrkes det enkelte lands riksrevisjons mulighet til å gjennomføre bedre kontroller og revisjoner.

Regjeringen vil:

- legge større vekt på menneskerettigheter og demokratiets stilling og utvikling i bruken av bistandsmidler
- prioritere stat-til-stat-samarbeid med land som har en positiv utvikling innen demokrati og menneskerettigheter over tid
- legge økt vekt på å vurdere risikoen for at bistand kan bidra til å opprettholde eller forsterke autoritære utviklingstrekk

- legge sterkere vekt på rettighetsbasering, blant annet gjennom utarbeiding av en veileder til bruk for ambassadene
- støtte opp om demokratiske støttespillere og menneskerettighetsforkjempere innenfor sivilsamfunn, academia og media. Arbeidet for kvinners politiske deltakelse vil være særlig sentralt
- støtte sivilsamfunn og parlament i arbeidet med budsjettovervåkning fra lokalt plan i utviklingsland
- gjennomføre en regelmessig gjennomgang av demokratiets stilling og utvikling hos særlig viktige samarbeidsland
- øke støtten til demokratiske organisasjoner og sosiale bevegelser av og for barn og unge
- videreutvikle arbeidet nasjonalt og internasjonalt for å bekjempe økonomiske misligheter i overensstemmelse med nulltoleranseprinsippet
- invitere Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner til et strategisk samarbeid for å videreutvikle utenriktjenestens kompetanse på ungdom og demokratisk deltakelse.

4 En bærekraftig og jobbskapende vekst

Det viktigste virkemiddelet for å få folk ut av fattigdom og bidra til mer rettferdig fordeling av samfunnets goder, er gode arbeidsplasser. Arbeidsplassene må sikre familien en inntekt de kan leve av, ikke være helseskadelige og beskytte og respektere arbeidstakernes rettigheter – det som kalles anstendig arbeid.

For å kunne skape nye, anstendige arbeidsplasser og sikre økonomisk vekst, er det visse forutsetninger som må være til stede. Moderne arbeidsplasser forutsetter ofte stabil energitilgang og krever investeringer. Investeringer innebærer risiko – en risiko som ofte blir høyere dersom landet opplever krig og konflikt, eller har et udemokratisk styresett.

Veksten i verdensøkonomien er ledsaget av en tilsvarende vekst i bruken av naturressurser. En

ensidig satsing på økonomisk vekst, uten å ta hensyn til naturens rammer, kan gi uttelling på kort sikt, men kan svekke forutsetningene for langsiktig vekst og utvikling. En vekst som ikke er miljømessig forsvarlig vil også ramme de fattigste hardest, ettersom levebrødet til de fattige i verden ofte er knyttet til naturressurser. En god vekst er derfor avhengig av både økonomisk, sosial og miljømessig bærekraft.

4.1 Arbeidsplasser i sentrum

Regelmessig inntekt er en forutsetning for å sikre familiens grunnleggende behov. I svært mange samfunn er det også en forutsetning for å få tilgang til skole- og helsetjenester. Familieinntekten



Figur 4.1 Stor stemning når strømmen endelig kommer til landsbyen!

Foto: Guy Mansfield/Panos/Felix features

Boks 4.1 Arbeid og kapital i India

Verdens dyreste enebolig ligger i Mumbai, men Indias hovedstad følger ikke langt bak hva rikdom angår. I oktober 2012 kunne avisen Times of India fortelle at ett mål tomt ble solgt for mer enn 100 millioner kroner i Chanakyapuri, et attraktivt strøk i New Delhi. Det gir en kvadratmeterpris på over 100 000 kroner. Slike tomtepriser slår selvsagt ut i boligmarkedet. Husleien for en leilighet på 150 kvadratmeter i denne delen av byen ligger på om lag 40 000 kroner måneden. Mange som bor her holder seg med sikkerhetsvakter. De tjener 1 200 kroner måneden for å jobbe 12 timers skift sju dager i uka. En vakt må altså jobbe i nesten tre år for å betale én måneds leie hvor han eller hun holder vakt.

er imidlertid ikke en tilstrekkelig forutsetning. Maktforhold innen familien, særlig knyttet til kjønn, betyr mye for hvordan inntekten blir brukt. Tilgang på mat, klær og bra nok boliger avhenger også av en rekke andre faktorer, som sikkerhet, infrastruktur, påvirkningsmuligheter og demokrati.

Privat næringsliv er drivkraften bak nye bedrifter, arbeidsplasser, produksjon og teknologitvilling. Hele 90 prosent av alle jobber i verden finnes i privat sektor. Offentlig sektor må bidra til makroøkonomisk stabilitet, gjennom reguleringer og med skattesystem som sikrer at verdiskaping kommer alle til gode. Det offentlige skaper også arbeidsplasser, særlig gjennom helse- og utdanningssektorene, men også innen områder som infrastruktur, rettsvesen og forvaltning.

I mange utviklingsland er det omfattende reguleringer og byråkratiske prosedyrer som ofte hindrer, snarere enn tilrettelegger for, bedriftsetableringer og handel. Konteksten er helt avgjørende for hva givere og myndigheter bør gjøre, og det er derfor vanskelig å gi generelle råd. Rekkefølgen på tiltak er ofte avgjørende for hvordan de virker. Selv om det er fornuftig for et land å øke skattenivået, kan det være viktig å bedre administrasjonen og utvide skattegrunnlaget først. Det er nødvendig med kontroll og regulering på mange områder i samfunnet, men om instanser og systemer er gjennomsyret av korrupsjon, kan de ende opp med å støtte opp under urettferdigheter de er satt til å

motvirke. Hvorvidt økte ressurser vil bidra til å øke eller løse problemet, vil da avhenge av evne og vilje til å få bukt med korrupsjonsproblemene.

Landbruket er viktigste næring i svært mange fattige land, og fattigdomsreduksjon vil være nært forbundet med økt produktivitet i landbruket. Det er likevel ikke nok. I de fattigste landene er mer enn to tredeler av befolkningen sysselsatt i primærnæringene, og verdiskapingen per person er svært lav. Med økt produktivitet vil det bli behov for færre folk i landbruket, og mange vil måtte finne arbeid i andre næringer. Det er viktig å skape alternative arbeidsplasser før store grupper presses ut av landbruket.

Ingen land har fått til en kraftig reduksjon av fattigdommen uten industrialisering. Skal de fattige landene lykkes i å skape økonomisk og sosial utvikling, må de etablere industri som produserer innsatsvarer til landbruket, bearbeider produkter fra primærnæringene og lønnsomt produserer ulike varer for eksport og hjemlig konsum.

Klimaforhandlingene, og ikke minst Rio+20, har satt grønn økonomi og grønn vekst på dagsordenen. Grønn vekst er vekst som sikrer at også den miljømessige bærekraften blir ivaretatt. Teknologioverføring og nye «grønne» investeringer skaper muligheter for mange nye og moderne arbeidsplasser. Det er etablert et globalt fond for å finansiere klimatiltak i utviklingsland, Det grønne klimafondet. Strategier for å utforme nye arbeidsplasser på en måte som gjør at de senere kan motta støtte fra Det grønne klimafondet, er viktige.



Figur 4.2 Små og mellomstore bedrifter skaper mange arbeidsplasser. Entreprenørene, som denne kvinnen i Elfenbenskysten, spiller en viktig rolle i arbeidet med rettferdig fordeling og kamp mot fattigdom.

Foto: ILO

Boks 4.2 Verdensbankens utviklingsrapport 2013: Sysselsetting/jobber

Verdensbankens årlige utviklingsrapport for 2013 er viet sysselsetting. I rapporten beskriver Verdensbanken arbeidsplasser som er gode for utvikling.

Utviklingsfremmende arbeidsplasser genererer inntekter i form av penger eller annen form for betaling, uten å bryte med menneskerettighetene. Arbeidet og inntekten skal være anstendig, og kan tilhøre formell eller uformell sektor. Arbeid er nøkkelen til utvikling, både økonomisk og sosial. I tillegg til den verdien arbeid representerer for utvikling og selvfølelse for et menneske, er det også avgjørende for fattigdomsreduksjon, produktivitetsøkning og sosial samhörighet. Arbeid fører til utvikling også ved at den enkelte utvikler sine ferdigheter, ved at kvinners innflytelse øker, og gjennom at samfunn som er på vei ut av konflikt stabiliseres.

Rapporten understreker at hindringer for å skape de gode arbeidsplassene ikke nødvendigvis faller inn under arbeidsmarkedspolitikken virkeområde. Den gir fire hovedbudskap til myndigheter:

Arbeidsplassene skapes primært i privat sektor. Det offentlige rolle er å støtte opp under jobbskaping ved å sørge for makroøkonomisk stabilitet, godt forretningsklima, robuste institusjoner og hensiktsmessig arbeidsmarkedspolitikk som vektlegger sysselsettingsvekst, rettigheter og sosial beskyttelse. Tilgang til menneskelige ressurser er også viktig. Det offentlige kan bidra ved å sørge for tilstrekkelig tilbud innen utdanning og helsetjenester.

Regulering av arbeidslivet. Myndighetenes rolle er å sørge for at arbeidsmarksreguleringen er på riktig nivå – for omfattende eller fraværende regulering vil virke negativt inn.

Hva som virker, og hva som er gode jobber, vil variere fra land til land. Det enkelte land må velge politikk ut fra sin kontekst. Myndighetene må identifisere vesentlige hindringer for jobbvekst.

Prioriteringer. For at myndigheter skal kunne sette jobbskaping i sentrum av utviklingsagendaen, må det prioriteres mellom ulike tiltak på bakgrunn av de vesentligste hindringene for ønsket jobbvekst.

4.2 Økonomisk vekst i Afrika

At mange asiatiske land over lang tid har hatt høy økonomisk vekst, og at landene i Latin-Amerika også har hatt stor vekst siden årtusenskiftet, er kjent for de fleste. De siste årene har også mange land i Afrika gjort seg bemerket med høy og vedvarende økonomisk vekst.

Færre konflikter, fravær av store økonomiske tilbakeslag, større politisk stabilitet, bedre og mer demokratisk styresett og en bedre økonomisk politikk har lagt til rette for framgangen i Afrika. Flere forskningsrapporter og evalueringer viser at bistand også har vært et viktig bidrag til framgangen.

Men Afrikas utfordringer er fortsatt formidable. Den prosentvise veksten har et svært lavt nivå som utgangspunkt. Sammenliknet med andre verdensdeler, har Afrika fortsatt en for ensidig økonomi, for lavt utdanningsnivå, svakt styresett og mange sårbare stater. Manglende tilgang på stabil energi og svak infrastruktur er blant flaskehalene for økonomisk vekst og jobbskaping.

Den høye veksten i Afrika har i stor grad vært drevet av større inntekter fra råvareeksport som er tatt ut som forbruk, og i for liten grad investert

langsiktig. Så langt har Afrika vært skjermet fra finanskrisen, ettersom store deler av økonomien ikke er global. Men hvis krisen i den globale økonomien vedvarer og råvareprisene faller, vil det få store konsekvenser.

Afrikas befolkning øker dobbelt så fort som befolkningen i resten av verden, og vil fordobles i løpet av 28 år. Konsekvensene er blant annet økt urbanisering og migrasjon lokalt og regionalt.

4.3 Investeringer

Prognosene for den globale økonomien viser at den største veksten framover vil komme i Afrika, men at også Asia og Latin-Amerika fortsatt vil ha vekst. Veksten i Europa og de øvrige OECD-landene vil fortsatt være lav.¹ I de mest utviklede utviklingslandene, de såkalt framvoksende økonomiene, skjer det nå en rask tilvekst av nye bedrifter finansiert gjennom høy innenlandsk sparing og utenlandske investeringer.

¹ United Nations, World Economic Situation and Prospects 2013.



Figur 4.3 Selv om Afrika henger etter Asia og Latin-Amerika, skapes det stadig flere arbeidsplasser i industrien der også. På denne bedriften i Tanzania produseres fiskegarn.

Foto: ILO

Investeringsviljen er lavere i de fattigere landene. Dårlige rammebetingelser, svak infrastruktur, lav kompetanse og produksjonskvalitet, små markeder og svak eksportevne gjør at mange private investorer mener risikoen er for høy til at de tør satse der.

Norge har gjennom lengre tid hatt ulike offentlige støtteordninger som skal bidra til å utløse kommersielle investeringer i utviklingsland. Sammen med den økte veksten i disse landene har dette bidratt til at flere norske selskaper engasjerer seg nå enn for bare få år siden.

Regjeringens viktigste redskap for å fremme investeringer i utviklingsland er Norfund. Norfund har som mandat å medvirke med egenkapital og annen risikokapital, og yte lån og stille garantier til utvikling av bærekraftig næringsvirksomhet i utviklingsland. Hensikten er å etablere levedyktig og lønnsom virksomhet som ellers ikke ville bli igangsatt på grunn av høy risiko. Norfund skal bidra med kapital i den mest risikoutsatte perioden etter etablering, for senere å selge sine andeler til de øvrige investorene eller i markedet.

Formålet med Norfund er å fremme utvikling i utviklingsland, ikke å bidra til internasjonalisering

av norsk næringsliv. Fondet skal søke etter de best egnede samarbeidspartnerne globalt innen de prioriterte sektorene. Samtidig skal Norfund arbeide aktivt for å mobilisere norske selskaper som partnere i prosjektene. Ved utgangen av 2011 var litt over halvparten av fondets kapital investert sammen med norske partnere.

Norfund satser mest på egenkapitalinvesteringer, og dette utgjør 80 prosent av dets investerte kapital. Gjennom å bære den store risikoen som faller på egenkapitalen i investeringsprosjekter, har Norfund bidratt til at prosjektene har kunnet oppnå betydelig lånefinansiering. For hver krone Norfund har investert i fornybar energi, er det i gjennomsnitt blitt investert 10 kroner fra kommersielle kilder i form av egenkapital og lån.

Ved inngangen til 2013 hadde Norfund investert 9,1 milliarder kroner, direkte eller indirekte, i til sammen mer enn 300 selskaper som samlet sysselsetter mer enn 165 000 mennesker. Gjennom fondets investeringer i fornybar energi leveres elektrisitet tilsvarende forbruket til 11,1 millioner mennesker i utviklingsland.

For 2013 er det bevilget en kapitaltilførsel på 1,18 milliarder kroner til fondet. Minst halvparten

Boks 4.3 Handel – en viktig faktor for økonomisk vekst

Økt deltakelse i internasjonal handel er en viktig faktor i arbeidet for å skape økonomisk vekst, utvikling og økt velferd i de fattigste landene. Handel er en viktig del av mange lands utviklingsstrategi. En rekke utviklingsland har hatt sterk vekst i sin utenrikshandel i de senere årene. Mange av de fattigste landene, blant annet i Afrika, har tatt del i denne veksten. Likevel står de minst utviklede landene fortsatt for en marginal andel av verdenshandelen.

Handelsrettet utviklingssamarbeid er et satsningsområde for regjeringen. Handelsregimer legger de viktigste premissene for internasjonal konkurranse om investeringer, produksjon og sysselsetting. Det har lenge vært et sentralt krav fra utviklingsland at det skapes bedre vilkår for at de skal kunne delta mer aktivt i den internasjonale handelen. Markedsadgang alene er ikke nok. Det er fastslått i en rekke sammenhenger at de fattigste landene ikke vil være i stand til å dra nytte av et åpent og regelbasert internasjonalt handelsregime uten betydelig og effektivt utviklingssamarbeid. Vår egen erfaring i Norge viser at tollfrihet for de minst utviklede landene ikke nødvendigvis fører til importøkning av betydning, blant annet fordi produksjonskapasitet og kompetanse er mangelfull.

av den nye kapitaltilførselen skal gå til fornybar energi, og det er også et mål for regjeringen at Norfund øker sine direkte investeringer i landbrukssektoren i årene framover.

Det er viktig å understreke at den offentlige støtten bare kan være en begrenset avlastning. Investeringene må være kommersielt motiverte, og selskapene må selv bære størstedelen av risikoen.

Det er en klar forventning at de norske selskapene utviser samfunnsansvar også når de investerer eller oppretter produksjon i og handler med fattige land, der standardene er lavere og håndhevelsen av lover og regler mye svakere enn i Norge. Bedriftene skal blant annet ha gode helse-, miljø- og sikkerhetsstandarder og respektere arbeidstakernes rettigheter. Forventningene til norske selskap er formulert i strategi for anstendig arbeidsliv fra 2008, i St.meld. nr. 10 (2008-2009) *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi* og i Meld. St. 13 (2010-2011) *Aktivt eier-*

skap – norsk statlig eierskap i en global økonomi. Regjeringen oppfordrer norske bedrifter til å rekruttere aktivt lokalt, og samarbeide med lokale bedrifter som kontraktører og leverandører i utviklingsland. Norske bedrifter bør også stille sosiale og miljømessige krav til sine leverandører og forretningspartnere om å bidra til kapasitets- og kompetansebygging i leveransekjeden.

Norge støtter også gjennomføringen av FNs retningslinjer for menneskerettigheter og næringsliv (*UN Guiding Principles for Business and Human Rights*). Disse prinsippene er tredelte, og slår fast at 1) staten har ansvar for å beskytte mot menneskerettighetsbrudd, 2) bedriftene har ansvar for å respektere menneskerettighetene, og 3) det bør finnes et system for erstatning ved brudd på disse rettighetene.

I tillegg til Norfund kanaliserte regjeringen bistand til fremme av investeringer, blant annet i form av forundersøkelser til bedrifter som vurderer å etablere seg i utviklingsland, opplæring av ansatte i nye bedrifter og bedre arbeids- og miljøforhold. Det kanaliseres også midler gjennom multilaterale institusjoner, i første rekke Verdensbanken, de regionale utviklingsbankene og Det internasjonale finansieringsinstitutt (*International Finance Corporation/IFC*).

4.4 Energi for alle

Om lag 20 prosent av menneskeheten, 1,3 milliarder, har ikke tilgang til elektrisitet. 80 prosent av disse bor i Afrika sør for Sahara og i India. Nesten 40 prosent av jordas befolkning må bruke dårlige ovner eller bål til matlagning. Dette forurenser, bidrar til avskoging og stjeler tid. Røykeksponeringen skaper store helseproblemer. WHO anslår at 1,5 millioner kvinner og barn hvert år dør som følge av luftveissykdommer som skyldes slik praksis.

IFC har estimert at de aller fattigste i dag bruker tilsvarende 220 milliarder kroner årlig for å kjøpe energitjenester, som ofte er ineffektive og av miljømessig dårlig kvalitet. Det er med andre ord et stort marked for energitjenester selv for de aller fattigste.

Det er langt fram før alle kan få tilgang til moderne energitjenester. Like fullt er det et viktig mål – energitilgang er nødvendig for å stimulere overgangen til en moderne økonomi i utviklingsland. For at energien skal komme hele befolkningen til gode kreves god og langsiktig forvaltning av de naturressursene som utnyttes til energiproduksjon.

Stabil tilgang til bedre og mer moderne energitjenester gir mulighet for økonomisk og sosial utvikling, og er en forutsetning for en mer rettferdig fordeling. Entreprenører kan starte virksomhet og skape arbeidsplasser, elever kan lese bedre og større deler av døgnet og befolkningen kan få et bedre helsetilbud. Medisiner og vaksiner kan oppbevares trygt i kjøleskap. Strømtilgang er en forutsetning for å kunne delta i informasjonssamfunnet og ta del i den globale utviklingen, gjennom de muligheter som fjernsyn, radio, internett, sosiale media og mobiltelefoner representerer. Slike informasjons- og kommunikasjonsverktøy når i økende grad også den fattige delen av befolkningen. Effektivisering av jordbrukssektoren er avhengig av irrigasjon og av småbedrifter som viderefører jordbruksprodukter; begge tiltakene er igjen avhengige av tilgang til energi.

Verdens storforbruk av fossil energi fører til klimaendringer. Vi må derfor komme til en global enighet som sikrer også utviklingslandenes rett til økonomisk vekst og velferdsutvikling samtidig som verdens samlede utslipp må reduseres for å begrense menneskeskapt klimaendringer. I følge FNs klimapanel må globale klimautslipp nå sin

Boks 4.4 Strøm kan redde liv

Strøm er nødvendig for å kunne oppbevare medisiner og drive et effektivt helsevesen. Da Pemba ble permanent tilknyttet fastlandsnettet i Tanzania og fikk stabil elektrisitetstilgang, viste de første undersøkelsene at sykehustilbudet ble forbedret. En overlege anslo at 90 liv ble spart i måneden som følge av bedret strømtilførsel.

topp i 2015 og reduseres med 50-85 prosent fram mot 2050 sammenlignet med 2000-nivå dersom 2-gradersmålet skal nås. Dagens utvikling i utslipp av klimagasser er ikke forenlig med målet om å holde den gjennomsnittlige globale temperaturøkningen under 2 ° C i forhold til før-industrielt nivå. Derfor trengs omfattende satsing på energieffektivisering, utbygging og overgang til fornybare energikilder samt fangst og lagring av CO₂.

Samtidig er det forståelse for at spesielt de fattigste utviklingslandene må bruke de løsningene



Figur 4.4 Tilknytning til det nasjonale strømmettet ligger langt fram i tid for mange. Da kan strøm fra solcellepanel være en god løsning, som hos denne familien i Mongolia.

Foto: UN Photo/Eskinder Debebe



Figur 4.5 Strømforsyning kan være flokete arbeid.
Foto: ILO

og de lokale ressursene som finnes for å skaffe nødvendige energi. Fossile brensler har en viktig rolle å spille selv i et 2-gradersscenario, og fattige land har ofte lave utslipp per innbygger. I utviklingsland er mye av den grunnleggende infrastrukturen fremdeles under oppbygging. Dette gir mulighet til å utvikle systemer og bruk av teknologi som ivaretar krav til økonomisk effektivitet, men med en lavere forbruks- og utslippsprofil enn det som preger mer utviklede økonomier. Det er derfor en god klimastrategi å støtte utviklingslandenes arbeid med å bygge opp en energisektor som i størst mulig grad er basert på fornybar energi.

Norge legger et bredt samfunns- og utviklingsperspektiv til grunn i støtten til investeringer i utvidelse av nettet og økt fornybar strømproduksjon. Særlig legger vi vekt på den rollen en stabil og sikker energiforsyning har for økonomisk vekst, sysselsetting og sosiale formål. Norges satsing vil konsentrere seg om lavinntektsland og

lavere mellominntektsland som et ledd i arbeidet for en mer rettferdig fordeling.

Kraftsektoren drives stort sett kommersielt, og strømprisen må dekke de faktiske kostnadene til produksjon og transport. I mange tilfeller blir strømprisen da for høy for den fattigste delen av befolkningen. For de fleste utviklingsland vil et landsdekkende nett ligge tiår fram i tid og kreve store investeringer langt utover det realistiske. Nettet vil derfor måtte bygges ut gradvis og i takt med økende vekst og kjøpekraft. Dermed vil det ta lang tid før avsidesliggende områder og den fattigste delen av befolkningen vil kunne tilknytte seg det landsdekkende nettet. Det internasjonale energibyrået (IEA) har anslått at 40 prosent av dem som mangler tilgang til elektrisitet i dag kan bli knyttet til nettbaserte løsninger, mens de resterende 60 prosent må basere seg på lokale nett eller på enkeltstående kilder som solcellepanel i lang tid framover.

Parallelt med at vi støtter opp om den sentrale elektrisitetsforsyningen vil regjeringen derfor også støtte program for lokal fornybar strøm og energiforsyning i områder som ikke vil tilknyttes sentralnettet. Denne gruppen konsumenter kan foreløpig best få dekket sitt behov for strøm og energi gjennom mindre lokale nett og solcelleenergi og forbedrede kokeovner.

Fattige land har ofte svært høy investeringsrisiko. Da er det vanskelig å få til helhetlig energiplanlegging på nasjonalt nivå og engasjere offentlige og private aktører som sammen kan utvikle et fungerende energimarked. Et første skritt kan være å sikre strømtilgang til viktige fellesgoder i lokalsamfunnet, som skole- og helsevesenet. I sårbare stater vil bistand ofte være viktigste investeringskilde. Langsiktige samfunnsinteresser bør legges til grunn for investeringene, og det bør legges til rette for langsiktig drift av energisektoren.

Mange land i Afrika, Asia og Latin-Amerika har store forekomster av ikke-fornybare naturressurser som olje, gass og/eller kull. Utfordringen er å utnytte disse ressursene på en måte som er til beste for hele befolkningen. Studier viser sammenheng mellom hvor avhengig et land er av naturressurser og hvor ulik inntektsfordelingen er. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.

I tillegg til store forekomster av ikke-fornybare naturressurser har mange land også stort potensial innenfor fornybar energi, som for eksempel vann-, vind- og solkraft. For regjeringen er det viktig at forvaltningen av energiressursene ivaretar hensynet til befolkningen som helhet. Forvaltningsregimene må sikre langsiktige hensyn, og vi

Boks 4.5 Bærekraftig kraftforsyning

Industrialiseringen i Norge skjøt fart i forbindelse med vannkraftutbyggingen tidlig på 1900-tallet. Dette fikk stor betydning både nasjonalt og lokalt. Et bærende prinsipp i norsk vannkraftpolitikk har vært å sikre gode og stabile rammevilkår for investorene, samt en god fordeling av verdiskapningen slik at denne kommer hele samfunnet til gode, særlig de berørte lokalsamfunn. Utviklingen av en «samlet plan for vassdrag» sikret at de mest gunstige økonomiske og miljømessige prosjektene ble gjennomført først. Mange distriktskommuner har derfor nytt godt av store og stabile inntekter, i tillegg til en andel av kraftproduksjonen til selvkostpris. Det er skapt lokale arbeidsplasser og bygd opp en konkurransedyktig leverandørindustri.

I konsesjonsbehandlingen er det utviklet et system for åpenhet og inkludering av berørte parter, for å legge til rette for best mulige prosjekter med tanke på miljø og sosiale hensyn. Mange utviklingsland viser stor interesse for de norske erfaringene i å utvikle en bærekraftig vannkraftsektor.

kan bidra med kunnskap om konsesjonslovgivning, hjemfallsrett, miljøvirkninger og en konsekvent skatte- og avgiftspolitik. Dette skaper langsiktige og stabile rammevilkår som er viktige for å tiltrekke seg kommersielle investeringer. For at inntektene skal komme hele nasjonen og befolkningen til gode, er en avhengig av politiske strukturer og omfordelingsmekanismer som har legitimitet og fungerer etter hensikten.

Norge vil fortsatt bidra til å bygge opp fungerende forvaltningsregimer og dele norske erfaringer med vannkraftutbygging i mange utviklingsland, slik vi for eksempel bistår Bhutan og Liberia gjennom bruk av eksperter fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Samtidig vil vi støtte opp om utbygging av bredden av fornybar energi avhengig av hvilke fornybare ressurser det er potensial for i samarbeidslandene.

I noen land har myndighetene valgt subsidiering av olje for å gi befolkningen rimelig drivstoff. Slike subsidier medfører høy oljeutvinningstakt og klimautfordringer gjennom økte klimagassutslipp. Studier viser også at dette er dårlig fordelingspolitikk. Subsidiene representerer svært

Boks 4.6 Bærekraftig energi for alle

FNs generalsekretær Ban Ki-Moon har gjennom sitt initiativ «Bærekraftig energi for alle» (*Sustainable Energy for All/SE4All*), som ble lansert i 2011, bidratt til å sette energitilgang og energibruk på dagsorden internasjonalt. Norge var største bidragsyter til SE4All i fase I med 12 millioner kroner. Fase II ble lansert i 2012, og det legges opp til å videreføre norsk støtte med 10 millioner kroner per år. Initiativet er teknologi- og energikildenøytralt, som i denne sammenhengen innebærer at det omfatter både fornybar og fossil energi. Målet er tredelt:

- i. Å sikre tilgang til energi for alle
- ii. Å doble forbedringen av energieffektivitet
- iii. Å doble andelen energi fra fornybare kilder

høye kostnader for statskassen, og det er i første rekke folk med høyere inntekter som nyter godt av dem. Subsidiering av fossil energi utgjorde i følge IEA i 2011 tilsvarende 3 138 milliarder kroner globalt, mens subsidiering av fornybar energi tilsvarte 528 milliarder kroner.

Det er ofte stor motstand i befolkningen mot å avskaffe subsidiene. Utfasing av fossile subsidier bør derfor gjøres gradvis, og gjennom en strategi der alternativ bruk av pengene til beste for folk flest synliggjøres. Regjeringen vil arbeide for reform og utfasing av ineffektive subsidier som er skadelige for miljø og klima, som motvirker rettferdig fordeling og som undergraver bærekraftig utvikling. En norsk strategi for internasjonalt samarbeid for å fremme reform av ordninger med subsidier til fossile brensler vil bli utarbeidet i 2013.

Regjeringen har de siste årene iverksatt to store tiltak for å styrke tilgangen til og kompetansen om energi i utviklingspolitikken, «Ren energisatsingen» og «Energi- og klimainitiativet/Energy+». Felles for begge er at innsatsen skal være fattigdomsorientert og at land i Afrika sør for Sahara har hovedprioritet. Begge tiltakene skal legge til rette for økte private og kommersielle investeringer i energisektoren i fattige land. Energien må i økende grad komme fra fornybare energikilder for å kunne møte de globale klimautfordringene.

Fra og med 2013 er det opprettet en egen budsjettlinje i statsbudsjettet for fornybar energi. For



Figur 4.6 Fagforeningsmøte for te-arbeidere i Malawi.

Foto: LO/Terje Kalheim

2013 er bevilgningen på denne på 1,4 milliarder kroner. Samlet norsk bistand til energi i utviklingsland planlegges til om lag 2 milliarder kroner i 2013.

Ren energi-satsingen har som hovedmål å øke tilgangen på ren energi til en overkommelig pris, basert på langsiktig forvaltning av naturressurser og effektiv energibruk. Satsingen bygger på kompetansen Norge har på energiområdet og den langsiktige forvaltningen av naturressursene vi har utviklet. Støtten til Norfund inngår i satsingen, som omtalt i kapittel 4.3.

Energi- og klimainitiativet/Energy+ ble etablert som et toårig pilotprosjekt i 2011. Det er et internasjonalt partnerskap med støtte fra FNs generalsekretær, giverland, utviklingsland, private aktører, multilaterale banker og institusjoner, internasjonale organisasjoner og sivilsamfunn. Initiativet gjennomgås i 2013 med sikte på videreføring av arbeidet.

4.5 Regulerte forhold i arbeidslivet

Myndighetene i det enkelte land har ansvar for å sette rammene og utforme en nærings- og sysselsettingspolitikk. De har et særlig ansvar for å etablere lovverk og tilsyn som kan fremme et anstendig arbeidsliv. Sterke og ansvarlige arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner er viktige for å sikre at arbeidstakernes rettigheter og interesser ivaretas og for å skape gode rammevilkår for næringslivet. Godt regulerte forhold i arbeidslivet fordrer en god dialog mellom myndigheter, arbeidsgivere og arbeidstakere.

Arbeidslivets parter i utviklingsland preges ofte av svak organisasjon, svakt økonomisk grunnlag og udemokratisk struktur. Dette kan svekke muligheten for en tydelig samfunnsrolle. I mange land i Afrika har man sett en stor grad av kontroll fra myndighetenes side, enten gjennom kooptering av ledelsen eller ved at undertrykkelse setter grenser for samfunnsengasjementet. Men dette bildet er blandet, og i flere land har fagbevegelsen spilt en aktiv samfunnsrolle, blant annet i Sør-Afrika, Ghana og Zimbabwe.

Fagbevegelsens rolle varierer fra land til land. I land med sterk urbanisering og et stigende antall jobber i formell sektor vil fagbevegelsen ofte kjempe for forsamlings- og organisasjonsfrihet, motarbeide dårlige arbeidsforhold og forhindre utnyttning av arbeidstakere. I samfunn med lav urbanisering og mange arbeidere i uformell sektor og i primærnæringene vil organisasjoner ofte bare spille en rolle overfor mindretallet som jobber i formell sektor.

I slike land kan tradisjonelle fagforeninger og andre organisasjoner få en bredere samfunnsrolle gjennom å drive påvirkningsarbeid for å sikre at større andeler av statsbudsjettet brukes på grunnleggende tjenester som helse og utdanning, eller på utvikling av universelle sosiale sikkerhetsnett. Dersom organisasjonene kommer i dialog med myndighetene om den helhetlige budsjettplanleggingen, kan de bidra til en mer rettferdig fordeling ved å kjempe for utviklingstiltak rettet mot bredere lag av befolkningen.

En ny utfordring for fagbevegelsen i mange land er at arbeidsgiversiden, som en følge av globaliseringen, stadig oftere er representert av res-

surssterke internasjonale selskaper. Arbeidstakerorganisasjonene trenger kunnskap for å møte denne utfordringen. Gjennom ILO er det utviklet internasjonale skoleringsprogram for dette. Norge vil støtte deltakelse fra arbeidstakerorganisasjoner i sør i slike program.

Samarbeid mellom norske fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner og deres søsterorganisasjoner kan være et viktig bidrag til et bedre regulert arbeidsliv i land i sør. Det styrker også sivilsamfunnet og den demokratiske utviklingen i et land. Partnerne i sør får tilgang til et større nettverk av andre fagforeninger og sammenslutninger regionalt og internasjonalt, noe som gir mulighet for inspirasjon, erfaringsutveksling og læring.

Evalueringer viser imidlertid at samarbeid mellom arbeidslivsorganisasjoner i nord og sør er krevende. For å være en nyttig samarbeidspartner, er det nødvendig med betydelig kunnskap om den lokale konteksten. Samarbeidet kan styrkes gjennom å involvere flere parter, for eksempel gjennom sør-sør-samarbeid eller sammen med bistandsorganisasjoner med engasjement på feltet.

Regjeringen ønsker å stimulere til mer tre-kantsamarbeid med norske og internasjonale bistandsorganisasjoner. Støtte gjennom regionale sammenslutninger av arbeidslivsorganisasjoner i flere land kan også gi gode resultater.

Anstendig arbeid

Anstendig arbeid-agendaen ble vedtatt i ILO i 2004. Agendaen fremmer sosial rettferdighet gjennom sysselsetting og anstendige arbeidsforhold.

Boks 4.7 Kollektive forhandlinger som virkemiddel i kampen mot ulikhet

I Chile finnes det ikke et sentralisert eller sektorielt system for dialog og kollektive forhandlinger mellom partene i arbeidslivet. Forhandlinger finner sted i hver enkelt bedrift. Dette bidrar til å svekke fagorganisasjonenes relevans i samfunnet. Kun 14 prosent av chilenske arbeidstakere er i dag organisert, og kun 11 av 100 arbeidstakere omfattes av kollektive forhandlinger. Arbeidstakernes svake stilling i forhandlinger påvirker lønsmottakeres muligheter for innflytelse på egen arbeids- og lønnsituasjon. Dette fører til et systematisk etterslep i lønnsutviklingen for et stort flertall, og har bidratt til å befeste de sosiale ulikhetene som preger det chilenske samfunnet.

I Chile har stiftelsen Fundación Sol forsket på sammenhengen mellom organiseringen av arbeidslivet og økonomisk ulikhet. Basert på historiske data påviser stiftelsen at den nasjonale inntektsfordelingen blir jevnere jo mer systemet for kollektive forhandlinger er sentralisert. På samme måte beregnes det at ulikheten i samfunnet reduseres i takt med at flere fagorganiserer seg.

Boks 4.8 Organisering i uformell sektor

Innsats for bedre lønns- og arbeidsvilkår som knyttes opp til formell inntekt, vil ikke nå småbønder eller andre i uformell sektor. Noen steder er det etablert organisasjoner som kjemper for bedre arbeidsvilkår i uformell sektor, som for eksempel en organisasjon for kvinner i uformell sektor i India (*Self-Employed Women's Association*). Et annet eksempel finner man i Nicaraguas Maria Elena Cuadrabevegelse, en forening som organiserer arbeidsløse og arbeidende kvinner, og som tilbyr opplæringstiltak og driver bevisstgjøringsarbeid blant disse kvinnene ut fra et rettighetsperspektiv.

Dette følges opp gjennom fire strategiske målsetninger:

1. *Arbeidstakerrettigheter*: Fremme og iverksette internasjonale arbeidsstandarder og grunnleggende arbeidstakerrettigheter gjennom ILOs kjernekonvensjoner.
2. *Sysselsetting*: Skape muligheter for at kvinner og menn får anstendig arbeid som gir levebrød, investeringer, kompetanse og entreprenørskap.
3. *Sosial beskyttelse*: Utvide adgangen til og virkningen av sosial beskyttelse.
4. *Sosial dialog*: Fremme sosial dialog og trepartssamarbeidet med uavhengige fagbevegelser og arbeidsgiverorganisasjoner.

Anstendig arbeid-agendaen prioriteres høyt av regjeringen, som lanserte en egen strategi for et anstendig arbeidsliv i 2008. Hensikten var å styrke

og samordne innsatsen for å fremme arbeidstakerrettigheter i andre land, og komplettere innsatsen mot sosial dumping i Norge.

Gjennom sin strategi har regjeringen ønsket å fremme anstendig arbeid i norsk utenriks-, utviklings-, handels- og arbeidslivspolitik, og å fremme større grad av samstemthet på globalt og nasjonalt nivå. ILO har det globale mandatet på dette feltet, men det er viktig å overføre prinsippene til det øvrige multilaterale systemet, og sikre at det gjennomgående integreres i arbeid med økte investeringer og næringslivssatsinger i utviklingsland.

Som et ledd i oppfølgingen av strategien er det norske bidraget til ILO styrket. Det norske samarbeidet med ILO har et særlig fokus på styrking av partene i arbeidslivet, arbeidslivsforvaltning og arbeidstilsyn, retten til fri organisering og kollektive forhandlinger, likestilling og internasjonal samstemthet.

Boks 4.9 Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO)

ILO ble etablert i 1919 og er FN's særorganisasjon for arbeidslivsspørsmål. ILO skiller seg fra andre FN-organisasjoner ved sin karakteristiske trepartstruktur. Både stater, arbeidstakere og arbeidsgivere er fullverdige medlemmer med beslutningsmyndighet.

ILO er ansvarlig for å utvikle og håndheve internasjonale arbeidsstandarder, først og fremst gjennom vedtak og oppfølging av konvensjoner og anbefalinger.

ILOs konvensjoner danner grunnlaget for arbeidstakeres rettigheter og er viktige verktøy i gjennomføringen av disse rettighetene globalt. Det er vanlig å framheve de åtte kjernekonvensjonene. Disse kan igjen deles inn i fire hovedkategorier: Forbud mot barnarbeid (138 og 182), forbud mot tvangsarbeid (29 og 105), forbud mot diskriminering (109 og 111) og organisasjonsfrihet og rett til kollektive forhandlinger, herunder retten til å streike (87 og 98). ILOs konvensjon 169 om urfolks rettigheter omhandler blant annet retten til å bli konsultert og delta i beslutningsprosesser. Konvensjonen er sentral der krav om utnyttelse av naturressurser står i konflikt med urfolks tradisjonelle bruk av naturen.

ILO driver et omfattende utviklingssamarbeid for å hjelpe medlemslandene å slutte seg til, gjennomføre og håndheve konvensjonene og anbefalingene.

Sosial dialog

Trepartssamarbeid og sosial dialog har vært et viktig bidrag til fordeling og allmenn velferdsutvikling i Norge. Sosial dialog er et fleksibelt verktøy for å oppnå økonomisk og sosial utvikling og endring. Dialogen kan være todelt eller tredelt, med eller uten myndighetenes direkte involvering, uformell eller institusjonalisert, og den kan finne sted på nasjonalt, regionalt, lokalt eller bedriftsnivå. Hovedmålet er å fremme konsensusbygging og demokratisk engasjement blant partene i arbeidslivet. Det er økende interesse for den nordiske modellen i internasjonal diskusjon om styresett, og regjeringen ønsker derfor å trekke på de norske erfaringene med sosial dialog i samarbeid med land som etterspør dette.

Det er store variasjoner i lav- og mellominntektsland i forutsetningene for å etablere en sosial dialog. Blant annet kreves det en viss balanse i maktforholdet mellom partene. Særlig er det en utfordring at en stor andel av arbeidsstyrken er i uformell sektor, men også i formell sektor er ofte både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden lite utviklet. I enkelte land vil rammebetingelsene for å utvikle disse partene i retning av uavhengige aktører i samfunnet være dårlige. Det er en langsiktig prosess å utvikle både partene i arbeidslivet og en grunnleggende forståelse for sosial dialog og trepartssamarbeid. I dialogen med samarbeidslandene vil det legges vekt på å fremme forståelse for at samfunnsnyttene på sikt vil være høyere enn kostnadene ved å etablere slike ordninger.

Boks 4.10 Samarbeidet mellom LO og malawisk fagbevegelse



Figur 4.7 Tobakksarbeidere i Malawi samarbeider med LO.

Foto: LO/Terje Kalheim

LO har samarbeidet med fagbevegelsen i Malawi siden 1996. På den tiden hadde svært få i landet kunnskap om hvordan en uavhengig fagbevegelse arbeider. LO støttet både malawiske forbund og landsorganisasjonen MCTU med opplæring i forhandlinger, likestilling, organisering og rekruttering. Fagbevegelsen er nå etablert i det nye demokratiet som en stemme som blir hørt.

En av Malawis viktigste eksportartikler, tobakk, ble produsert under slaveliknende kår for arbeiderne, som bodde på plantasjene og levde på kreditt fra plantasjeeierne. Fafos rapport «*Smoking business*» fra 2000 gjorde internasjonal fagbevegelse oppmerksom på tilstandene i tobakkssektoren. LO bidro til at tobakksarbeiderne dannet en egen fagforening. Etter lange forhandlinger ble fagforeningen akseptert av plantasjeeierne, som gradvis har gått over til å utbetale lønn for utført arbeid. LO har også bidratt til å etablere en årlig konferanse der de tre partene diskuterer malawisk arbeidsliv. I 2011 var partene i Norge for å lære om den nordiske modellen.

NHO, LO og andre arbeidslivsorganisasjoner har etablert samarbeid med partnere i flere lav- og mellominntektsland. Intensjonen er å styrke arbeidslivets parter og bidra til sosial dialog. Så langt er det i hovedsak organisasjonsutvikling og kapasitetsbygging som har vært prioritert i sam-

arbeidet. Et stadig større internasjonalt rettet norsk næringsliv gjør dette samarbeidet mer relevant. Norskeide selskap har et ansvar for å fremme arbeidstakerrettigheter i sitt internasjonale engasjement, og kan i tillegg bidra med kompetanseoverføring.

Sosial dialog og samfunnsansvar er sentrale tema når det er politisk deltakelse i næringslivsdelegasjoner til land kvalifisert som mottaker av norsk bistand. Ved hvert enkelt besøk foretas det en konkret vurdering av hvordan arbeidslivsspørsmål og samfunnsansvar kan tas inn i programmet. Partene i arbeidslivet er naturlige samarbeidspartnere i planleggingen og gjennomføringen av slike delegasjonsreiser.

4.6 Uformell sektor

ILO og Verdens handelsorganisasjon (WTO) har anslått at andelen av den yrkesaktive befolkningen i utviklingsland som arbeider i uformell sektor varierer fra rundt 40 prosent i Uruguay og



Figur 4.8 Hushjelper demonstrerer for retten til anstendige arbeidsforhold i India.

Foto: ILO

Thailand til 75-80 prosent i Bolivia og India. Mye av dette er knyttet til arbeid i primærnæringene. På verdensbasis har rundt 60 prosent av arbeiderne sine inntektsmuligheter i uformell virksomhet. Uformell sektor omfatter både egensysselsetting og sysselsetting i uformelle firma. En lav grad av formalisering kan være et symptom på lav produktivitet i arbeidsmarkedet, men det kan også være en årsak.

I de fleste land vil den uformelle sektoren bestå av to vesentlig forskjellige deler. Den desidert største er der hvor de aller fattigste menneskene finner sitt levebrød, som for eksempel landbruket, og som er helt nødvendig for samfunnet. Den andre er den hvor bedrifter av ulik størrelse bevisst holder seg utenfor de formelle systemene, og som er kriminell i sin karakter, såkalt svart økonomi.

Ifølge ILO kjennetegnes den uformelle økonomien av dårligere jobbsikkerhet, lavere inntekt, fravær av sosiale ytelser og færre muligheter for å delta i formelle utdannings- og opplæringsprogrammer, alle viktige elementer i definisjonen av anstendig arbeid.

Den uformelle økonomien kan framstå som dynamisk, der mange går inn og ut av arbeid på en måte som fleksibelt svarer på endringer i etterspørsmål. For arbeidsstyrken kan uformell sektor være en buffer for de som mister jobber i formell sektor. Likevel tyder mye på at uformelle økonomier ikke klarer å utvikle en robust og differensiert eksportbase, fordi mange enheter forblir svært små. Virksomheter i uformell sektor evner ikke å skape nok overskudd for å belønne innovasjon og risikovilje, to sentrale forutsetninger for langsiktig økonomisk suksess.

Formalisering må ha som formål å øke levestandarden for de som faller inn under arbeidsmarkedsløse, samtidig som formelle arbeidsplasser gir adgang til sosial beskyttelse. På kort sikt kan imidlertid formalisering av arbeidslivet gi produktivitetstap, ved at folks insentiver endres, eller gjennom kostnadsdrivende pålegg for næringslivet. Lokalt vil det derfor ofte være motstand mot å formalisere økonomien. Realiteten er at mange arbeidsplasser kommer til å bli skapt innen uformell sektor, og at flere utviklingsland er avhengige av den uformelle sektoren på kort og mellomlang sikt for å kunne skape arbeidsplasser for den voksende arbeidsstyrken.

Selvsysselsetting og småskalalandbruk representerer bortimot halvparten av alle jobber i utviklingsland. Dette klassifiseres som ulønnet arbeid, men faller like fullt inn under definisjonen

Boks 4.11 Sosial sikkerhet

I 2012 vedtok ILO en anbefaling om nasjonale sosiale sikkerhetsnett ved tap av arbeid eller inntekt. ILO anbefaler sine medlemsland å legge til rette for en basisinntekt ved tap av arbeid som en grunnleggende sosial sikkerhetsgaranti til de som trenger det.

Garantien skal definere et nasjonalt økonomisk minimumsnivå for personer uten tilstrekkelig inntekt, inkludert dem som ikke er i stand til å finne tilstrekkelig lønnet arbeid. Dette kan gis gjennom ulike virkemidler som arbeidsledighetstrygd, hjelp til å komme i arbeid eller andre offentlige sysselsettingsprogrammer.

80 prosent av verdens befolkning har ikke sosialt sikkerhetsnett ved tap av arbeid eller inntekt. De siste årene har det skjedd en endring i måten å se sosiale sikkerhetsordninger på, fra å være en utgiftspost til å være en økonomisk god investering. De landene som har kommet best ut av finanskrisen er land med gode sosiale velferdsordninger. Slike ordninger skaper stabilitet, men kan også stimulere til en mer vital økonomi. Mennesker er villige til å risikere mer hvis de vet at de har en minimumsinntekt å falle tilbake på hvis noe skulle gå galt.

jobb. Det er en stor overvekt av kvinner i denne kategorien. Mer enn 80 prosent av kvinner i jobb i Afrika sør for Sahara arbeider uten lønn. I tillegg defineres ikke «jobb» til å omfatte husarbeid (matlaging og rengjøring) eller omsorg for barn og eldre i familien, med mindre det er utført av en person som er innleid og betalt.²

Regjeringen vil støtte opp om prosesser som skal styrke formalisering av økonomien i fattige land. Det er viktig både for å bedre forholdene for de mange som arbeider i uformell sektor og for å bedre produktiviteten og effektiviteten i landets økonomi.

4.7 Flere unge mennesker – både muligheter og utfordringer

Andelen av unge mennesker i verden er den høyeste noensinne. Rundt 1 av 6 personer er mellom

² Verdensbanken, World Development Report 2013: Jobs.

15 og 24 år, og det forventes en fortsatt stor vekst i denne aldersgruppen i noen av de fattigste områdene i verden. I Palestina er over 64 prosent av befolkningen under 25 år, mens i Uganda, som er landet med den yngste befolkningen i verden, er om lag 80 prosent av befolkningen under 30. Dette skaper store utfordringer for myndighetene, ikke minst innen utdanningssektoren, og behov for nye arbeidsplasser.

Stadig flere ungdommer har videregående og høyere utdanning. Ungdom er i utgangspunktet et lands viktigste ressurs. Men høy ungdomsarbeidsledighet skaper sosiale utfordringer. Ledigheten blant ungdom er mer enn det dobbelte av gjennomsnittsledigheten i flere land. I følge FN er den globale arbeidsledigheten blant unge mennesker på 12,6 prosent – og stadig stigende. Det ventes en økning hvis ikke flere arbeidsplasser skapes. I Afrika har mindre enn 10 prosent av de unge mellom 15 og 24 år en lønnet jobb i formell sektor, og hvert år melder det seg mer enn 10 millioner nye jobbsøkere på arbeidsmarkedet.³

Arbeidsmarkedets behov endrer seg fort, og etterspørselen etter ulike typer kunnskaper og ferdigheter i framtida er vanskelige å forutse. Et tett

samarbeid med arbeidslivet om opplæring og utdanning er nødvendig for å dele kostnader til utstyr, for å sikre relevans og kvalitet i tilbudet, og for å styrke nærings- og arbeidslivets tilgang på rekrutter med ønskete kvalifikasjoner. Det trengs et bredt spekter av tiltak rettet mot formell og uformell utdanning, fra grunnopplæring i skoler, yrkesopplæring og lærlingplasser på forskjellige arbeidsplasser til kursing i organisasjonsliv. Opplæring i prosjektarbeid og -ledelse, samt entreprenørskapsutdanning og relevante typer høyere utdanning, er tiltak som kan ha stor betydning.

Mangel på forutsigbarhet og raske endringer i verden gjør det spesielt viktig å inkludere ungdommens egne perspektiver i valg av politiske, økonomiske og sosiale tiltak som er direkte eller indirekte rettet mot ungdom. Demokratiske prosesser, og systemer som bidrar til å minske avstanden mellom beslutningstakere og borgere, vil også bidra til å bedre situasjonen for unge mennesker. Ny teknologi endrer landskapet av organisering, kommunikasjon og påvirkningsmuligheter i samfunnet i raskt tempo. Tradisjonelle institusjoner må inkludere ungdom, slik at de i større grad kan tilpasses mulighetene som ligger i ungdoms deltakelse i demokratiske beslutningsprosesser.

³ Den afrikanske utviklingsbanken, OECD, UNDP og UNECA, African Economic Outlook, 2012.



Figur 4.9 Svært mange i utviklingsland arbeider i uformell sektor.

Bilde: Reuters/James Akena

Boks 4.12 Fredskorpset Ung

Fredskorpset har integrert arbeid av og med unge mennesker i sin virksomhet, og har etablert et eget utvekslingsprogram: Fredskorpset Ung. Fredskorpset Ung er et utvekslingsprogram for ungdommer mellom 18 og 25 år. Målsetningen er å lære unge mennesker og organisasjoner å håndtere dagens globale virkelighet, og fremme kunnskap og engasjement for menneskerettigheter og globale utviklingsspørsmål.

Blant ungdom finner man ikke bare morgendagens ledere, de er også en viktig del av samfunnet her og nå. Fredskorpset støtter opp om den økende globale trenden som ser på ungdom som en utøvende gruppe; de er aktører som er med på å forme samfunnet.

Ungdommer som har tatt del i en utveksling, får et bredere internasjonalt engasjement, men også verktøy som hjelper dem til å delta i arbeidslivet og i frivillig arbeid. De involverte partnerne får en styrket organisasjon og et styrket internasjonalt nettverk, økt kulturell og praktisk forståelse samt en utvidet medlemsmasse. Ordningen bidrar til å styrke den individuelle deltakeren faglig, kulturelt og sosialt, i tillegg til å styrke sivilsamfunnet både i sør og i nord.

Regjeringen vil:

- fremme sosial dialog gjennom oppbygging av arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner
- øke støtten til oppbygging av arbeidslivsinstitusjoner som arbeidstilsyn i utviklingsland
- fremme kvinners mulighet til å delta i arbeidslivet og et anstendig arbeidsliv i alle relevante sammenhenger
- stimulere til et tettere samarbeid mellom norske arbeidslivsorganisasjoner og etablerte bistandsorganisasjoner
- fremme sør-sør-samarbeid mellom nasjonale og regionale arbeidslivsorganisasjoner i sør
- invitere partene i arbeidslivet til å delta i planleggingen av næringslivsdelegasjoner ved statsbesøk og offisielle besøk til land kvalifisert som mottaker av norsk bistand, og i samråd med disse søke å benytte delegasjonene til å fremme norske erfaringer med sosial dialog og samfunnsansvar
- stimulere næringslivet til å øke sine investeringer og skape anstendige arbeidsplasser og bidra til opplæring og utdanning av arbeidskraft lokalt
- legge vekt på integrering av likestillings- og menneskerettighetshensyn i bevilgninger til norske arbeidslivsorganisasjoner og Norfund
- øke støtten til utbygging av mer fornybar energi, med tilgang for alle som mål
- tilby bistand til gjennomgang av nasjonale investeringsplaner for å fremme bærekraftig og jobbskapende vekst
- utarbeide en norsk strategi for internasjonalt samarbeid for å fremme reform av subsidier til fossile brensler
- bruke bistandsmidler strategisk for å utløse kommersielle investeringer i energisektoren
- støtte multilaterale initiativ for å fremme økt energitilgang globalt, gjennom Verdensbanken, de regionale utviklingsbankene og FNs prosess med en ny utviklingsagenda etter 2015
- støtte en helhetlig klimavennlig utbygging av energisektoren
- bidra til gjennomføring av utviklingslands lavutslippsstrategier.

5 Forvaltning av naturressurser

Mange utviklingsland har store forekomster av naturressurser. God forvaltning av disse kan skape grunnlag for fordeling og bærekraftig vekst. Salg av naturressurser kan gi store inntekter, men inntektene er ingen garanti for langsiktig økonomisk vekst og økt velferd. Det er særlig utfordringer knyttet til ikke-fornybare naturressurser. Ressursrike land har i gjennomsnitt hatt lavere vekst og større ulikhet enn land uten slike ressurser. Landene er også ofte preget av ustabilitet og høyt konfliktnivå. Det er dette som kalles ressursforbannelsen.

Chile, Botswana og Norge trekkes ofte fram som land som har unngått ressursforbannelsen. Alle tre har klart å sikre nasjonalt eierskap til ressursene, samtidig som de har etablert gode for-

valtningsregimer og fordelingsmekanismer og sikret stor grad av åpenhet og lite korrupsjon.

Bærekraftig forvaltning av jordbruk, skogbruk, fiskeri og andre fornybare naturressurser er grunnlag for bedret matsikkerhet og arbeidsplasser, som igjen er utgangspunktet for mer rettferdig fordeling og økonomisk utvikling. Fornybar energi er nærmere omtalt i kapittel 4.4.

Ethvert lands viktigste ressurs er arbeidskraften. For å skape økt velferd og sikre god fordeling over tid må arbeidskraften mobiliseres og brukes mest mulig effektivt.

Norges kompetanse innen naturressursforvaltning er etterspurt internasjonalt. Regjeringen vil øke bistanden på dette området til land som ønsker å ta grep for å sikre at naturressursene for-



Figur 5.1 Mange utviklingsland har store forekomster av mineraler. God forvaltning av disse kan skape grunnlag for fordeling og bærekraftig vekst.

Foto: Utenriksdepartementet/Stine Horn

valtes godt og utvinnes på en sikker måte slik at mennesker og miljø ikke kommer til skade og at inntektene brukes til beste for hele befolkningen. Gjennom en aktiv fordelingspolitikk kan myndighetene sikre at den økte skatteinngangen kan brukes til velferdstiltak som helse og utdanning og til infrastruktur.

5.1 Ikke-fornybare ressurser

Eksport av ikke-fornybare naturressurser, særlig petroleum og mineraler, er en hovedinntektskilde for mange utviklingsland. En stor del av den økonomiske veksten Afrika har opplevd de siste årene er drevet av etterspørsel etter slike naturressurser.

Salg av ikke-fornybare naturressurser kan gi store inntekter i en periode. Skal de sikre varig økning i velferden må de brukes effektivt og ikke hindre framveksten av annen næringsvirksomhet. Gode institusjoner som kan håndtere inntektene, hindre korrupsjon og sørge for at utvinningsvirksomheten foregår på en forsvarlig måte er viktige for å unngå ressursforbannelsen. Med gode institusjoner på plass kan inntektene komme befolkningen til gode.

Men mange ressursrike land har i gjennomsnitt hatt lavere vekst og større ulikhet enn land uten slike ressurser. Mange land har opplevd at økte inntekter fra ikke-fornybare ressurser har kommet sammen med økt konfliktnivå, mer korrupsjon og miljøødeleggelser.

Årsakene er mange. Mangel på demokrati, ansvarlighet og åpenhet fører lett til forfordeling i favør av de rike og mektige. Selve utvinningen kan forurense luft, jord og vann og føre med seg helseskader. Utvinning av naturressurser og økt offentlig pengebruk kan føre til at annen næringsvirksomhet som industri og landbruk taper i konkurransen om arbeidskraften, noe som kan svekke grunnlaget for økonomisk vekst og økt velferd. Svingende råvarepriser kan gi store opp- og nedturer i økonomisk aktivitet, og dersom offentlige budsjetter ikke frikobles fra svingninger i inntektene, vil det være vanskelig å bygge opp bærekraftige velferdsordninger. Store inntekter sammen med svake statsinstitusjoner øker også faren for korrupsjon, uansvarlig låneopptak og lite effektiv ressursbruk.

Ressursforbannelsen kan unngås og inntektene komme flertallet til gode. Godt styresett og langsiktig planlegging er avgjørende. En parallell utvikling av infrastruktur, styresett, lovgivning, skatter og avgifter, sivilsamfunn og åpenhet er en

forutsetning for å legge til rette for utvikling og rettferdig fordeling.

Olje for utvikling

Norge har over førti års erfaring med petroleumsforvaltning, og vi har gradvis utviklet et forvaltningsregime som er blitt lagt merke til internasjonalt. Det er høy etterspørsel etter norsk erfaring. Norge har gitt petroleumsrettet bistand siden tidlig på åttitallet, med Oljedirektoratet som viktigste aktør. Programmet «Olje for utvikling» (Ofu) ble etablert i 2007, som en videreutvikling av et initiativ fra 2005. Formålet med Ofu-programmet er «å dele norske erfaringer slik at utviklingsland kan forvalte petroleumsressursene på en måte som bidrar til varig reduksjon av fattigdom og sikrer forsvarlig hensyntagen til miljøet». Programmet har hittil vært basert på tre pilarer: Ressurs-, finans- og miljøforvaltning. Det gis også støtte til sivilsamfunn og andre aktører som bidrar til ansvarliggjøring av myndighetene.

Ofu-programmet er det mest etterspurte programmet Norge har i bistanden. Programmet har vakt internasjonal oppmerksomhet, og det er et område der Norge kan gjøre en stor forskjell for utviklingen i fattige land. De potensielle inntektene myndigheter kan få gjennom en god forvaltning av naturressursene utgjør langt mer enn bistanden. God forvaltning av naturressurser kan bidra til rettferdig fordeling og at landet på sikt får mindre behov for bistand.

Det er definert tre delmål for programmet; 1) etablering av et juridisk og forvaltningsmessig rammeverk for petroleumssektoren, 2) utvikling av forvaltningskompetanse til å kunne utføre oppgaver ansvarlig, 3) myndighetene skal holdes ansvarlig for forvaltningen av petroleumsressursene.

Hovedtyngden har ligget på delmål 1 og 2, mens delmål 3 ivaretas gjennom støtte til sivilsamfunn. Regjeringen ønsker å øke støtten til aktører som arbeider med ansvarliggjøring av myndighetene slik at den i større grad holder tritt med samarbeidet på myndighetsnivå. Det er ellers en risiko for at vi bidrar til å øke kompetansegapet mellom makthaverne og de som skal holde dem ansvarlige i sivilsamfunnet, media og parlament. Satsingen på antikorrupsjon, likestilling og opplæring av parlamentarikere og representanter for media skal styrkes.

Initiativet for åpenhet om skatt og inntekter i utvinningsindustri (*Extractive Industries Transparency Initiative/EITI*) er et sentralt redskap for å bidra til økt åpenhet om pengestrømmer fra petroleums- og gruvevirksomhet, jf. kapittel 8. For at



Figur 5.2 Programmet Olje for utvikling bidrar til god forvaltning av petroleumsressurser i samarbeidsland.

Foto: Georg Osodi/Panos/Felix Features

myndighetene skal holdes ansvarlig for innkreving og bruk av offentlige inntekter må informasjonen være tilgjengelig for sivile aktører, og de må være i stand til å bruke den.

En sentral del av Norges petroleumspolitik har vært å dra nytte av samarbeidet med internasjonale selskaper til å utvikle norsk kompetanse, både direkte i petroleumsutvinningen og i tilknyttet virksomhet. Slik har petroleumssektoren ikke bare gitt inntekter, men også lokale ringvirkninger i form av kompetanse og sysselsetting. Utvikling av lokalt næringsliv tilknyttet petroleumssektoren og utdanning tilpasset petroleumssektorens behov inngår i flere av Ofus landprogrammer, og dette området vil styrkes framover.

I 2012 ble det gjennomført en evaluering av Ofu-programmet.¹ Rapporten konkluderer med at programmet bidrar til å gi samarbeidslandene et bedre grunnlag for å håndtere sine petroleumsressurser og omtaler det som et norsk flaggskip innen utviklingspolitikken. Rapporten mener at

pilar-tenkningen (ressurs, finans og miljø) er for rigid, og anbefaler at de ulike komponentene sees mer i sammenheng. Den påpeker at sikkerhetsaspektet bør komme mer inn i samarbeidet, slik mandatet åpner for. Rapporten legger vekt på at det har vært en skjev fordeling mellom de tre pilarene, og at det i et styrket Ofu framover må legges mer vekt på finansforvaltning, sikkerhet og miljø. Det anbefales også å utvide samarbeidet med sivilsamfunn, internasjonale organisasjoner og andre relevante aktører. Særlig viktig er det at programmet må legge større vekt på et overordnet godt styresett i sitt samarbeid med mottakerlandene.

Evalueringen ser også på likestillingsperspektivet i programmet. Store deler av programmet retter seg mot offentlig sektor, og der er det stort sett positiv utvikling i likestillingsarbeidet. Likestillingsutfordringene er større i de internasjonale utvinningsselskapene og leverandørindustrien, som svært ofte er mannsdominerte. En stor utfordring er at tradisjonelle kvinnedominerte sektorer blir utkonkurrert av utvinningsindustriens ekspansjon.

Flere studier konkluderer også med at kvinner er mer opptatt enn menn av områder som bygger

¹ Norad Evaluation Departement, Facing the Resource Curse: Norway's Oil for Development Program, Report 6/2012 (Scanteam)

Boks 5.1 Olje for utvikling

Ofu-programmet ledes av en styringsgruppe bestående av Utenriksdepartementet, Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet og Finansdepartementet. Utenriksdepartementet er formelt ansvarlig for programmet, mens de andre departementene og Arbeidsdepartementet har ansvar for det faglige innholdet i satsingen innenfor sine fagområder, samt for å gjøre tilgjengelig og kvalitetssikre den faglige ekspertisen som anvendes. Sekretariatet i Norad er ansvarlig for koordinering og bistandsfaglig kvalitetssikring, mens ambassadene har ansvar for forvaltningen av de enkelte avtalene.

Programmet samarbeider i dag med 18 land, hovedsakelig i Afrika. Flere land har søkt om støtte. I Sør-Sudan ble det i juli 2012, med norsk bistand, vedtatt en petroleumslov som stiller store krav til åpenhet og legger til rette for effektiv utnyttelse av naturressursene. Norsk bistand har vært sentral i etableringen av et velfungerende helse-, miljø- og sikkerhetssystem i den vietnamesiske petroleumssektoren. Det største Ofu-programmet er for tiden i Uganda.

Boks 5.2 Norsk bistand gjennom kontinentalsokkelinitiativet sikrer retten til kontroll over egne naturressurser

Etter FNs havrettskonvensjon strekker en kyststats kontinentalsokkel seg automatisk ut til 200 nautiske mil fra grunnlinjene. Hvis ytterkanten av kontinentalsokkelmarginen ligger utenfor 200 nautiske mil, strekker kyststatens kontinentalsokkel seg ut til denne. Der som en kyststat ønsker å fastsette yttergrensene for sin kontinentalsokkel ut over 200 nautiske mil, må saken legges fram for Kontinentalsokkelkommisjonen i New York sammen med underbyggende tekniske og vitenskapelige data. Mange utviklingsland har utfordringer med å utarbeide nødvendig dokumentasjon. Dette var bakgrunnen for at det norske kontinentalsokkelinitiativet ble lansert i 2008. Initiativet skal bistå afrikanske kyststater med å sikre adgang til naturressurser i overensstemmelse med havrettskonvensjonens bestemmelser. Det vil være et viktig bidrag til økonomisk og sosial framgang i de landene det gjelder.

opp under en bærekraftig utvikling av et lands petroleumsressurser, som for eksempel miljø, helse og rettferdig fordeling. Det er derfor viktig å styrke kvinners rettigheter og deltakelse på alle nivåer av samfunnet og stimulere til økt kvinnelig deltakelse i styrende organer og beslutningsprosesser i petroleumssektoren.

Evalueringen vil bli behandlet og fulgt opp på vanlig måte. Mange av funnene stemmer overens med tiltak regjeringen selv er opptatt av å forbedre i programmet. Ikke minst er det viktig at demokratisk utvikling og god fordelingspolitikk skal telle mer når det tas beslutninger om hvilke land man samarbeider med, og arbeid for bedre styresett skal være en tydelig prioritering i samarbeidet.

Regjeringen ønsker også å trekke Arbeidsdepartementet mer med i Ofu-programmet, med særlig vekt på sikkerhetsaspektene.

Hovedmodellen for Ofu-programmet er langsiktig institusjonssamarbeid, gjennom formelle avtaler mellom de respektive departementer i Norge og i samarbeidsland. Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet og Arbeidsde-

partementet delegerer normalt til de underliggende etatene Oljedirektoratet, Direktoratet for naturforvaltning, Klima- og forurensningsdirektoratet og Petroleumsstilsynet. Finansdepartementet har hittil brukt egne medarbeidere og Oljeskattekontoret til å gi råd innenfor finansforvaltning.

Så langt har samarbeidet innen ressursforvaltning vært den klart sterkeste komponenten med et omfattende samarbeid over lang tid med et stort antall land, mens det er oppnådd færre resultater innen finansforvaltning og miljø.

Miljøforvaltningen var den siste komponenten som ble innført, og er også inne i færre land. Etterspørselen etter denne komponenten er lavere enn de andre, noe som blant annet skyldes at institusjonene som skal ivareta miljøhensynene i det enkelte land er svakt utbygde og har lav status. Resultatet blir ofte at miljørammeverket for petroleumsvirksomheten ikke kommer på plass fra oppstart. Samarbeidet om å styrke miljøforvaltningen må derfor bygges opp over tid og med et langsiktig perspektiv. Regjeringen vil legge økt vekt på at miljøkomponenten inngår i Ofu-samarbeidet i det enkelte land. Det krever både en mer

aktiv dialog med mottakerlandet og tydeliggjøring av at Ofu-programmet er en integrert helhet. Det er også behov for å øke kapasiteten på norsk side.

Finansforvaltning er bare en del av det langsiktige samarbeidet i to land, Øst-Timor og Uganda. Det er flere andre land som etterspør slik assistanse, men oppfølgingskapasiteten på norsk side er begrenset. Regjeringen vil derfor vurdere ulike tiltak for å øke kapasiteten, som bruk av ansatte ved Oljeskattekontoret, norske eksperter med relevant erfaring og eksperter i Det internasjonale valutafondet (IMF), gjennom en avtale mellom IMF og Norad.

Ofu-programmet skal bidra til varig fattigdomsreduksjon. Et viktig skritt er å bistå med å etablere god forvaltning av petroleumsressursene og sikre statens rettmessige andel av inntektene. Dersom inntektene deretter forsvinner inn i et korrumpert system risikerer vi at programmet i stedet bidrar til økte forskjeller og høyere konfliktnivå, i stedet for varig fattigdomsreduksjon. Tilsvarende kan programmet bidra til miljødeleggeringer dersom petroleumsaktiviteten skjer uten at miljøhensyn ivaretas. Regjeringen vil derfor framover legge mer vekt på at Ofu-programmet reflekterer helheten i den norske erfaringen, der ressurs-, miljø-, sikkerhets- og finansforvaltning sees på

som en helhet og kombineres med støtte til sivilsamfunn, parlament og media.

Samtidig som behovet for en helhetlig tilnærming understrekes, skal Ofu-samarbeidet fortsatt være etterspørselsstyrt. Det er en grunnleggende forutsetning for å oppnå resultater at samarbeidslandet er i førersetet. Giverland vil aldri kunne tvinge igjennom en politikk som er imot samarbeidspartners ønsker. Regjeringen vil derfor være strengere i sin prioritering i valg av samarbeidsland innen Ofu-programmet.

Interessene og det politiske handlingsrommet til myndighetene i samarbeidsland vil kunne variere over tid. Dersom deler av programmet ikke lenger etterspørres vil det foretas en avveining av fordeler og ulemper ved å fortsette samarbeidet. Slike avveininger må også foretas dersom samarbeidsland velger løsninger som klart strider mot råd som gis fra norsk side. En av de viktigste lærdommene i bistanden generelt, og kapasitetsbygging spesielt, er betydningen av langsiktig engasjement. En bølgedal i samarbeidet vil derfor ikke nødvendigvis tilsi at det bør avsluttes.

Det skal legges større vekt på hvorvidt nasjonale myndigheter selv ønsker å bekjempe fattigdom, bedre styresett og fremme åpenhet og

Boks 5.3 Olje for utvikling har bidratt til petroleumsfond og styrket forvaltning på Øst-Timor

Da Mari Alkatiri ble statsminister på Øst-Timor i 2002, ba han om norsk hjelp til å bygge opp en petroleumsforvaltning basert på Norges erfaringer. Etter ti år har Norge bidratt med i overkant av 100 millioner kroner i bistand. Midlene har i hovedsak gått til styrking av petroleumsforvaltningen gjennom tilstedeværelse av ekspertise samt kompetansefremmende tiltak, blant annet utdanning i petroleumsfag.

Ved hjelp av den norske støtten har Øst-Timor bygd opp:

- relevante forvaltningsinstitusjoner
- et nasjonalt petroleumsfond som sikrer åpen forvaltning av inntektene under parlamentarisk kontroll
- prosedyrer for utlysning av lisenser
- regelverk for alle sider ved leting, utvinning og beskatning, inkludert miljøforvaltning

Det norske *Statens pensjonsfond utland* har vært modell for Øst-Timors petroleumsfond. Petrole-

umsfondet var ved utgangen av mai 2012 på over 60 milliarder norske kroner. Øst-Timor har oppnådd gode avtaler med internasjonale utvinningsselskap, god skatteinngang og full åpenhet om petroleumsinntektene. Avkastningen av Ofu-programmet på Øst-Timor har vært betydelig.

Petroleums-samarbeidet med Øst-Timor startet da landet skulle bygge opp institusjoner for å forvalte ressursene. Det å komme inn tidlig gjorde det enklere å etablere gode styringsverktøy for sektoren. Det svake institusjonelle utgangspunktet bidro til å gjøre bistanden mer effektiv fordi det ikke fantes like sterke etablerte maktstrukturer i oljeforvaltningen som i land som har produsert olje lenge. Motstanden mot reform var derfor mindre. En lærdom fra Øst-Timor er at femårige perspektiver, som er den alminnelige rammen for langsiktig utviklingssamarbeid, er for kort til å oppnå varige resultater når utgangspunktet er så svakt.



Figur 5.3 Gullgruve i Ghana. Gull er fortsatt en viktig inntektskilde for Ghana, landet som ble kalt «Gullkysten» av de britiske koloniherrere.

Foto: Georg Osodi/Panos/Felix Features

demokrati når vi velger samarbeidspartnere for Ofu-programmet.

Skatt for utvikling

I 2011 ble programmet Skatt for utvikling (Sfu) etablert. Det tar utgangspunkt i institusjonssamarbeid mellom det norske skattedirektoratet og skatteetatene i Zambia, Mosambik og Tanzania. Beskatning av utvinningselskaper, både innen petroleum og gruvesektoren, står sentralt. Institusjonssamarbeid og annen kapasitetsbygging i enkeltland settes inn i en bredere sammenheng som inkluderer internasjonalt arbeid mot ulovlig kapitalflyt og skatteparadis, forskning og kunnskapsutvikling og støtte gjennom sivilsamfunnet. Statsbyggingsperspektivet og det å skape kultur for å betale skatt vektlegges i samarbeidet både med sivilsamfunnet og skatteetatene.

Mens Olje for utvikling ser petroleumskatt som del av en helhetlig ressursforvaltning, ser Skatt for utvikling skatting av ikke-fornybare naturressurser som en viktig del av en helhetlig skattepolitikk og -administrasjon. Perspektivet og innfallsvinkelen er forskjellig, men hoved-

prinsippene er de samme, og de to programmene utfyller hverandre. Sfu tar i likhet med Ofu utgangspunkt i norske erfaringer fra petroleumsektoren, men utvider engasjementet til også å omfatte gruvesektoren og skatteadministrasjon mer generelt.

Behovene for en god nasjonal skattepolitikk er omtalt i kapittel 6, og kampen mot skatteparadis i kapittel 8.

Reforhandling av kontrakter

Etter påtrykk fra internasjonale finansinstitusjoner ble utvinningsindustrien privatisert i mange utviklingsland mot slutten av 1990-tallet etter en periode på to-tre tiår med statlig eierskap. Endringen skulle sikre bedre balanse mellom stat og marked. Mange endringer skjedde imidlertid for raskt og uten å ta hensyn til en langsiktig bærekraftig forvaltning, som for eksempel skatteinngang, arbeidsplasser og miljøbelastning. Privatiseringsprosessen skulle sikre industrien og behovet for nye investeringer, økt produksjon, arbeidsplasser og eksportinntekter.

I de fleste landene ble det framforhandlet avtaler som inkluderte lete- og produksjonskonsesjoner for utvinningsindustrien, men også andre aktiviteter og sektorer ble berørt. Vilkårene ble utarbeidet for å revitalisere virksomhetene, og avtalene inneholdt ofte omfattende unntak fra regulær lovgivning på områder som skatt, miljø og arbeid. Mange av avtalene innen utvinningsindustrien inkluderte også omfattende stabilitetsklausuler som innebar lave skatter og avgifter framover i tid, selv ved kraftig økning i råvareprisene.

Privatiseringen på 1990-tallet skjedde i en periode med lave råvarepriser for metaller og mineraler. Denne situasjonen er betydelig endret. Realprisene har steget flere hundre prosent på kort tid. Produksjonsresponsen har så langt vært ujevn og forsinket for mange metaller og mineraler ettersom det tar lang tid å øke produksjonen.

Det er i en slik situasjon at etterspørselen og påtrykket for reforhandlinger av gruvekontrakter har kommet opp som et krav fra utviklingsland, ofte fremmet av sivilsamfunn, opposisjonspolitikere, akademikere, fagforeninger og i økende grad av deler av myndighetsapparatet selv. Verdien av gruveeksporten fra Zambia har økt fra tilsvarende 2 til 50 milliarder kroner fra 1998 til 2011. Økt produksjonsvolum forklarer bare litt under 10 prosent av dette. Skattepotensialet er imidlertid svakt utnyttet, til tross for at Zambia med norsk støtte har endret skatteregime slik at skatteinntektene økte med over 1,2 milliarder kroner i 2011. Det betyr at størstedelen av inntektene fra Zambias ikke-fornybare naturressurser går ut av landet. Situasjonen er enda verre i andre land.

I kjølvannet av de økte råvareprisene er det påvist en kraftig økning av ulovlig kapitalflyt. Flere studier indikerer at utvinningsindustriens og flernasjonale selskapers omfattende praksis med interne inntektsoverføringer, blant annet gjennom intern feilprising, er ansvarlig for en betydelig andel av kapitalflyten, jf. kapittel. 8. Utfordringen vil øke i årene framover ettersom det største uutnyttede potensialet for å finne og utvinne naturressurser er i utviklingsland.

Det er viktig at utviklingsland får mulighet til å reforhandle urettferdige avtaler med gruveindustrien. Norge har erfaring med å støtte slikt arbeid i Zambia, som del av et mer omfattende arbeid for å styrke ressurs- og inntektsforvaltningen av gruvesektoren.

Det er flere internasjonale institusjoner og initiativer som tilbyr assistanse innen dette feltet. Den afrikanske utviklingsbanken har opprettet et regionalt senter med ekspertise på juridisk assistanse til forhandling av avtaler, og en interesseor-

ganisasjon for advokater i flere land har også tilbudt assistanse.

Regjeringen vil ta initiativ til å etablere et uavhengig ekspertmiljø for reforhandling av naturressurskontrakter i utviklingsland. Det er viktig at prinsipper utledet fra tidligere erfaringer med slikt samarbeid blir fulgt. Særlig viktig er det at den primære relasjonen må være mellom klient (landets myndigheter) og uavhengige internasjonale eksperter. Uavhengigheten til rådgiverne må være udiskutabel. Målet er å bistå utviklingsland i å vurdere hvorvidt det er grunnlag for reforhandling, og å bistå under gjennomføring av forhandlingene og iverksettelse av ny avtaleslutning.

5.2 Fornybare ressurser

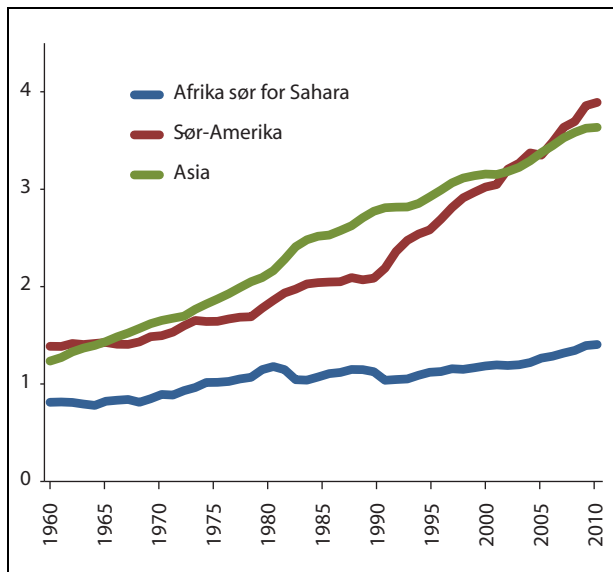
Landbruk

Landbruk i utviklingsland utgjør i gjennomsnitt 34 prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP), 65-80 prosent av alle arbeidsplasser og ca. 40 prosent av eksportinntektene. Det er store regionale variasjoner i disse tallene.

Matsikkerhet er en utfordring som vil kreve store investeringer i landbrukssektoren. Verdensbanken har anslått at vekst i landbrukssektoren er flere ganger mer effektivt for fattigdomsbekjempelse enn vekst i andre sektorer. De aller fleste av verdens fattige er avhengige av landbruket som sitt eksistensgrunnlag. Klimaendringer, økende press på matjord og vannressurser og tap av naturmangfold truer dette livsgrunnlaget og hindrer økonomisk vekst. Bedret matsikkerhet vil avhenge av en helhetlig arealforvaltning som sikrer fattiges rettigheter. Veksten i landbrukssektoren må være sosialt, miljømessig og økonomisk bærekraftig.

Landbruk er næringsvirksomhet, enten det utføres av småbrukere eller større enheter. Verdikjeden i landbruket går fra småbrukeren på jordet og videre via kommersielle aktører. Dette inkluderer banker som gir kreditt, aktører som selger innsatsvarer og kjøper og markedsfører bøndenes produkter, og næringsmiddelindustri. Landbruksutvikling avhenger av disse aktørenes evne til å øke verdiskapningen på en bærekraftig måte. Offentlige og private investeringer må komme de fattigste til gode for at utvikling i sektoren skal bidra til bedret matsikkerhet. Småskala produsenters posisjon i verdikjeden styrkes gjennom bondeorganisasjoner og samvirkebedrifter.

Produksjonen i det asiatiske og latinamerikanske landbruket har økt betraktelig de siste 50 årene, mens Afrika henger etter i utviklingen.



Figur 5.4 Afrika henger langt etter i utviklingen i kornavling per arealenhet.

Kilde: Africa Human Development Report 2012

Som vist i figur 5.4, har kornavlingene pr. arealenhet nesten ikke økt i Afrika de siste 50 årene, mens de er mer enn doblet i Asia og Latin-Amerika. En årsak til dette er manglende tilgang til innsatsfaktorer som gjødsel, plantevernmidler og kreditt. Også mangel på infrastruktur, tilknytning til lokale markeder, lagerkapasitet, tilgang til teknologi og utdanning og ikke minst en systematisk diskriminering av kvinner, hindrer landbruksutvikling. Behovet for landbruksreformer og bedret organisering i landbrukssektoren er omfattende.

Afrikas kvinnelige småbrukere står for 70-80 prosent av produksjonen som går til lokal matforsyning. En styrket stilling for kvinner i landbruket er en forutsetning for økt produksjon, og for at inntektene fra produksjonen i større grad skal komme husholdningen til gode. Kvinners rettigheter til eiendom og arv, og deres tilgang til innsatsfaktorer, utdanning og tilknytning til markeder, er derfor noe av det viktigste å arbeide med.

I store deler av Afrika får kvinner kun tilgang til jord gjennom giftemål eller gjennom sine mannlige slektninger. I tillegg finnes etablerte mønstre som gir kvinner mindre kontroll enn menn over inntekter fra landbruksproduksjon.

Kvinnens deltakelse i bondeorganisasjoner og kooperativer kan også hemmes av tradisjonelle kjønnsrollemønstre, hvor kvinner ofte marginaliseres i spørsmål knyttet til penger, makt og beslutningsmyndighet. Kvinneorganisasjoner har en viktig rolle å spille for å støtte opp om og fremme kvinnelige småbrukeres behov.

Ifølge FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) kan lik tilgang til produktive ressurser og muligheter for kvinner og menn øke avlinger lokalt med opp til 30 prosent. For å kunne lykkes med et klimatilpasset landbruk, som øker produktiviteten og reduserer fattigdom, må kvinner gis reelle rettigheter.

Det er et stort behov for investeringer i det afrikanske landbruket, både innen småskalajordbruk og storskaladrift. Private investeringer vil måtte spille en betydelig rolle. Myndigheters evne til å legge til rette for bærekraftige investeringer, og til å inngå offentlig-privat samarbeid, vil være helt avgjørende. Mange afrikanske land er dårlig forberedt på å legge til rette for investeringer som fremmer bærekraftig utvikling. Det skyldes manglende fordelingspolitikk, dårlig styresett og svak regulering av kommersielle landinvesteringer. Ofte blir ikke interessene til småbøndene og lokalsamfunnet for øvrig ivaretatt.

Dette er særlig viktig når det gjelder kjøp og leie av større landområder. Mange steder har utenlandske investorer overtatt store jordområder for en svært billig penge. Oppkjøpet eller leiekontrakten er ofte inngått uten innsyn og åpenhet, med ufullstendige konsultasjonsprosesser og utnyttning av folks manglende tilgang til informasjon. Slike investeringer, som i svært liten grad kommer lokale myndigheter og innbyggere til gode, omtales som «landran».

Norge har gode systemer for arealforvaltning, med velutviklede registre over eierskap og lovverk. Innenfor vannkraftsektoren har vi erfaring med deling av investeringsgoder med berørte lokalsamfunn. Dette er ekspertise som i økende grad vil bli anvendt i vårt utviklingssamarbeid. De frivillige retningslinjene for bærekraftig råderett over arealressurser, marine ressurser og skogressurser utarbeidet i komiteen for matsikkerhet (*Committee on Food Security/CFS*), med vekt på støtte til urfolk og lokalsamfunn, vil legges til grunn for arbeidet.

Forbedring av infrastruktur krever store investeringer, og det kan være en god løsning å konsentrere innsatsen i bestemte geografiske områder. I Tanzania og Mosambik utvikles det nå landbrukskorridorer som skal styrke alle leddene i verdikjeden og tiltrekke seg private investeringer. Korridorene er geografisk avgrensede områder med potensial for økt produksjon. Korridorene er tilknyttet en havn som både skal lette tilgangen til importerte innsatsvarer og eksporten av ferdige produkter. Gjennom økte investeringer i infrastruktur og kommersielle gårder vil disse korridorene kunne utvikles til å bli økono-

miske vekstsentra som også småbrukere kan dra nytte av, gjennom blant annet kontraktslandbruk, tilgang til markeder og jordbruksfaglig veiledning.

Afrika er svært sårbart for klimaendringer. Mange afrikanske land har i tillegg liten kapasitet til å tilpasse seg disse endringene. Det gjelder særlig for land med stor rural fattigdom, der store grupper fattige mangler både nødvendige ressurser og kunnskap om tilpasning til fremtidige klimaendringer. Fattige småbrukere er blant de dårligst stilte gruppene. Selv ved små temperaturøkninger ventes en nedgang i produktivitet.

Norge har de siste femten årene bidratt til utvikling av teknologi som benyttes i klimarobust landbruk i Afrika, og har de siste fem årene også vært aktiv innenfor klimasmart risproduksjon i Asia. Bioforsk har bidratt til utviklingen av klimasmart risproduksjon i India, og samarbeidet utvides nå til Bangladesh og Vietnam. I dag er Zambia og Malawi gode eksempler på en begynnende omlegging av landbruket i Afrika. Det er fortsatt stort behov for videre utvikling av kunnskap og teknologi.

Klimarobuste dyrkingsmetoder må kontinuerlig kompletteres med mer klimatilpassede vekster og frø. Dette forutsetter at småbrukere, forskere og foredlere sikres tilgang til jordbruksvekstenes genetiske mangfold gjennom internasjonalt samarbeid. Norge bidrar aktivt i det internasjonale samarbeidet for bevaring og bærekraftig bruk av plantegenetiske ressurser i FAOs Plantetraktat (*International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture/ITPGRFA*). Traktatens multilaterale system for utveksling av plantegenetiske ressurser for mat og landbruk regulerer tilgangen til, og rettferdig fordeling av godene som oppstår gjennom bruken av, disse ressursene. Gjennom plantetraktatens fond for godedeling bidrar Norge til å støtte bevaring og videreutvikling av viktige tradisjonelle plantesorter lokalt i bondens åker. Plantetraktaten er en sentral forutsetning for det norsk etablerte globale frøhvelvet på Svalbard og for norskstøttede initiativ som Den globale stiftelsen for avlingsmangfold (*Global Crop Diversity Trust/GCDT*) og Organisasjonen for internasjonal landbruksforskning (*Consultative Group on International Agricultural Research/CGIAR*).



Figur 5.5 Kvalitetskontroll ved en teplantasje i Kenya. Moderne systemer for kvalitetskontroll sikrer kenyansk te en god plass i det internasjonale markedet.

Foto: Sven Torfinn/Panos/Felix Features

Fiskeri og oppdrett

Fiskeressursene representerer en verdifull fornybar ressurs for ernæring, matsikkerhet, sysselsetting, inntektsgenerering og eksportinntekter. Der som Afrikas fiskerier blir bærekraftig forvaltet, vil de kunne spille en viktig rolle i arbeidet med å møte behovet for trygg og sunn mat til en økende befolkning.

Men deler av verdens marine ressurser blir ikke høstet på optimalt eller bærekraftig vis. Ifølge FAO kan 13 prosent av verdens fiskebestander utnyttes mer, 57 prosent er fullt utnyttet, mens 30 prosent er overutnyttet eller under gjenoppbygging.

Ulovlig, uregulert og urapportert fiske (UUU-fiske) svekker ressursgrunnlaget og begrenser fattiges tilgang til inntekt og mat. De langsiktige negative konsekvensene av denne virksomheten er ødeleggende for en bærekraftig ressursutnytting, lokalt næringsliv og utvikling i berørte kystsamfunn. Tiltak må rettes inn mot kommersielle fartøyer som bevisst spekulerer i svak overvåkingskapasitet, og mot lokale fiskere som benytter ulovlige redskaper og opererer i et antall som svekker ressursgrunnlaget.

Klimaendringer i form av mer ekstremvær, havforsuring og endringer i vann- og havtemperaturer påvirker fiskeri- og akvakultursektoren. Klimatilpasning er viktig. For eksempel må etablering av akvakultur i større grad ta hensyn til risiko for rømming og smittespredning. Endrede vandringsmønstre for fiskebestander som følge av klimaendringer vil kunne påvirke de nasjonale fiskeriene.

Norge har kompetanse på hele verdikjeden innen fiskerisektoren, og kan gjennom rådgivning bidra til å gjøre fiskeri og oppdrett til en viktig vekstfaktor i utviklingsland. Slik rådgivning er etterspurt, også innen fiskerioppsyn og kystvaktjeneste. Tilgang på kapital er ofte en sterkt begrensende faktor for oppdrettsnæringen i utviklingsland.

For å styrke norsk samordning vil Utenriksdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet opprette en faggruppe for å kvalitetssikre framtidig bistand innen fiskeri, marine ressurser og akvakultur.

Regjeringen la i desember 2012 fram en strategi for økt bistand til matsikkerhet i et klimaperspektiv.



Figur 5.6 Fisk skal være en viktig kilde til ernæring og matsikkerhet også i framtida. Da må den forvaltes bærekraftig.

Foto: Ken Opprann

Boks 5.4 Mange lever av og i skogen

Ifølge FN er mer enn 1,4 milliarder mennesker avhengige av skogen som sitt livsgrunnlag. Disse er i mange tilfeller sårbare og marginaliserte grupper av befolkningen. Kvinners tradisjonelle rolle og bruk av skogressursene gjør dem ekstra utsatt for endringer i skogdekket, klimaendringer og manglende åpenhet og kapasitet i den lokale skogforvaltningen. På bakgrunn av dette arbeider regjeringen målrettet før involvering av kvinner og lokalsamfunn. Urfolk lever ofte direkte av naturen, er spesielt sårbare for konsekvensene av avskoging og utgjør derfor en sentral målgruppe. For å nå disse gruppene samarbeides det blant annet med en rekke lokale og norske frivillige organisasjoner.

Regjeringen støtter multilaterale organisasjoners arbeid med å bistå land med å utarbeide nasjonale strategier eller handlingsplaner for REDD+ (Reduksjon av utslipp fra avskoging og skogødeleggelse). Disse baseres på åpenhet og brede og deltakende prosesser. Ved å legge vekt på godt styresett, innsyn i inntekter og fordeling av midlene, institusjonsbygging og lokal medbestemmelse støttes prosesser som fører til bedre kontroll med utnyttelsen av naturressursene og til styrking av demokratiske beslutningsprosesser.

Skog

Redusert avskoging og skogforringelse bidrar til å redusere utslipp av klimagasser. I tillegg bevares naturmangfold og leveområder og næringsgrunnlag for store befolkningsgrupper. Bærekraftig høsting av skogens produkter er en viktig kilde til materialer, fiber, energi, mat, klær og medisiner. I klimaforliket fra 2008 ble det enighet om at Norge skal arbeide aktivt for å sikre internasjonal oppslutning om tiltak mot avskoging i utviklingsland, med bærekraftig skogforvaltning som viktig element.

Bærekraftig skogforvaltning er grunnlaget for at skogen kan bidra til utvikling og rettferdig fordeling for befolkningsgrupper som har denne ressursen som livsgrunnlag. Trevirke er den viktigste energikilden for mer enn 2 milliarder mennesker og skogen er i mange områder grunnleggende viktig for matsikkerhet, vannforsyning og erosjonsvern.

Boks 5.5 WWF-Norges viltforvaltningsprogram i Namibia

WWF-Norge støtter et stort viltforvaltningsprogram i Namibia, som startet tidlig i 1990-årene (*Community Based Natural Resource Management*). Programmet bidrar til å forbedre leveforholdene til lokalsamfunn som er involvert, samtidig som dyreliv og natur blir beskyttet gjennom bærekraftig bruk av ressursene. Lovgivningen gir lokalsamfunn rett til inntekter fra bærekraftig jakt, fototurisme, hotelldrift og reiselivsvirksomhet. Ordningen motiverer til at dyrelivet forvaltes på en langsiktig, bærekraftig og demokratisk måte. Lokalmiljøet beholder alle inntektene og bestemmer selv hvordan pengene skal brukes, for eksempel til skole, helse, utvikling av turisme eller kontant utbetaling. Prinsippene for lokal forvaltning og fordeling har stor relevans og overføringsverdi til andre land og områder, som skogforvaltning/REDD+, fiskeriforvaltning, fornybar energi og utvinning av olje/gass.

Det norske klima- og skogprosjektet er grundig beskrevet i Meld. St. 14 (2010-2011) *Mot en grønnere utvikling*.

Viltforvaltning

I mange land med store viltressurser og rikt naturmangfold er turisme blitt en viktig næringsvei som skaper mange arbeidsplasser og bringer inn viktig utenlandsk kapital. Men ofte skjer utbygging av sektoren uten at det tas hensyn til lokalbefolkningens behov, deltakelse eller økonomiske og kulturelle rettigheter. Investorer henter ut stor profitt uten at lokalmiljøene får særlig nytte av virksomheten.

Ved opprettelse av nasjonalparker, som er et viktig ledd i utvikling av turistindustrien, oppstår det ofte interessekonflikter med lokalbefolkningen som tradisjonelt har skaffet seg mat og inntekter gjennom jakt. Deres tradisjonelle levevei blir omdefinert til krypskyting og kriminalisert, selv om karakteren er en annen enn ved virksomhet for å tjene store penger på ulovlig omsetning av blant annet skinn, elfenben og horn fra neshorn. Viltforvaltningen i stadig flere land ser at det er stor verdi i å samarbeide med lokalsamfun-

net framfor å stenge det ute. Da er det viktig at lokal infrastruktur oppgraderes, og at så mange arbeidsplasser som mulig og deler av overskuddet går til lokalbefolkningen. Det må også legges til rette for markedsføring av produkter fra lokale småbedrifter, som brukskunst og lokale matprodukter.

Norge har støttet viltforvaltningen i Zambia siden 1990. Samarbeidet har gitt gode resultater, og har økt den norske kompetansen på denne formen for bistand betydelig.

5.3 Organisert kriminalitet og naturressurser

Internasjonal organisert kriminalitet knyttet til narkotika, våpentrafikk, sjørøveri, menneskehandel og naturressurser er en stadig økende global utfordring. De kriminelle underslår fellesskapets ressurser, skaper utrygghet for enkeltmennesker og samfunn, og truer med å undergrave stabilitet og utvikling i flere land. De kjøper beskyttelse hos myndigheter og bruker hensynsløse virkemidler for å sikre markedsandeler og makt.

Beregninger fra UNEP og Interpol antyder at mellom 180 og 600 milliarder kroner tappes hvert år gjennom ulovlig hogst. For fiskerier utgjør det antakelig nærmere 180 milliarder kroner pr år. Av samlet profitt fra kriminell virksomhet beslaglegges sannsynligvis mindre enn 1 prosent.

Manglende kapasitet i justissektoren i utviklingsland og manglende deling av informasjon og bevis på tvers av landegrenser begrenser lands evne til effektiv rettsforfølgelse av organiserte kriminelle. Gjennom FN støtter Norge arbeidet i FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (UNODC) mot hvitvasking og organisert kriminalitet. UNODC har mandat til å bistå land i arbeidet med å forebygge og bekjempe organisert kriminalitet og terrorisme, og er blitt en sentral aktør i FNs arbeid på dette området.

Det siste tiåret har både Interpol, UNODC og UNEP satt søkelyset på voksende omfang av organisert naturressurskriminalitet. Denne kriminaliteten er blitt mer omfattende, og involverer karteller fra andre kriminelle områder som f.eks. narkotika. De tiltrekkes av lav risiko og mulighet for høy profitt innenfor ulovlig virksomhet knyttet til fiske, hogst, bunkring av olje og dumping av avfall. Denne virksomheten involverer iblant også tvangsarbeid og menneskehandel.

Ved ulovlig fiske og hogst må tømmeret og fisken integreres i den lovlige verdikjeden, dvs. hvitvaskes. Kriminelle nettverk har derfor forbindel-

ser til selskap, investorer og enkeltpersoner også i industrialiserte land. Informasjon og bevis i samme sak vil derfor normalt måtte innhentes hos en rekke etater og i en rekke land. Dette vanskeliggjøres av at mye av dokumentasjonen skjules i såkalte skatteparadis, videre omtalt i kapittel 8.

Regjeringen vil ha et særlig fokus på det omfattende ulovlige fisket, spesielt utenfor Vest-Afrika, hvor problemet er særlig framtrødende. Norge vil i løpet av 2013 gjennomføre en EU-forordning om handel med tømmer og treprodukter. Formålet er å forhindre at ulovlig hogd tømmer omsettes i EØS-området. Virksomheter som første gang omsetter tømmer og treprodukter i EØS-land må gjøre en vurdering av risikoen for at produktet stammer fra ulovlig hogd tømmer også utenfor EØS-området. Forordningen vil gjøre det vanskeligere å få solgt produkter hvor det ikke kan verifiseres at de stammer fra lovlige kilder.

De kriminelle nettverkene omfattende virksomhet innen ulovlig hogst og avskoging undergraver målsetningene i regjeringens klima- og skoginitiativ, og den norske innsatsen på dette feltet vil styrkes.

De omfattende tapene av ressurser, spesielt tømmer og fisk, undergraver internasjonale klimaavtaler og taper utviklingsland for store ressurser, samtidig som de undergraver bærekraftig utvikling. Det er innledet et samarbeid mellom UNEP, GRID-Arendal og Interpol for å utarbeide en plattform for å bekjempe ulovlig skogkriminalitet (*Law Enforcement Assistance to Forests*). Prosjektet er finansiert av Norge.

Samarbeidet mellom Interpol, UNODC, CITES (FNs konvensjon om handel med truede dyr og planter), Verdensbanken og Verdens tollunion (WCO) – det såkalte ICCWC-konsortiet (*International Consortium on Combating Wildlife Crime*) – er viktig for å bekjempe organisert naturressurskriminalitet globalt og i enkeltland. Regjeringen ønsker å styrke samarbeidet ytterligere, og utvikle det til et effektivt program for både fiskeri og tømmer.

For å kunne avdekke organisert naturressurskriminalitet er det også nødvendig å utveksle informasjon mellom stater. I Norge yter Kripes (Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet) bistand til norsk forvaltning, samtidig som informasjonen deles med andre land gjennom Interpol.

På fiskerifeltet i Norge har regjeringen opprettet Fiskeriforvaltningens analysenettverk (FFA). FFA utgjør et effektivt tverretatlig samarbeid mot ulovlig fiske med aktiv informasjonsinnhenting for å analysere og vurdere hvilke kontrollobjekter



Figur 5.7 Ulovlig hogst av tømmer bidrar til avskoging, undergraver bærekraftig utvikling og tapper opphavlandet for store inntekter.

Foto: Sofi Mardiah/CIFOR

man skal rette kontrollinnsatsen mot – såkalt kunnskapsbasert kontrollarbeid. Metoden kan også anvendes for å styrke kontrollen med andre varestrømmer, og vil kunne spille en viktig rolle i land hvor kontrollkapasiteten i utgangspunktet er lavere enn i Norge. Det tverretatlige samarbeidet som FFA representerer, kan være en modell for andre land. Gjennom å styrke FFA-samarbeidet, kan relevant informasjon fra dette analysenettverket deles gjennom Kripas/Interpol eller bilateralt, med sikte på å stanse ulovlig virksomhet innenfor fiskeri, hogst, bunkring av olje eller dumping av avfall i utviklingsland.

En rekke afrikanske land har ytret ønske om å opprette liknende tverretatlige samarbeidsformer. Regjeringen vil støtte slike samarbeids- og håndhevelsesstrukturer, med sikte på styrket kontroll med blant annet fiske og hogst.

Regjeringen vil:

- legge økt vekt på å tilby Olje for utvikling som en helhet, der ressurs-, miljø-, sikkerhets- og finanskomponenter sees som en enhet og kombineres med støtte til sivilsamfunn, parlament og media
- være strengere i sin prioritering i valg av samarbeidsland innenfor Ofu-programmet, med en større vekt på demokratisk utvikling og aktiv fordelingspolitikk
- styrke programmet Olje for utvikling gjennom å øke kapasiteten i sekretariatet og vurdere tiltak for å styrke den også hos andre partnere
- utvide det Ofu-relaterte samarbeidet med relevante internasjonale aktører
- øke bevilgningene til sivilsamfunn og andre aktører som fremmer åpenhet om petroleumssektoren i land hvor Norge har Ofu-samarbeid
- videreutvikle Skatt for utvikling-programmet
- øke kapasiteten i sekretariatet til Sfu og inkludere flere land i programmet

- ta initiativ til å etablere et internasjonalt uavhengig ekspertmiljø for reforhandling av naturressurskontrakter i utviklingsland
- være pådriver for en mer bærekraftig nasjonal og lokal forvaltning av naturressurser på land og i havet
- systematisk ta opp og støtte småbrukeres og spesielt kvinnelige bønders krav om formelle og reelle rettigheter
- øke norsk bistand til landbruk og matsikkerhet med 500 millioner kroner over en treårsperiode (2013-2015)
- støtte UNEP, UNODC, Interpol og sivilsamfunnet sitt arbeid mot naturressurskriminalitet
- bidra til internasjonal informasjonsdeling og tverrsektorielt samarbeid mot naturressurskriminalitet
- styrke arbeidet mot organisert skogkriminalitet innenfor regjeringens klima- og skogprosjekt.

6 Aktiv fordelingspolitikk

Gjennom program som Olje for utvikling og Skatt for utvikling bidrar regjeringen til økt nasjonal kontroll over naturressursene og økte inntekter til statskassen. Skattepolitikk er et viktig virkemiddel i fordelingspolitikken. Den skal brukes til å minske forskjellene mellom folk, ikke øke dem.

Minst like viktig for fordelingen er bruken av skattemidler. Selv om både Norge og andre givere fortsatt støtter helse- og utdanningssektorene i fattige land, er det et udiskutabelt mål at alle land selv skal overta finansieringen etter hvert som de får økte skatteinntekter. Bistanden skal ikke være en sovepute for myndighetenes ansvar for å ivareta innbyggernes rettigheter.

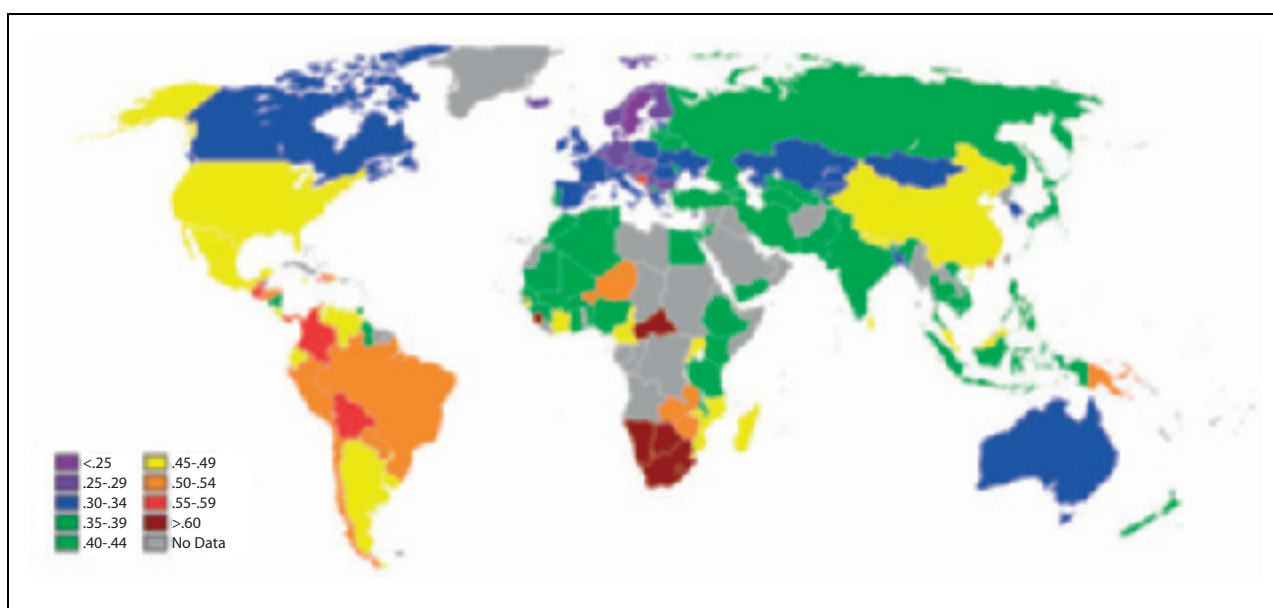
Regjeringen mener at det er viktig å ha en dialog med myndighetene i mottakerlandet om bruken av offentlige inntekter. En god offentlig fordelingspolitikk innebærer at myndighetene investerer i offentlige tjenester som sikrer befolkningens grunnleggende rettigheter og har sosiale sikkerhetsnett som fanger opp de svakest stilte og marginaliserte i samfunnet. Norge kan selvsagt ikke pålegge andre land en slik fordelingspolitikk, men vi kan velge å dreie bistanden til land som selv vel-

ger å prioritere en aktiv fordelingspolitikk, og bort fra land som bruker skatteinntektene til å skape enda større forskjeller mellom folk.

6.1 Skattepolitikk

Etablering av skattesystem er et sentralt element i statsdannelsen, både for å finansiere offentlige utgifter og for å gi staten legitimitet og utvikle demokratiske strukturer. Tillit mellom innbyggerne og myndighetene er grunnleggende for å skape oppslutning om skattesystemet. Dette betegnes som en samfunnskontrakt mellom befolkningen og staten. Plikten til å betale skatt ledsages av en rett til medbestemmelse og tilgang til offentlige tjenester. I mange land er tilliten for dårlig til at det utvikles en slik samfunnskontrakt.

Det er lite motiverende for vanlige folk å betale skatt dersom de store internasjonale selskapene og de mest velstående innbyggerne innvilges skatteunntak og nesten ikke bidrar noe. Dette er vanlig praksis i mange utviklingsland. Det kan derfor ha gode inntekts- og signaleffekter



Figur 6.1 Ulikhet innad i land målt med Gini-koeffisienten.

Kilde: CIA – The World Factbook 2009



Figur 6.2 Ulike virkemidler tas i bruk for å øke skattemoralen og skatteinngangen.

Foto: Utenriksdepartementet/Stine Horn

å starte med å tette igjen hullene i skattesystemet og sørge for at de med størst skatteevne betaler sin rettmessige del.

Det er krevende for alle land, også europeiske, å utvikle gode skattesystemer med bredt skattegrunnlag. Skattepolitikk og skatteadministrasjon henger nøye sammen. Et perfekt skattesystem som myndighetene ikke har kapasitet og ressurser til å håndheve kan virke negativt på skattemoralen. Ofte er det bedre å starte med noen grunnleggende elementer det er realistisk å gjennomføre, og bygge opp systemet gradvis. Det er avgjørende for skattemoralen at systemet og håndhevelsen oppleves som rettferdig. Skatteviljen henger i stor grad sammen med tilliten til staten og skatteetaten.

Latin-Amerika og Afrika sør for Sahara er de regionene i verden med størst ulikhet, med en gjennomsnittlig Gini-koeffisient på over 0,45 årlig i perioden 1990-2005. I den vestlige verden lå Gini-koeffisienten i samme periode på under 0,34. Forskjellen på 0,11 forklares i hovedsak av forskjeller i omfordelingseffekt av offentlige inntekter og utgifter.

I OECD-land står utgiftssiden for hovedtyngden av omfordelingen. I gjennomsnitt er omfordelingseffekten av pengeoverføringer, som offentlige pensjoner og barnetrygd, dobbelt så stor som omfordelingseffekten av skattesystemet. Dersom offentlige utdannings- og helsetjenester inkluderes, blir omfordelingseffekten av offentlige utgifter enda større. På inntektssiden er det inntektskatt for personer som bidrar mest til omfordeling, mens indirekte skatter som toll og merverdiavgift virker i motsatt retning. I gjennomsnitt betaler lavinntektshusholdninger tre ganger så stor

andel av inntekten i forbruksskatter som det den rikeste tidelen gjør.

I utviklingsland er nivået på offentlige inntekter og utgifter vesentlig lavere enn i OECD-landene, og samtidig har både skattesystemene og utgiftene mindre omfordelingseffekt. Mens gjennomsnittlig skattenivå i OECD-landene ligger på rundt 30 prosent av BNP, ligger nivået i utviklingsland stort sett i området 15-20 prosent. Utviklingsland baserer seg i større grad på indirekte skatter som merverdiavgift, importavgifter og særavgifter. Særavgifter på drivstoff, alkohol og tobakk tenderer mot å ha en progressiv effekt. Merverdiavgift kan virke begge veier, og erfaring viser at unntak for små foretak, inkludert landbruk og uformell sektor, kan gi progressivt resultat. Direkte skatter på personlig inntekt og eiendom er generelt progressive i utviklingsland. Den progressive virkningen reduseres imidlertid av omfattende unntak og smalt skattegrunnlag.

Ikke-fornybare naturressurser utgjør en stor skattebase i mange land. En utfordring er at om disse skatteinntektene er svært høye, kan det svekke motivasjonen for å bygge opp et system for personbeskatning. I noen land med stor fattigdom vil gevinsten av personbeskatningen knapt gjenspeile kostnadene ved å bygge opp systemet. Like fullt er det viktig å holde fast ved personbeskatningen – dels fordi det vil øke myndighetenes ansvarlighet overfor borgerne og ikke bare de store selskapene, og dels fordi det kan bli vanskeligere å innføre personbeskatning senere, når lønnsnivået er blitt høyere. Ideelt sett burde alle innbyggere være med i skattebasen, men med et bunnfradrag som sikrer at de med lave inntekter ikke betaler skatt.

De mest utbredte overføringsordningene har ofte mindre omfordelingseffekt i utviklingsland enn i utviklede land. Alderspensjon og andre sosiale sikkerhetsordninger er gjerne knyttet til arbeid i formell og offentlig sektor. På begynnelsen av 2000-tallet fikk i gjennomsnitt kun rundt 40 prosent av befolkningen i pensjonsalder i utviklingsland utbetalt pensjon, mot 90 prosent i europeiske land. I tillegg bruker mange utviklingsland store beløp på regressive universelle subsidier, spesielt knyttet til energi.

Globale skatter og avgifter

I de fleste land er det en utfordring å skattlegge de aller rikeste. De får gjerne hovedtyngden av inntektene fra kapital, og ettersom kapital er langt mer mobil enn arbeidskraft, vil skattlegging i

Boks 6.1 Progressive og regressive skatter

Progressive skatter er skatter hvor skattebyrden er relativt størst for de med høy inntekt og formue. Progressive skatter bidrar dermed til at fordelingen av inntekt og formue er likere etter skatt enn før skatt. *Regressive skatter* er skatter hvor skattebyrden er relativt størst for de med lav inntekt og formue. Regressive skatter bidrar dermed til at fordelingen av inntekt og formue er mer ulik etter skatt enn før skatt. Tilsvarende kan *offentlige tjenester og overføringer* sies å virke progressivt når verdien av tjenester og overføringer som mottas utgjør størst andel av inntekten for de med lav inntekt, for eksempel gjennom god og gratis skolegang. Offentlige tjenester og overføringer virker regressivt når verdien av tjenester og overføringer som mottas utgjør størst andel av inntekten for de med høy inntekt, som ved subsidiering av strømprisene, som hovedsakelig kommer de rikeste til gode.

større grad kreve internasjonalt samarbeid for å være effektivt. Internasjonalt samarbeid knyttet til åpenhet om finanstransaksjoner berøres nærmere i kapittel 8.

Utfordringene med å gjøre skattesystemet rettferdig blir enda større i den globale sammenhengen. Skattebetalere i Europa og USA betaler skatt som også skal gå til utvikling i fattige land. Dette har det vært en allmenn aksept for i over 50 år. Men den utviklingen vi ser nå, hvor enkeltgrupper i fattige land med høy vekst får svært store inntekter uten å betale skatt i sitt eget land, kan fort undergrave bistandsviljen. Ut fra et rettferdighetshensyn må det sikres at styrtrike enkeltpersoner fra framvoksende økonomier også bidrar til fellesskapet. Dette er i første rekke et nasjonalt ansvar, men kan også møtes på globalt nivå.

Stadig flere tar til orde for innføring av globale skatter eller avgifter som rettes mot den økonomiske eliten i alle land, uavhengig av om hjemlandet er rikt eller fattig. Det kan eksempelvis være egne avgifter på flyreiser, finanstransaksjoner og valutahandel. Inntektene bør i første rekke brukes for å løse globale utfordringer som ikke har opphav i enkeltland, som for eksempel bekjempelse

av smittsomme sykdommer og grenseoverskridende miljøutfordringer.

En ekspertgruppe har beregnet at en global valutaavgift på 0,005 prosent kan gi en inntekt på om lag 200 milliarder kroner per år. En forutsetning for innføring av en slik avgift er bred internasjonal støtte og tilslutning fra toneangivende land. Regjeringen arbeider internasjonalt for å få tilstrekkelig oppslutning om forslaget om en slik valutaavgift.

6.2 Skattefritak for bistandsfinansierte varer og tjenester

Norsk utviklingssamarbeid legger vekt på styrking av ressursforvaltning og skatteadministrasjon og kamp mot ulovlig kapitalflyt. Et kjennetegn ved skattesystemene i en rekke utviklingsland er de mange unntakene. Disse kan omfatte nasjonale sektorer og enkeltbedrifter, politikere og sivilsamfunnsorganisasjoner, så vel som utenlandske selskaper. Det er vanlig at også givere krever skattefritak når det gjelder bistandsfinansierte varer og tjenester. Det er administrativt krevende å håndtere alle unntakene, og de bidrar generelt til å underminere skattesystemene og gjøre det lettere å unndra skatt også for aktører og produkter som ikke formelt har fritak. Det kan virke motstridende at Norge på den ene siden arbeider for skattesystemer der mange bidrar til fellesskapet, og på den andre siden selv er en del av unntakskulturen ved å kreve skattefritak for bistandsfinansierte anskaffelser. Regjeringen vil derfor som hovedregel ikke lenger inkludere krav om skattefritak i bilaterale avtaler om stat-til-stat-bistand.

Å slutte å kreve skattefritak har lenge stått på den internasjonale agendaen, og støttes prinsipielt av mange giverland. Flere givere unnlater også å kreve skattefritak i enkelttilfeller. Noen giverland er imidlertid sterkt imot, og det internasjonale samfunnet har så langt ikke hatt særlig framgang i retning av felles handling. Verdensbanken og enkelte andre multilaterale banker har endret sin politikk slik at det nå er vanlig praksis å betale skatter og avgifter for prosjekter de finansierer. Danmark besluttet i 2012 ikke lenger å kreve fritak for merverdiavgift i sin bilaterale bistand.

Det vil ha best effekt om så mange givere som mulig slutter å kreve skattefritak på bredest mulig grunnlag, og regjeringen vil arbeide for dette i relevante internasjonale fora og mottakerland.

Samtidig kan det at noen land går foran bidra til at andre følger etter.

Norge kanaliserer bistandsmidler gjennom internasjonale organisasjoner, norske frivillige organisasjoner og organisasjoner og offentlige institusjoner i samarbeidsland. Det er kun i avtaler med myndighetene i samarbeidsland at vi selv krever skattefritak, og det er derfor her det er mest naturlig å begynne med omlegging av praksis.

Norske frivillige organisasjoner samarbeider ofte tett med organisasjoner av andre nasjonaliteter, og mange mottar støtte fra flere giverland samtidig. I denne situasjonen er det komplisert å gjennomføre en egen skattepraksis kun for norske midler. Samordning på landnivå er i tråd med god bistandspraksis, og regjeringen vil derfor ikke pålegge frivillige organisasjoner å slutte å kreve skattefritak for norske midler. Regjeringen vil imidlertid oppfordre norske frivillige organisasjoner til å la være å kreve skattefritak når dette er praktisk mulig, og til å budsjettere inn skatter og avgifter i sine søknader om offentlig støtte.

Innbetalt skatt vil i praksis kunne sees som ikke-øremerket støtte til myndighetene, tilsvarende budsjettstøtte. Vurderinger knyttet til styresett er en del av beslutningsgrunnlaget for å inngå en bistandsavtale med et lands myndigheter. Sam-

tidig vil det være nødvendig med en viss fleksibilitet i gjennomføringen av ny praksis, blant annet ved samfinansiering med andre givere og dersom skatten som kreves er åpenbart urimelig eller ikke følger internasjonalt aksepterte normer for skattelegging. I humanitære kriser vil det fremdeles være nødvendig med skattefritak for å sikre at bistanden gis i henhold til de internasjonale humanitære prinsippene.

Erfaringene med den endrede praksisen vil bli vurdert innen tre år.

6.3 Helse og utdanning

Å sikre alle borgeres rett til grunnleggende skole- og helsetjenester er første bud i en god fordelingspolitikk. Norsk og internasjonal bistands- og utviklingspolitikk har i lang tid lagt stor vekt på denne delen, og gitt omfattende støtte til helse- og utdanningsprogram.

På sikt er det likevel viktig at land som er i stand til det selv overtar ansvaret for finansieringen av disse tjenestene. I følge den årlige rapporten om utviklingen i utdanningssektoren internasjonalt (*Global Monitoring Report 2012*) har andelen av nasjonalbudsjettet i lavinntektsland som går



Figur 6.3 Norge prioriterer jenters utdanning.

Foto: UN Photo/John Isaac

til utdanning i gjennomsnitt økt med 7,2 prosent per år det siste tiåret. Det globale partnerskapet for utdanning (GPE), som Norge er en viktig bidragsyter til, legger vekt på at mottakerlandet skal øke andelen av statsbudsjettet som går til denne sektoren.

Utdanning er en forutsetning for at unge skal kunne få arbeid innen vekstsektorer, og et godt offentlig utdanningssystem er en viktig faktor for å sikre sosial utjevning. Gjennom utdanning blir man bedre rustet til å ivareta og kjempe for sine rettigheter. Utdanning fremmer politisk deltakelse og demokratisering. Utdanning er en nøkkel til lønnet arbeid og høyere inntektsnivå, og legger dermed til rette for økt sosial mobilitet i samfunnet. En mer utdannet arbeidsstyrke gir bedre grunnlag for økonomisk vekst, som igjen øker myndighetenes handlingsrom for bedre fordeling i samfunnet.

Retten til utdanning er uomtvistelig slått fast i flere av FNs sentrale dokumenter om menneskerettigheter. I henhold til Barnekonvensjonen skal grunnutdanning være gratis, og Norge støtter dette viktige prinsippet. Likevel viser forskning at selv om man tilbyr gratis skolegang kan andre

utgifter, blant annet til uniformer og skolebøker eller kostnader ved å miste arbeidskraft i husholdningen, stå i veien for at barn får realisert denne retten. Fattigdom stiller familier overfor vanskelige prioriteringer. Staten har ansvar for at retten til skolegang kan oppfylles i praksis.

Nyere FN-vedtak om barn og væpnet konflikt understreker viktigheten av at barn og unge i konfliktområder får oppfylt sin rett til utdanning. Det er i slike land og regioner man er lengst unna målet om utdanning for alle. Særlig utsatt er sårbare og marginaliserte grupper som etniske minoriteter, funksjonshemmede, flyktninger og internt fordrevne, enslige forsørgere og foreldreløse barn. Jenter og kvinner er ofte også mer utsatt i slike situasjoner. Norge har tatt et særlig ansvar for å sikre skolegang for barn i konfliktområder og for jenters rett til utdanning.

Forskjellen mellom antall jenter og gutter som går på skole er blitt mindre. På verdensbasis er det nå 97 jenter per 100 gutter som går på barneskole. Forskjellene på jenters og gutters skoledeltakelse er derimot store mellom land og internt i land. På ungdomsskolenivå er forskjellene mellom jenters og gutters deltakelse større.

Boks 6.2 Utdanning bidrar til sosial utjevning i Nepal

Allmenn tilgang til utdanning fremmer likeverd og sosial likhet. I Nepal har det de siste tjue årene vært gjort et krafttak for å sikre at alle barns rett til utdanning kan innfris. Andelen av offentlige utgifter som går til utdanning er nær doblet. Dette har muliggjort investeringer i nye skoler, flere klasserom og utdanning av flere lærere. Det er også opprettet stipendordninger for å bistå vanskeligstilte grupper.

Satsingen har gitt resultater. Til tross for en landsomfattende voldelig konflikt, som varte fra 1996 til 2006, har det skjedd en utdanningsrevolusjon i Nepal. Landet har utviklet seg fra å ligge under gjennomsnittet sammenlignet med andre utviklingsland, til å være blant de som ligger best an til å nå tusenårs mål 2 om grunnutdanning for alle innen 2015. I 1990 var 64 prosent av alle barn innskrevet i 1. klasse. Bare halvparten av de mellom 16 og 24 år kunne lese og skrive. I dag begynner over 95 prosent av alle barn på skolen. Forskjellen i andelen av gutter og jenter som begynner på skolen er nesten utjevnet. Den positive trenden er også synlig på høyere klassetrinn, med økning på alle trinn og synkende for-

skjeller mellom gutter og jenter. Andelen av 16-24-åringene som kan lese og skrive har økt til over 85 prosent. Det pågår en rekke prosesser for å sikre at det offentlige tilbudet når ut til utsatte grupper, som lavkastebarn og barn med nedsatt funksjonsevne. Samtidig arbeides det med å styrke utdanningens kvalitet og relevans på alle trinn.

Slik det kommer fram i en levekårsundersøkelse nylig gjennomført av Verdensbanken, er den offentlige utdanningsinnsatsen rettet spesielt mot de fattige. Nær 40 prosent av de offentlige subsidiene til grunnskole tilfaller den fattigste femtedelen av befolkningen. Den rikeste femtedelen får 6 prosent. Også i forhold til ungdomsskolen er det en tydelig prioritering av de fattigste, men ikke på videregående skoler og universitetsnivå.

Norge har sammen med flere andre land støttet Nepals utdanningsprogram i en årrekke. Samtidig har Nepal også selv økt og opprettholdt sin finansiering av utdanningssektoren, og myndighetene har forpliktet seg til å bruke om lag 20 prosent av statsbudsjettet til utdanning.

Norges viktigste samarbeidspartnere innen utdanningsbistanden er Verdensbanken, GPE, FNs barnefond (Unicef) og frivillige organisasjoner.

En befolkning med god helse er et samfunns-gode som gir grunnlag for produktivitet og økonomisk vekst, mens dårlige helseforhold både medfører høyere kostnader og lavere produktivitet. Det er klare sammenhenger mellom fordeling av inntekt og helsestatus, fordeling av helsetjenester og inntekt, og enda mer opplagt en sammenheng mellom tilgang på helsetjenester og helsestatus.

Helse er svært ulikt fordelt globalt, regionalt og nasjonalt. Et eksempel på ulikhet i helsestatus er forventet levealder ved fødsel, som i Swaziland er 32 år mens den i Norge er rundt 80 år. De helse-relaterte tusenårsmålene (4, 5 og 6) har bidratt til stor reduksjon i barnedødelighet, malariaforekomst og dødsfall som følge av aids, men reduksjon i mødre-dødelighet henger mange steder etter.

Det er også store ulikheter i helsestatus mellom inntektsgrupper innad i utviklingsland. Familier med lav inntekt har lavere helsestatus og dårligere tilgang på helsetjenester. De er også mer sårbare når sykdom rammer. Konsekvensene blir større for den syke, men også for familien, som ofte står i fare for å havne i en fattigdomsfelle. Dette gjelder spesielt dersom kostnadene til behandling eller medisiner er høye, men også når sykdom hos forsørger gir inntektsbortfall og når barns sykdom krever pleie som gjør at forsørger ikke har mulighet til å opprettholde arbeidet.

En rekke mellominntektsland med stor grad av ulikhet, som India og Indonesia, har mål om universell dekning av helsetjenester. Undersøkelser i India viser at helse-relaterte utgifter er det som sterkest bidrar til å holde folk i dyp fattigdom. Gjennom å gjøre et definert minimum av helsetjenester tilgjengelig for hele befolkningen og utarbeide ulike finansieringsformer for dette, for eksempel allmenne helseforsikringsordninger, vil man redusere ulikheter. Dette arbeidet er også satt på dagsordenen gjennom det felles utenriksministerinitiativet «Utenrikspolitikk og global helse», der Norge deltar.

I den globale helseinnsatsen prioriterer regjeringen tusenårsmål 4 og 5 – reduksjon av barne- og mødre-dødelighet. De mest sentrale samarbeidspartnere er WHO, Det globale vaksineinitiativet (GAVI) og Det globale fondet for bekjem-

pelse av aids, malaria og tuberkulose. WHO, som FNs særorganisasjon innen helse, arbeider for oppnåelse av tusenårsmålene. WHO's mandat er å bidra til bedre helse for alle og være det ledende samordningsorganet for internasjonalt helsesamarbeid. WHO har en viktig rolle i å sette globale normer og standarder. I tillegg gir WHO faglig støtte til utviklingsland for å iverksette anbefalinger og standarder, styrke helsesystemene og utvikle og gjennomføre helhetlige nasjonale helseplaner.

Boks 6.3 Direkte pengeoverføringer i Brasil

Bedre fordeling og kamp mot fattigdom ble satt høyt på dagsordenen i Brasil da Lula vant presidentvalget i 2002. En rekke sosiale programmer rettet mot den fattige delen av befolkningen er innført de siste 10 årene. Programmene har vist seg både bærekraftige og effektive i kampen mot fattigdom.

Det største og mest kjente programmet, *Bolsa Familia*, ble opprettet i 2003. Det har blant annet som mål å redusere fattigdom og ulikhet ved å garantere fattige familier en minimumsinntekt, styrke grunnleggende sosiale rettigheter gjennom å stille betingelser om skolegang og bruk av helsetjenester, og forbedre mulighetene på arbeidsmarkedet for mot-takerne av støtten.

Bolsa Familia er gradvis oppskalert, og omfattet i 2012 hele 25 prosent av Brasils befolkning. Prislappen for myndighetene er på 0,46 prosent av BNP. Programmet overfører penger direkte til mødre, på betingelse av at de går til svangerskaps- og barselskontroller og at barna deltar i vaksinasjonsprogram og møter opp på skolen. Et viktig element er å styrke kvinners selvstendighet og beslutningsmakt i kjernefamilien. Støttebeløpet avhenger av familiens inntektsnivå og alderssammensetning. Gjennomsnittlig månedlig støtte tilsvarte i 2012 om lag 400 kroner.

Resultatene av den målrettede politikken er imponerende. Ekstrem fattigdom er redusert med 40 prosent, og inntektsulikheten er synkende.



Figur 6.4 Direkte pengeoverføringer har vist seg å være et effektivt fordelingsvirkemiddel.

Foto: Reuters/Erik De Castro

6.4 Direkte pengeoverføringer

Kombinasjonen av økende ulikhet, høy vekst og mindre nedgang i ekstrem fattigdom enn forventet har forsterket behovet for å vurdere direkte omfordeling til de fattige. Direkte pengeoverføringer til utvalgte grupper har vist seg å være et kostnadseffektivt virkemiddel. Pengeoverføringene har økt betydelig i utbredelse, og evalueringer og annen forskning tyder på at de ofte virker godt og er treffsikre som fordelingsvirkemiddel.

Det er sjelden enkle svar på spørsmålet om hva som hindrer en inkluderende vekst. I mange land brukes metoder som identifiserer og til dels rangerer hindringer, og det er som regel mange forhold som må angripes samtidig. Landspesifikke analyser viser forskjeller i hva som er de viktigste hindringene for vekst. Noen faktorer går imidlertid igjen, som energiforsyning, forretningsklima, kompetansenivå og makroøkonomisk og politisk stabilitet.

Tiltak for å skape arbeidsplasser og bryte fattigdomsfeller er ofte gjensidig avhengig av hverandre. Direkte støtte til fattige husholdninger og småskalaproduksjon vil fungere bedre om det samtidig legges mer vekt på å skape arbeidsplas-

ser. Tilsvarende har man flere eksempler på at investeringer i energiforsyning og infrastruktur ikke har gitt forventet virkning, fordi kompetanse eller andre forutsetninger for utvikling ikke har vært til stede. Hvilken kombinasjon av innsatser som virker best, kan ikke besvares generelt, men avhenger av lokale forhold.

Direkte økonomisk støtte kan øke effekten av andre tiltak, som utbygging av tjenestetilbud og investeringer i infrastruktur. Pengeoverføringer gir familier mulighet til å bedre helse- og ernæringssituasjonen. Dette er avgjørende for at økt undervisningstilbud til fattige skal gi seg utslag i bedre læringsresultater. Økt menneskelig kapital vil også bedre de fattiges muligheter til næringsutvikling ved økte investeringer i infrastruktur.

I moderne velferdsstater har de store overføringsordningene andre økonomiske primærfunksjoner enn omfordeling. De kan være offentlige forsikringsordninger (ledighetstrygd, sykepenger) eller erstatte privat sparing (alderspensjon). Sosiale sikkerhetsnett blir i økende grad sett på som en måte å bedre økonomiens samlede virkemåte på.

Også i utviklingsland handler det om å beskytte individer på en måte som styrker økono-

Boks 6.4 Direkte pengeoverføringer i India

I 2013 introduserer India et nytt overføringssystem for landets fattige – det såkalte «Direct Benefit Transfer».

Pengeoverføringene er basert på et nytt elektronisk id-system og korresponderende personlige bankkonti. For å kunne ta ut penger, må mottakeren framvise et identifikasjonsnummer som hver inder nå vil få. Så langt har rundt 220 millioner indere en slik e-id. Biometriske data (fingeravtrykk) er innhentet for å bekrefte identiteten.

Programmet er inspirert av Brasils *Bolsa Familia*-program og er en parallell til velferdsprogrammet MGNREGA (*Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act*) fra 2005, som er et «arbeid for penger»-program. Det sikrer arbeidere fra landsbygda 100 dagers arbeid og en inntekt på om lag 13 kroner per dag.

Det nye programmet er teknisk sett langt vanskeligere å gjennomføre med tanke på at bare 40 prosent av en befolkning på 1,2 milliarder har egen bankkonto.

Samtidig har kun 36 000 av 600 000 indiske landsbyer bankvirksomhet. Den indiske regjeringen arbeider derfor for å få enda flere små bankvirksomheter etablert på landsbygda.

For de indiske myndighetene er det viktig å effektivisere de mange ulike velferdsoverføringene – fra vareutdeling til ulike sosiale stønader, pensjoner mv. Omfordeling er en utfordring i et land hvor folk flest fortsatt lever på eller under fattigdomsgrensen. Dagens system er komplisert og ikke særlig transparent, noe som hindrer effektivitet. Korrupsjon og svindel er et problem når staten kjøper inn mat, kunstgjødning og parafin til butikker hvor fattige kan kjøpe produktene til redusert pris eller få dem utdelt. Når dette blir erstattet av direkte pengeoverføringer, vil det bidra til å redusere disse problemene.

På sikt kan et slikt pengeoverføringssystem legge grunnlaget for et moderne skattesystem, noe India ikke har i dag.

mien som helhet. En bred tilnærming til sosiale sikkerhetsnett, forankret i retten til sosial beskyttelse under internasjonal folkerett, er i ferd med å få økende fotfeste internasjonalt. Verdensbanken lanserte i 2012 sin nye strategi for sosial beskyttelse og arbeid. Hovedbudskapet er at ulike former for sikkerhetsnett bør inngå i nasjonale utviklingsstrategier i alle utviklingsland.

Hvordan overføringsordninger organiseres og innrettes, vil variere etter forholdene i det enkelte land. I lavinntektsland er utfordringene større og det økonomiske handlingsrommet mer begrenset enn i mellominntektsland. I mellominntektsland er det relativt vanlig at overføringsordninger er permanente, rettighetsbaserte og organisert og finansiert som del av et statlig system. I lavinntektsland er ordningene vanligvis kortsiktige, innrettet mot midlertidige problemer, organisert utenfor staten og helt eller delvis finansiert med bistandsmidler. Norge har støttet et fond i Verdensbanken for å bygge opp utviklingslands egen kapasitet på området (*Rapid Social Response*).

Fattigdom betyr lav eller ingen inntekt og ofte usikkerhet og variasjoner i inntekt over tid. Et beskjedent, men fast, beløp vil kunne gi husholdninger mulighet til å opprettholde et minimums-

forbruk i trange tider og kanskje investere litt i gode tider, og dermed bedre inntektsmulighetene over tid. Overføringene kan representere et sikkerhetsnett som gir større robusthet overfor kriser. Støtten gir mottakeren makt og mulighet til selv å prioritere pengebruken. Dette krever at lokale markeder fungerer, eller minimum at grunnleggende forutsetninger er til stede for at de kan begynne å fungere. En ulempe ved utdeling av mat og andre varer i krisesituasjoner, er at det kan underminere nasjonal produksjon og lokale markeder. Direkte pengeoverføringer styrker kjøpekraften og etterspørselen og stimulerer de lokale markedene, med positive ringvirkninger for den lokale økonomien.

I mellominntektsland som Brasil og Mexico er det knyttet betingelser til direkte pengeoverføringer. Dette kan være nødvendig for å skape oppslutning om ordningene hos velgere og skattebetalere. Betingelsene kan være at barn møter opp på skolen eller at de tas med til helsekontroll. Erfaringene fra Latin-Amerika er at direkte pengeoverføringer stort sett både bedrer levekårene til familiene som mottar dem og virker positivt på skolegang og bruk av helsetjenester.

I afrikanske land er det vanligere med ordninger uten betingelser. Også her tyder imidlertid erfaringene på positive virkninger på skolegang og bruk av helsetjenester. Fattige familier prioriterer barna høyt når det økonomiske handlingsrommet øker. Det siste er et viktig poeng i land med lav administrativ kapasitet, fordi betingede utbetalinger krever et større administrativt apparat. I afrikanske land kan dessuten tilbudet av helsetjenester mange steder være for dårlig til at man vil kunne stille betingelser om bruk.

I Norge og andre velferdsstater er det et spørsmål i hvilken grad ulike overføringsordninger kan svekke motivasjonen til å arbeide. Det er svært lite som tyder på at dette er et problem i utviklingsland. I enkelte tilfeller er det tvert imot påvist at overføringsordninger kan styrke mottakeres kapasitet til å søke arbeid og delta i arbeidsmarkedet. I tillegg er en forklaring på forskjellen i atferd i rike og fattige land at verdien av fritid sammenliknet med arbeidsinntekt er mindre for de fattigste.

En samlet vurdering av tilgjengelige erfaringer med direkte pengeoverføringer og de store fattigdomsutfordringene en står overfor, tilsier at overføringsordninger gis økt prioritet i utviklingsland. Man vet mye om hvordan ordninger for direkte pengeoverføringer kan virke når de utformes fornuftig, og man vet også mye om mulige fallgruver, inkludert korrupsjonsrisiko, som kan ligge i svak tilpasning til forhold til mottakerland. Med dette som utgangspunkt vil regjeringen øke støtten til oppbygging av ordninger med direkte pengeoverføringer, som en del av en helhetlig og fattigdomsorientert utviklingspolitikk. Støtte til selve pengeoverføringene skal kun gis for begrensede perioder i lavinntektsland og lavere mellominntektsland.

6.5 Finansforvaltningssystem og statsbudsjett

God offentlig finansforvaltning er viktig for et lands makroøkonomiske stabilitet, åpenhet og ansvarlighet knyttet til politiske prioriteringer, forvaltning og demokratisk kontroll av offentlige midler. Norge er, både i enkeltland og internasjonalt, aktiv i arbeidet for økt finansiell åpenhet og ansvarlighet i offentlig ressursbruk. Det anses som viktig både i kampen mot korrupsjon og for effektiv ressursbruk.

Dersom givere kanalisere bistand gjennom landenes egne forvaltningssystemer, i stedet for å opprette parallelle giversystemer, bidrar man til å utvikle de nasjonale systemene. Samtidig kan man

Boks 6.5 Budsjettovervåking i Angola

Angolas økonomi har gjennomgått rask forandring siden fredsavtalen i 2002, og den økonomiske veksten har vært høy det siste tiåret. Veksten er fullstendig drevet av oljeproduksjon. Til tross for økte inntekter, lever fremdeles 38 prosent av befolkningen under fattigdomsgrensa (2010), og landet ble rangert som nr. 148 av 186 land på FNs indeks for menneskelig utvikling (HDI) i 2013.

De siste tre årene har Kirkens Nødhjelp, sammen med sin partnerorganisasjon, det økumeniske kirkerådet (*Conselho de Igrejas Cristãs em Angola/CICA*), arbeidet med å styrke og øke kapasiteten til sivilsamfunnet i Angola for å overvåke og komme med innspill til statsbudsjettet.

Gjennom fokusgrupper, og lokale grupper i forskjellige deler av Angola har CICA fulgt budsjettprosessene både nasjonalt og lokalt. CICA har samtidig besøkt lokalsamfunn og hentet inn innspill fra dem til budsjettet.

I november 2012 avholdt CICA for første gang en konferanse om sitt budsjettarbeid. Den var godt besøkt og ble dekket av nasjonal radio og TV. CICAs leder overleverte oppsummeringen fra konferansen til visepresidenten i Angola. Denne type påvirkningsarbeid kan bidra til å rette fokus mot fordelingsproblemer.

gjennom å støtte utvikling av særskilte deler av finansforvaltningen redusere risikoen for misbruk og øke åpenheten i landets bruk av offentlige midler. Norge støtter brede finansforvaltningsreformer i en rekke land, ikke minst innen riksrevisjon, skatteadministrasjon og oljeforvaltning.

Styrking av riksrevisjonene bidrar til demokratisk kontroll og åpenhet om bruk av offentlige midler. Dette arbeidet har begynt å gi resultater ved at riksrevisjonsrapporter i større grad blir debattert i parlamentene i samarbeidsland. Det er også mer samarbeid mellom riksrevisjoner i sør og institusjoner i nord, inkludert norsk riksrevisjon. Regjeringen støtter slikt faglig samarbeid.

Analyser indikerer at det de siste årene har vært forbedringer og økt åpenhet i den offentlige finansforvaltningen i Norges samarbeidsland. Samtidig krever systemforbedringer et langsiktig perspektiv.

Regjeringen vil:

- ha en dialog med myndighetene om bruken av offentlige midler, særlig i land der vi bidrar med tiltak for å øke skatteinngangen
 - prioritere samarbeid med land som ønsker å føre en aktiv fordelingspolitikk
 - videreføre støtte til helse- og utdanningstjenester
 - videreføre den globale helseinnsatsen i tråd med Meld. St. 11 (2011-2012) *Global helse i utenriks- og utviklingspolitikken*
 - arbeide internasjonalt for å få tilstrekkelig oppslutning om en mulig valutaavgift
 - legge vekt på at samarbeidsland selv bidrar med finansiering av helse- og utdannings-
- tjenester og at det sikres reell tilgang for alle. Lik deltakelse for jenter og gutter på utdanningsnivå utover grunnskolen skal vektlegges
- være tydelig på målet om at landene etter hvert skal overta hele finansieringen av helse- og utdanningstjenester
 - støtte oppbygging av ordninger med direkte pengeoverføringer til utsatte grupper og for begrensede perioder gi støtte til selve pengeoverføringene i lavinntektsland og lavere mellominntektsland
 - som hovedregel ikke lenger inkludere krav om skattefritak i bilaterale avtaler om stat-til-stat-bistand.

7 FN og de multilaterale finansinstitusjonene

Rettferdig fordeling har gjennom de siste årene fått en tydeligere plass i de multilaterale organisasjonene. Land med svært ulike interesser og ideologi forsøker å enes om felles normer og standarder for en utviklingsfremmende politikk. FN-organisasjonene og de multilaterale finansinstitusjonene tar temaene inn i utviklingsdebatten på forskjellige måter.

De multilaterale finansinstitusjonene¹ er primært toneangivende for de økonomiske perspek-

tivene knyttet til fordeling. Økonomene erkjenner nå at vekst alene, også over tid, ikke er nok for å få bukt med fattigdommen.

FNs universelle medlemskap gir legitimitet. Dette, sammen med FNs universelle mandat og rettighetsbaserte tilnærming, gjør at FN i utgangspunktet er godt egnet for å ta debatten om rettferdig fordeling. Dette gjelder både i mellomstatlige forhandlinger og gjennom organisasjonenes faglige rådgivning overfor enkeltland. FN har en sentral rolle i å utvikle internasjonale normer og standarder og i å bistå medlemsland med å ta disse i bruk.

¹ Verdensbanken, Den asiatiske utviklingsbanken, Den afrikanske utviklingsbanken, Den inter-amerikanske utviklingsbanken (IDB) og Det internasjonale valutafondet (IMF)



Figur 7.1 FN og utviklingsbankene er viktige møteplasser for alle verdens land. De skal brukes aktivt for å fremme rettferdig fordeling.

Foto: UN Photo/Joao Araujo



Figur 7.2 Verdensbanken støtter mange store infrastrukturprosjekter. Her et vannkraftverk i Ghana.

Foto: Verdensbanken/Arne Hoel

7.1 Inkluderende vekst og de multilaterale finansinstitusjonene

Verdensbanken har revitalisert sitt fattigdomsfokus gjennom president Kims klare mål om at fattigdom skal utryddes raskt ved å «bend the arch of history» og at banken skal være med å skape «shared prosperity».² I begrepet ligger det både en målsetning om inkluderende grønn vekst, jobbskaping og mer rettferdig fordeling. Tilnærmingen skal også favne land på vei ut av lavinntektslandkategorien.

I Verdensbankens årsrapport for 2012 er president Kims budskap at banken har en unik mulighet til å øke intensiteten i inkluderende og bærekraftig vekst og sosial utvikling. Utvikling av kostnadseffektive sosiale sikkerhetsnett er den enkeltinnsatsen han trekker fram som spesielt viktig. Kvinners bidrag til en inkluderende vekst med utgangspunkt i like muligheter tydeliggjøres i bankens WDR fra 2012 om kvinner og likestilling.

Inkluderende vekst har tradisjonelt fokusert på produktiv sysselsetting mer enn omfordeling av inntekter, og forsøker å smelte sammen fattig-

doms- og vekstanalyser, samtidig som analysene gjøres landspesifikke. Inkludering har handlet om fattigdomsutrydning og vekst, men finansinstitusjonene ser i økende grad at det også handler om sosial samhörighet. De har i ulik grad tatt innover seg at likhet i muligheter ikke er tilstrekkelig for at de store og ofte stigende inntektsulikhetene i et land jevnes ut. Det er sentralt poeng at likhet i muligheter må følges opp med større likhet i inntekt og ressurser.

Utviklingen av begrepet inkluderende vekst er delvis drevet av den internasjonale debatten, av styrer som er sammensatt av utviklingsland og industrialiserte land, og gjennom erfaringsinnhenting. Mange land er skeptiske til å trekke inn omfordeling som en del av diskusjonen om inkluderende vekst, ikke minst utviklingslandene.

Utviklingsbankene er opptatt av fordeling mellom land, innen land og mellom ulike grupper (etnisitet/kjønn/urban-rural). Flere av bankene utreder budsjettpolitikkenes virkning på inntektsulikhet, og ser på effekten av skatter og overføringer i enkeltland. Både Verdensbanken, Den interamerikanske utviklingsbanken (IDB) og Asiabanken peker på at i Latin-Amerika og Asia har ikke progressive skatter alene gitt den beste omfordelingseffekten. De bekrefter at visse typer overfø-

² Jim Kim under IMF/Verdensbankens årsmøte i oktober 2012.

ringer, som for eksempel pengeoverføringer fra stat til husholdninger, gir positive utslag i de fleste land, jf. kapittel 6.

Sosial beskyttelse blir trukket fram som et viktig virkemiddel for å redusere ulikhet og fattigdom og bidra til inkluderende vekst. Oppbygging av sosial beskyttelse, med vekt på sikkerhetsnett, ansees som et langsiktig engasjement som må integreres i politikkdialogen. Hittil har innsatsen på dette området gjerne vært knyttet til kriser og korttidsprosjekter. Utviklingsbankene ser nå på målrettede sosiale sikkerhetsnett som ett av flere virkemidler for å sikre inkluderende vekst, og et supplement til grunnleggende tjenester innen helse og utdanning.

Både i Afrikabanken og Asiabanken er inkluderende bærekraftig vekst og regional integrering hovedtemaene i bankenes langtidstrategier. De vektlegger å gi innbyggerne muligheter til å delta i økonomisk virksomhet og å sikre tilgang til sosiale tjenester som blant annet helse og utdanning. I tillegg vil utbygging av sosiale sikkerhetsnett, investeringer i arbeidsmarkedstiltak og retningslinjer, forsikringer, velferdsordninger, barnetrygd samt krisehåndtering være virkemidler i å fange opp de vanskeligst stilte. IDB har som hovedmålsetting å redusere fattigdom og ulikhet, og å oppnå bærekraftig vekst i regionen innen utløpet av det neste tiåret.

Verdensbanken og de andre finansinstitusjonene opererer med langt strengere lånevilkår for mellominntektsland, og gaveelementet bortfaller når de ikke lenger faller inn under kategorien lavinntektsland. For å demme opp om den negative virkningen av dette for de marginaliserte i landet, vurderes nå en mer gradvis overgang i lånevilkårene fra en kategori til en annen. Regjeringen er positiv til at det åpnes for en mykere og mer fleksibel overgang. Forutsetningen må være at landet har en aktiv politikk på fordeling. Dette vil bli tatt opp i utviklingsbankenes styrer og påfyllingsforhandlinger i tiden framover.

Samtlige utviklingsbanker har egne strategier og programmer for å sikre kvinner like rettigheter, og gi dem mulighet til å bidra i og dra nytte av økonomisk vekst. Norge er aktiv pådriver i kvinne- og likestillingsarbeidet i bankene. I Afrikabanken er det behov for større framdrift i kvinne- og likestillingsarbeidet, noe som følges tett av Norge og valggruppen i påfyllingsforhandlingene.

Gjennomgående mangler bankene en uttalt strategi på skatte- og avgiftspolitik. Dette betyr imidlertid ikke at de ikke arbeider med det. For eksempel samarbeider Asiabanken med Filippinene om skatt og tiltak for å begrense kapitalflukt.

Boks 7.1 Den asiatiske utviklingsbanken

To tredjedeler av verdens fattige bor i Asia. Asiabanken var tidlig ute med å erkjenne at bankens visjon om en region fri for fattigdom ikke kan nås gjennom økonomisk vekst alene. Veksten må være inkluderende om fattigdommen skal reduseres. I bankens langtidstrategi fra 2008 fanges dette opp, i tillegg til mål om bærekraftig utvikling og regional integrasjon. Bankens tilnærming til inkluderende vekst bidrar til fordeling og inntektsutjevning. De har programmer rettet mot fordeling, selv om de er forsiktige med å snakke eksplisitt om omfordeling mellom fattig og rik internt i et land.

Inkluderende vekst skal fremmes gjennom innsats på tre områder:

1. Ved å øke økonomiske muligheter og skape flere arbeidsplasser blant annet gjennom investeringer i infrastruktur, teknologi, finanssektor og effektiv offentlig sektor, inkludert reguleringer
2. Bredere økonomisk deltakelse og flere som får fordeler av den økonomiske veksten gjennom økt tilgang til muligheter – inkludert helse, utdanning, vann, elektrisitet, mikrofinans, jordbruksstøtte, inkluderende reformer
3. Redusere og forhindre ekstrem fattigdom gjennom utbygging av sosialt sikkerhetsnett, investeringer i arbeidsmarkedstiltak og retningslinjer, forsikringer, velferdsordninger, barnetrygd og krisehåndtering.

Asiabanken har de siste årene styrket og systematisert sitt fokus på resultater betydelig. Inkluderende vekst måles gjennom indikatorer i resultatrammeverket. For eksempel følger banken med på hvor mye av aktivitetene som bidrar til å skape og sikre tilgang til arbeid og økonomiske muligheter, og tiltak rettet mot sosial beskyttelse. Rammeverket måler også inntektsulikhet i regionen.

Verdensbanken arbeider med skattespørsmål i sitt analysearbeid og rådgiving overfor enkelte land. IMF er imidlertid den institusjonen som først og fremst bidrar til kapasitetsutvikling og rådgivning innen skattespørsmål.



Figur 7.3 Verdensbankens President Jim Yong Kim, FNs Generalsekretær Ban Ki-Moon og IMF's leder Christine Lagarde har alle gitt løfter om å arbeide for inkluderende vekst og fattigdomsreduksjon. Samarbeid mellom FN og finansinstitusjonene står høyt på den norske agendaen.

Foto: (begge bilder) UN Photo/Mark Garten

IMF's hovedmandat er å fremme stabilitet og vekst i verdensøkonomien gjennom samarbeid om makroøkonomisk politikk. De senere årene er fordelingsvirkninger og sosiale sikkerhetsnett blitt en viktigere del av organisasjonens analyser og råd. IMF har blitt kritisert for å ha for lite vid-syn og manglende vekt på fordelings- og fattigdomsspørsmål. IMF's leder, Christine Lagarde, understreket i sin tale på IMF's årsmøte høsten 2012 behovet for en «ny type økonomisk vekst» som ikke bare er et resultat av løssluppen globalisering. Den må også være inkluderende. Lagarde ser for seg en verden med mindre ulikhet. Regjeringen støtter opp om denne tilnærmingen.

IMF utførte i 2011 en studie av hvordan fordeling påvirker stabiliteten i den økonomiske veksten, og fant en positiv sammenheng mellom jevnere fordeling og varigheten på oppgangskonjunkturer.³ I 2011 vedtok IMF-styret å inkludere inntektsfordeling og sysselsetting i større grad i sine analyser. Fordelingsvirkninger og sosiale sikkerhetsnett inngår i råd og krav i forbindelse med låneprogram til det enkelte land. Land som ber om finansiell hjelp fra IMF må utarbeide en plan for å redusere fattigdommen (*Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP*).

Det er tegn i statistikken til at den økte oppmerksomheten omkring sosiale forhold fra IMF's side har hatt betydning for kriselands prioriteringer. Fra 2002 til 2011 har offentlig forbruk knyttet til sosiale formål i land som mottar IMF-lån i gjen-

nomsnitt økt, både som andel av totalt offentlig forbruk og som andel av BNP.

Hva gjør Norge?

Norge støtter aktivt opp om at inkluderende vekst skal være sentralt for utviklingsbankenes og IMF's virksomhet. Dette er løpende arbeid i finansinstitusjonenes styre, men også under forhandlinger om påfylling av bankenes utviklingsfond. Det legges for eksempel opp til en mulighet for økte bidrag til Verdensbankens og Afrikabankens utviklingsfond dersom bankene går i retning av en tydeligere fordelingspolitikk. Norske innspill i multilaterale fora tilpasses den enkelte institusjons mandat.

I pågående forhandlinger i Verdensbanken om resultatrammeverk vil Norge argumentere for operasjonelle indikatorer på inkluderende vekst. I godkjenning av låneoperasjoner til land påser vi at bankene har et eksplisitt fattigdomsfokus. Vi argumenterer for styrket fokus på kvinner og likestilling. Skatt og ulovlig kapitalflyt er også tema som gjennomgående fremmes.

Norge støtter også enkelttiltak, særlig innen kunnskapsutvikling og utprøving av nye verktøy. Dette gjelder for eksempel innen styresett, anti-korrupsjon, kvinner og likestilling, sosiale sikkerhetsnett, miljø og finanssektor. I en årrekke har Norge arbeidet for bedre tilgang til helse og utdanning gjennom utviklingsbankene. Vi støtter også disse institusjonenes arbeid innen energi og naturressursforvaltning. Flere ønsker nå å samarbeide med Norge om naturressursforvaltning, inkludert forhandling og reforhandling av kontrakter i gruve- og petroleumsindustrien.

³ Berg, A.G. and J. D. Ostry (2011), "Inequality and Unsustainable Growth: Two sides of the Same Coin?" IMF Staff Discussion Note, April 8, 2011.

Verdensbanken har trukket på norsk støtte i utarbeidelsen av en rekke analyseverktøy og strategier.⁴ Norge har vært en markant medspiller gjennom mange år på temaet kvinner og økonomisk og sosial utvikling, noe som har gitt synlige og konkrete resultater de siste årene. Denne agendaen vil følges opp videre, også i et fordelingsperspektiv.

Verdensbanken utvikler et nytt verktøy for vurdering av lands skatte- og avgiftspolitik, for blant annet å analysere optimalt nivå på skatter og overføringer. Norge, sammen med de øvrige landene i vår nordiske valgkrets, er en naturlig dialogpartner for bankene i spørsmål rundt skatt, herunder naturressursbeskatning. Med utgangspunkt i vår egen samfunnsmodell kan erfaringer trekkes ut, men enda viktigere vil det være å bidra til sør-sør-læring og bankenes formidling av beste praksis når det kommer til fordelingsdiskusjoner.

Norge har sammen med Verdensbanken bidratt til oppbygging av sosiale sikkerhetsnett i en rekke land, et samarbeid som vil videreføres. Gjennom det siste tiåret har vi hatt et målrettet samarbeid med banken på sosial sektor og miljø, for å sikre at banken videreutvikler sine analyseverktøy og har disse sidene med i relevante strategier og låneinstrumenter. Inkluderende vekst var forsknings- og piloteringstema under dette samarbeidet i 2012. Norske institusjoner trekkes inn i vårt faglige samarbeid med Verdensbanken. Sivilsamfunnsorganisasjonene er viktige aktører i arbeidet med overvåkning og påvirkning i de internasjonale finansinstitusjonenes arbeid.

I IMF-sammenheng har Norge, gjennom den nordisk-baltiske valgkretsen, vært en pådriver for økt oppmerksomhet rundt fordelingsproblemer og sosiale konsekvenser av låneprogram. Norge har i lengre tid arbeidet for forenkling av vilkårene – kondisjonaliteten – knyttet til IMF's låneordninger. Tidligere har kravene ofte vært både omfattende og detaljorienterte, også de rettet inn mot sosiale forhold. I noen tilfeller har de gått ut over IMF's kompetanseområde og i for liten grad tatt hensyn til nasjonale forhold. Dette har begrenset låntakerlandenes eierskap til de økonomiske reformene som gjennomføres. Problemet har vært særlig tydelig i IMF's utlånsvirksomhet overfor lavinntektsland. Med bakgrunn både i organisasjonens mandat og kompetanse ønsker regjeringen å

⁴ Political Economic Analyses, Public Expenditure and Financial Accountability Program, Poverty and Inequality Index, Poverty and Social Impact Analyses, Poverty Assessments, Gender Assessments, Governance and Anti-corruption strategy, Social Protection and Labor Strategy, og IFCs Doing Business Report.

Boks 7.2 Omfordeling også i kriser

I en studie fra 2012 utført av IMF, konkluderes det med at det er hensiktsmessig for land i krise å opprettholde omfordelingen gjennom offentlige budsjetter selv om finanspolitikken strammes kraftig inn, samtidig som landene gjennomfører tiltak for å øke økonomisk effektivitet.¹ Tiltak som nevnes for å lykkes med dette er for eksempel å redusere mulighetene for skatteunndragelse og øke behovsprøvde overføringer. Samme rapport nevner en rekke tiltak spesielt rettet inn mot utviklingsland for å redusere inntektsskjevheter: Bredt baserte inntekts- og forbruksskatter samt færre skattefradrag på inntektssiden, kombinert med færre prissubsidier, målrettede ordninger og en gradvis utvidelse av sosiale sikkerhetsnett.

¹ Bastagli, F., D. Coady and S. Gupta (2012), "Income Inequality and Fiscal Policy," IMF Staff Discussion Note, September 27, 2012.

unngå at IMF's arbeid i lavinntektsland preges av langsiktig utviklingsfinansiering. Slik virksomhet bør ivaretas av Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene.

Norge er opptatt av at IMF's arbeid er forankret i faglige vurderinger og ikke basert på ideologi. Vi ønsker å dele erfaringer fra vår samfunnsmodell som har gitt både god vekst, lav ledighet og jevn fordeling.

Summen av vår faglige dialog med utviklingsbankene og IMF og vår pengestøtte rettet inn mot politisk prioriterte områder utgjør et godt startpunkt for fremme av utviklingspolitiske saker. Noen ganger er innsatsen sammenfallende med våre prioriteringer i det enkelte samarbeidsland, andre ganger en alternativ arena med potensielt stor påvirkningsmulighet.

7.2 FN og rettfærdig fordeling

FN er en forhandlingsarena for å oppnå internasjonal enighet om forutsetninger og mål for utvikling. FN har derfor størst påvirkning på rettfærdig fordeling gjennom sin rolle i å utvikle ulike former for internasjonale normer og standarder.

Sluttklæringen fra «Finansiering for utvikling»-møtet i Monterrey i 2002 slo fast at det

enkelte land har ansvar for egen økonomisk og sosial utvikling. Monterrey-konsensusen, og den påfølgende Doha-erklæringen (2008), oppnådde enighet om at finansielle reformer er nødvendig for å øke den innenlandske ressursmobiliseringen til støtte for utjevning av ulikheter i befolkningen.

Regjeringen vil arbeide for at framtidens debatt om finansiering for utvikling i FN i enda større grad skal dreie seg om andre finansieringskilder enn bistand, selv om bistand fortsatt vil være viktig nok. Regjeringen vil derfor arbeide for at disse spørsmålene settes høyt på dagsorden under et eventuelt nytt høynivåmøte om finansiering for utvikling. Konvensjonen mot korrupsjon, jf. kapittel 3.3, og FNs ekspertkomite for skattesaker, jf. kapittel 8, er andre instrumenter som er viktige i det videre arbeidet.

I regi av FN utarbeides også normer, standarder og retningslinjer innenfor enkeltområder og sektorer som er viktige for en rettferdig fordeling innad i land.

FNs operasjonelle virksomhet for å bidra til inkluderende vekst

FN-organisasjonene legger internasjonale normer og standarder til grunn for sitt arbeid på landnivå. Disse normene og standardene blir forpliktende for medlemsland som vedtar de. Viktigst er at FN-organisasjonene bidrar til kapasitetsutvikling, slik at landene kan gjøre bruk av internasjonale normer, standarder og retningslinjer når politikk og systemer som skal sikre inkluderende vekst, skal utarbeides.

Den rettighetsbaserte tilnærmingen må innebære at organisasjonene innenfor sine respektive mandater bidrar til utvikling av nasjonal politikk og systemer som retter seg mot hele befolkningen. FN-organisasjonene må også, etter en analyse av situasjonen i det enkelte land, bidra til å sikre at kvinner og sårbare grupper – slik som minoriteter, personer med nedsatt funksjonsevne samt barn og unge – ikke faller utenfor. FN-organisasjonene har derfor også en oppgave i å bistå landene med å utvikle særskilt politikk og tiltak rettet mot enkeltgrupper. Norge vil arbeide for å sikre at disse prioriteringene reflekteres i FN-organisasjonenes langtidspaner.

UNDP er en prioritert partner for å gjennomføre norsk utviklingspolitikk. UNDP har en unik posisjon i FN-systemet for å bidra til inkluderende vekst og rettferdig fordeling i medlemslandene. I sin ledende rolle innenfor FNs utviklingssystem kan UNDP også bidra til at de ulike FN-organisa-



Figur 7.4 UNDP arbeider på mange områder. Her mottar en gutt tuberkulosemedisin.

Foto: UNDP South Sudan/Brian Sokol

sjonene opptrer koordinert og enhetlig i arbeidet med å fremme rettferdig fordeling.

UNDPs tilnærming er at sosial rettferdighet, inkludering og effektiv fattigdomsreduksjon avhenger av landenes evne til å levere offentlige goder og sosiale tjenester, markedsregulering til fellesskapets beste og lovfestet tilgang til økonomiske goder og muligheter. UNDP gir faglig bistand slik at myndighetene kan utarbeide og gjennomføre utviklingsstrategier med fokus på blant annet inkluderende vekst, og for å styrke institusjoner og styrings- og forvaltningsevne basert på menneskerettigheter, demokratisk styresett, åpenhet og sivil deltakelse.

For å sikre framgang mot FNs tusenårs mål framhever UNDP behovet for å se på den økende ulikheten i inntekter og utvikle tiltak for å fremme inkluderende vekst, produktivitet, sysselsetting og omfordeling av goder og inntekt. UNDP er involvert i et stort antall program i utviklingsland som støtter politikkutvikling for økt sysselsetting og sosiale velferdsordninger.

UNDP bistår land i å gjennomføre demokratiske valg og å utvikle offentlige institusjoner, og bidrar til å styrke lands rettsvesen og innbyggernes tilgang til dette. UNDP arbeider for å fremme økt åpenhet og styrket demokratisk ansvarliggjøring i bruken av offentlige midler.

Regjeringen vil arbeide for at UNDP i sin neste langtidspan (2014-2017) i større grad vektlegger rådgiving og kapasitetsutvikling som setter myndigheter i stand til å utforme en helhetlig politikk og utviklingsplaner som fokuserer på rettferdig fordeling, bærekraftig utvikling og demokratisk styresett.

Boks 7.3 Seksuell og reproduktiv helse

Seksuell og reproduktiv helse og rettigheter (SRHR) vil si at folk skal kunne ha et ansvarlig, tilfredsstillende og trygt seksualliv, at de har evnen til å reprodusere og frihet til å velge om, når og hvor ofte de skal få barn. Implisitt tilsier dette at kvinner, menn og ungdommer skal ha tilgang til prevensjon og helsetjenester knyttet til seksuelt overførbare sykdommer, svangerskap og fødsel. Norge mener at dette også inkluderer retten til trygg abort.

Mange spørsmål knyttet til SRHR er svært kontroversielle internasjonalt. Sosialt konservative krefter bruker religiøse og kulturelle argumenter for å undergrave tidligere konsensus på området, vedtatt under FNs konferanse om befolkning og utvikling i Kairo i 1994 og kvinnekonferansen i Beijing i 1995. Vatikanstaten spil-

ler en nøkkelrolle på den konservative siden, i tett samarbeid med konservative krefter i USA, Europa, Latin-Amerika, Midtøsten og Russland.

Seksuelle rettigheter er ikke bare grunnleggende menneskerettigheter, de er også avgjørende for å kunne fremme kvinners rettigheter og økonomisk utvikling for hele samfunnet. Tilgang til seksualundervisning og prevensjon gir unge kvinner mulighet til å fullføre skolegang og delta sosialt, politisk og økonomisk i samfunnet. Forskning viser også at familieplanlegging er en av de mest kostnadseffektive metodene for å redusere fattigdom og økende forskjeller.

UNFPA er sentral i arbeidet for å fremme SRHR, og har blant annet en ledende rolle i oppfølgingen av handlingsplanen vedtatt på FNs konferanse om befolkning og utvikling i Kairo.

Også Unicef, FNs befolkningsfond (UNFPA) og FNs organisasjon for kvinners rettigheter og likestilling (UN Women) har viktige roller i arbeidet for rettferdig fordeling. Organisasjonene arbeider med utgangspunkt i henholdsvis barns rettigheter, kvinners rettigheter og folks rett til seksuell og reproduktiv helse og familieplanlegging. De bistår landene med å utvikle nasjonal politikk og systemer som sikrer tilbud til alle og bidrar til å bekjempe diskriminering. Regjeringen vil arbeide for at dette nedfelles tydelig i disse organisasjonenes nye langtidsplaner (2014-2017).

Unicef framhever at det ikke er nok å utvide tilbudet av sosiale tjenester og beskyttelse for å nå ut til de svakeste. Det må gjøres en målrettet innsats for å øke etterspørselen etter tjenester. Regjeringen vil arbeide for at Unicefs neste langtidsplan vektlegger utvikling av nasjonal politikk og systemer for tjenesteyting som retter seg mot alle barn.

De multilaterale foraene er forhandlingsplasser, der felles posisjoner må fremforhandles mellom mange land med sprikende interesser, og det kan være krevende å få gjennomslag for norsk politikk. Vi kan fremme våre synspunkt med større tyngde gjennom allianser. Erfaringer har vist at det er letter å få gjennomslag for ny politikk dersom flere land understøtter hverandres synspunkter. Regjeringen vil derfor ta initiativ til mer utstrakt og langsiktig samarbeid med utvalgte land med sikte på å etablere en «vennegruppe» av land for å fronte rettferdig fordeling i ulike internasjonale fora. Det vil være et poeng at både

givere, lavinntekts- og mellominntektsland er representert. De viktigste arenaene for samarbeid vil være Verdensbanken, de regionale utviklingsbankene, FN og arbeidet med globale utviklingsmål etter 2015. Norge skal være en pådriver i vennegruppen. Regjeringen vil sette av ressurser til gjennomføring av initiativet.

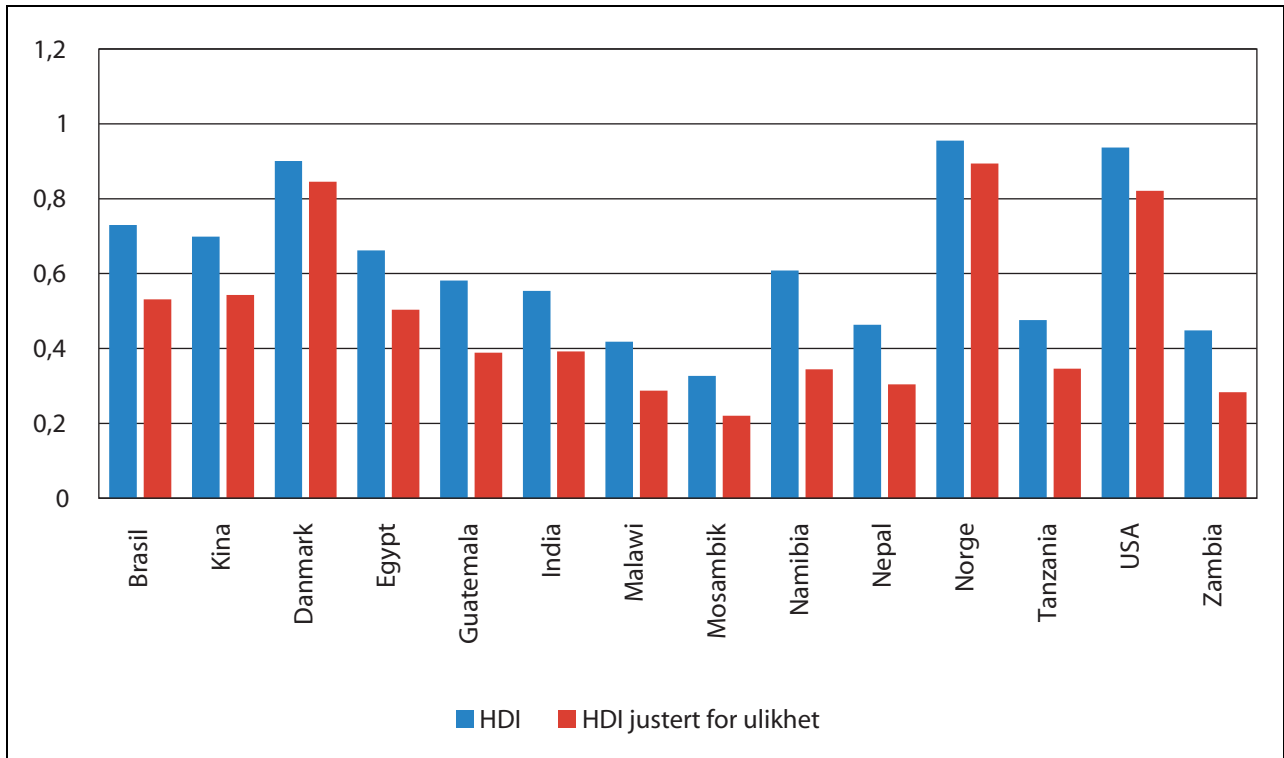
FNs rolle i å utvikle og spre kunnskap

Flere FN-organisasjoner utgir årlige rapporter som er med på å legge grunnlag for debatter om globale utviklingspolitiske prioriteringer så vel som for nasjonal politikkutvikling.

Gjennom sin årlige rapport om utvikling (*Human Development Report*) og indeksen for menneskelig utvikling (HDI) har UNDP siden 1990 bidratt til å synliggjøre i hvilken grad verdens land lykkes innen tre grunnleggende aspekter av menneskelig utvikling: levealder, utdanning og levestandard. Rangeringen justeres for skjevfordeling, og indikerer dermed i hvilken grad et land preges av ulikhet.

UNDPs årlige rapport om utvikling i 2013 fastslår at økonomisk vekst alene ikke er nok for å sikre menneskelig utvikling.⁵ Rapporten fremhever fire politikkområder som er viktige for å sikre framgang: Økt likhet inkludert likestilling, styrket demokrati og økt sivil deltakelse, økt motstands-

⁵ Human Development Report 2013 The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World



Figur 7.5 UNDPs Indeks for menneskelig utvikling justert for ulikhet.

Kilde: Human Development Report 2013

kraft mot klimaendringer og politikk som får flere i arbeid. Justert for økende inntektsulikhet faller landenes score i indeksen for menneskelig utvikling i gjennomsnitt med 23 prosent. Tall fra FN viser også at land med mindre ulikhet gjennomgående har større fremgang i oppfylging av tusenårsmålene enn land med større forskjeller.⁶

Unicef gir hvert år ut en rapport som situasjonen for verdens barn (*State of the World's Children*). Tilsvarende gir UNFPA ut en årlig befolkningsrapport (*State of World Population*). Informasjon om befolkningsstørrelse og sammensetning og levekårsdata, er nødvendig for at et lands myndigheter skal kunne utvikle politikk og planer for inkluderende vekst og rettferdig fordeling. FN utfører viktige oppgaver ved å bistå land i å gjennomføre folketellinger, bygge statistikkbasen og i å gjøre bruk av analyser av befolkningsdata i nasjonal politikkutvikling.

Regjeringen vil:

- arbeide for at de multilaterale finansinstitusjonene integrerer arbeidet med inkluderende vekst i resultatrammeverk, utlånsordninger og i policy-diskusjon med utviklingslands myndigheter
- fremme inkluderende grønn vekst med vekt på rettferdig fordeling i FN og finansinstitusjonene
- invitere til en vennegruppe med utvalgte land for aktivt å fremme rettferdig fordeling gjennom de multilaterale arenaene
- systematisk inkludere dialog om skatt som verktøy i omfordelingspolitikken
- arbeide for at organisasjonenes nye langtidsplaner vektlegger å bistå utviklingslandene med å utvikle politikk og systemer som omfatter hele befolkningen
- arbeide for at nasjonalt ansvar for fattigdomsreduksjon blir et sentralt tema i et eventuelt nytt toppmøte om finansiering for utvikling
- øke støtten til aktører i sivilsamfunnet, både i Norge og i utviklingsland, som engasjerer seg i utviklingsbankene og IMF's arbeid for rettferdig fordeling.

⁶ UN MDG Database, ReSAKSS

8 Ulovlig kapitalflyt fra utviklingsland

Globaliseringen skaper nye og tettere forbindelser mellom land og regioner. Selv om nasjonal politikk legger grunnlaget for rettferdig fordeling og vekst i det enkelte land, skaper globaliseringen nye muligheter og begrensninger.

Utenlandske investeringer som bidrar til økte skatteinntekter, gir offentlige myndigheter muligheten til å gjennomføre gode fordelingstiltak, helse, utdanning og sosiale sikkerhetsnett. Korrupsjon, skatteunndragelse og andre former for økonomisk kriminalitet fører imidlertid til at ulikhet og fattigdom øker og at demokratiet trues. Ulovlig kapitalflyt ut fra fattige land, og bruk av internasjonale strukturer og skatteparadis bidrar til at store verdier unndras fellesskapet.

8.1 Samspillet mellom ulovlig kapitalflyt og skatteparadis

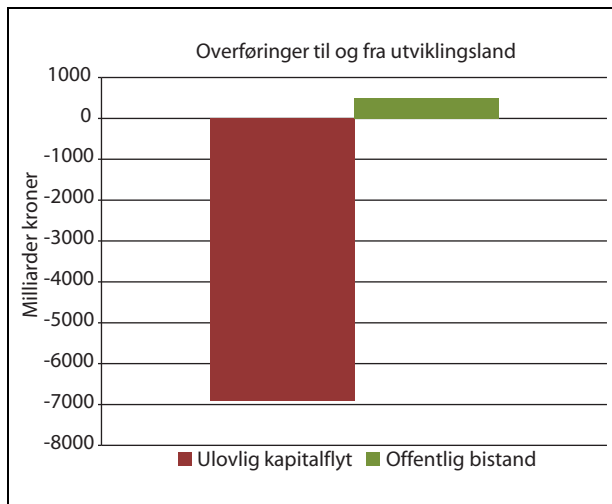
Med ulovlig kapitalflyt menes grensekryssende pengeoverføringer der pengene enten er opptjent, overført eller brukt på en ulovlig måte. Beregninger utført av *Global Financial Integrity*, som baserer seg på tall fra Verdensbanken og OECD, viser at den ulovlige kapitalflyten ut av utviklingsland er anslagvis ti ganger større enn samlet offentlig bistand.¹ I henhold til beregningene utgjør skatte-

¹ Global Financial Integrity er en forsknings- og sivilsamfunnsaktør som i en årrekke har dokumentert ulovlig kapitalflyt. Tallene for ulovlig kapitalflyt framgår i deres rapport *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2001-2010* fra desember 2012.



Figur 8.1 Skatteparadis gjør det mulig å unndra enorme pengestrømmer fra offentligheten.

Foto: Ryan Morrison



Figur 8.2 Strømmen av ulovlig kapital ut av utviklingsland sammenliknet med hva som kommer inn som bistand i 2010.

Kilde: Global Financial Integrity og OECD

unndragelser fra kommersielle selskaper den største delen av den ulovlige kapitalflyten ut av utviklingsland. En annen viktig kilde er penger som tilhører staten og befolkningen, men som stjeles av korruperte politikere og embetsmenn. Store beløp kommer også fra virksomhet som er kriminell i utgangspunktet, som terrorfinansiering og handel med for eksempel mennesker, våpen, truede dyrearter, naturressurser og narkotika. Dette medfører enorme, skjulte pengestrømmer, samtidig som aktivitetene i seg selv volder stor skade. Det ligger i sakens natur at det ikke er mulig å fastslå de eksakte beløpene som forsvinner ulovlig. Det vil alltid være usikkerhet knyttet til slike anslag. Ettersom flere faktorer er utelatt i estimatet som framgår av figur 8.2, som smugling og handel i tjenester, kan det være grunn til å anta at det er et konservativt anslag.

Ulovlige penger – enten de stammer fra korrupsjon, skatteunndragelse eller annen kriminalitet – vil ofte bli forsøkt overført til et sted der de trygt kan gjemmes og hvitvaskes. Den viktigste forutsetningen for at dette kan skje er finansielt hemmelighold. Dette gjøres mulig gjennom en global finansarkitektur som omfatter skatteparadis, skjulte stiftelser, falske selskaper og anonyme konti.

Skatteparadis gjør korrupsjon og økonomisk kriminalitet mer lønnsomt og attraktivt ved at de gjør det mulig å skjule unndratte skatter og avgifter eller inntekter fra annen kriminalitet. De bidrar til

Boks 8.1 Skatteparadis eller hemmeligholdsjurisdiksjon?

De klassiske skatteparadisene forbindes gjerne med mindre øystater som tilbyr lav skatt. Minst like viktig er imidlertid at de også tilbyr *hemmelighold*. Begrepet hemmeligholdsjurisdiksjon er derfor et mer dekkende uttrykk enn skatteparadis.

«Offshore Financial Centres» er en annen betegnelse som brukes. «Offshore» kan også gi inntrykk av at det kun dreier seg om øystater. Betegnelsen «offshore» henspiller imidlertid på at den virksomheten som gjør landet til en lukket jurisdiksjon, ikke følger de regler som gjelder for resten av den økonomiske virksomheten i landet.

Typiske karakteristika ved slike jurisdiksjoner er at egne statsborgere som driver næringsvirksomhet i landet, normalt må betale skatt og offentliggjøre regnskaper. Utlendinger, derimot, tilbys svært gunstige skattevilkår for kapital og skattemessig tilhørighet for selskaper som har sin drift og faktiske ledelse i andre land. De tillates typisk ikke å drive virksomhet lokalt eller bruke lokal valuta, men de kan opprette selskap som i stor grad vil være unntatt forpliktelser som de innenlandske selskapene har.

Hemmeligholdsjurisdiksjon er imidlertid et begrep som er lite brukt. I denne meldingen er derfor begrepet «skatteparadis» brukt for enkelhets skyld.

lavere produktivitet i privat sektor, fordi systemet gjør det lønnsomt å bruke mye kapasitet på skatte-tilpasning istedenfor produktiv virksomhet.

Det er grunn til å tro at det gjennom årene er akkumulert store midler i skatteparadis. Et estimat anslår at over 190 000 milliarder kroner kan være gjemt unna i slike jurisdiksjoner. En tredel av beløpet kan komme fra eliter i utviklingsland. Dette er dobbelt så mye som det de samme utviklingslandene har i gjeld.²

² Fra rapporten *The Price of Offshore Revisited* fra juli 2012, utarbeidet av James Henry, tidligere sjefsøkonom i konsulentfirmaet McKinsey, for sivilsamfunnsnettverket Tax Justice Network.

Skatteparadis

Det er ingen enhetlig definisjon av hva et skatteparadis er. OECD peker på følgende karakteristika: 1) Svært lav eller ingen skatt på kapitalinntekter, 2) særegent skattesystem for gjennomstrømningselskap, 3) mangel på transparens om eierskap og /eller mangel på effektivt tilsyn, 4) ingen effektiv informasjonsutveksling med andre land og jurisdiksjoner knyttet til skattemessige forhold.³

Banker og finansinstitusjoner kan opptre som lukkede strukturer. Sammen med tjenester utført av revisorer og advokater er det betydelige muligheter for tilrettelegging av egnede selskapsregistreringer. Mens Norge og de fleste velutviklede rettsstater vedtar lovgivning som i all hovedsak regulerer forhold i eget land, tilbyr om lag en tredel av verdens stater hemmeligholds mekanismer, selskapsstrukturer, banker, postbokser og datakapasiteter som er spesialdesignet for å skjule inntekter fra aktiviteter i *andre* stater. Det anslås at 50 prosent av internasjonale posisjoner i verdens banker som innskudd, lån og verdipapirer, holdes av banker i «Offshore Financial Centres».⁴

Ved å gi skattemessig tilhørighet til selskaper som har sin drift og faktiske ledelse i andre land, undergraver skatteparadisene andre lands skattebase, i tillegg til å tilrettelegge for overføringer og oppbevaring av profitt fra kriminell aktivitet.

Flernasjonale selskaper kan også benytte skatteparadis som tilbyr tjenester som registrering av holdingselskaper og -stiftelser, som gjennomstrømningsstater. Disse kan benyttes for investeringer i tredjeland, uten at det foregår noen reell virksomhet i gjennomstrømningsstaten. Sinnrike og intrikate kjeder av selskaper som inkluderer flere skatteparadis kan gjøre det bortimot umulig å avsløre ulovligheter og finne ut hvem som står bak. Flernasjonale selskaper kan ha hundrevis av datterselskaper i ulike jurisdiksjoner der de har ingen eller minimal aktivitet. Dette er ikke i seg selv ulovlig. Men fordi innsynet i skatteparadisene er så begrenset, åpner dette for å skjule transaksjoner som ikke ville vært gjennomført hvis de måtte gjøres i åpenhet. Formålet med en slik skjult transaksjon kan eksempelvis være å unndra skatt, finansiere terrorisme, eller gjemme kriminell profitt.

³ OECD, "Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue," 1998.

⁴ Anslag fra IMF, 2000.

Boks 8.2 Hvor er skatteparadisene?

Det er ingen allment akseptert liste over skatteparadis. OECDs globale forum for åpenhet og informasjonsutveksling for skatteformål *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes/Det globale forumet* er et internasjonalt samarbeid av 120 medlemsland, hvor medlemslandenes tiltak for å øke åpenheten og utveksling av skatteinformasjon vurderes. Medlemslandene, deriblant Norge, vurderes ut ifra deres oppfølging av de anbefalingene Det globale forumet kommer med. Prosessen skal slutføres i 2015, og den foreløpige vurderingen definerer ikke om det enkelte medlemsland er et skatteparadis eller ikke. Lista over land som foreløpig oppnår lavere score på gjennomføringen av anbefalingene inneholder både rike land, utviklingsland og mindre øystater som av mange oppfattes som «klassiske» skatteparadis.

Et nettverk av frivillige organisasjoner med fokus på skatterettferd, Tax Justice Network, publiserer annethvert år indeks over økonomisk hemmelighold (*Financial Secrecy Index*). Ved å se på graden av hemmelighold, og det enkelte lands betydning og størrelse i verdensøkonomien, lager de en indeks over skadelig hemmelighold. De øverste landene på denne listen tilhører både kategorien rike land, utviklingsland og mindre øystater.

Verdens ti største utvinningsselskaper har til sammen over 6 000 underselskaper, hvorav en tredel i skatteparadis.

Som illustrasjon på hvor kompleks et flernasjonalt selskap kan være, gjengis strukturen til et slikt selskap i figur 8.3.

8.2 Skatteparadisenes metoder

Skatteparadis kan brukes ved feilprising av interne selskapstransaksjoner. I dag foregår om lag 60 prosent av verdenshandelen innad i de enkelte konsernene, mellom hovedselskap, datter- og underselskap. Regnskapsreglene for internprising følger det såkalte armlengdeprinsippet. Det innebærer at priser internt i et selskap

skal settes som om handelen foregår mellom to uavhengige parter. Både inntekter og utgifter vil ha betydning for størrelsen på overskudd og eventuelle underskudd. Jo mindre overskuddet er, desto mindre blir skatten. Ved å flytte overskudd til en jurisdiksjon med lav eller ingen skatt, kan total skattebelastning minimeres.

Manipulering av priser på varer og tjenester som handles mellom selskapsinterne enheter, benyttes i stort omfang. For skattemyndigheter i utviklingsland, som ofte har svært begrenset administrativ kapasitet, er det vanskelig å bevise at priser som oppgis er feil i forhold til reelle markedspriser. Det kan dessuten være nærmest umulig å få tilgang til opplysninger fra skatteparadis. En metode for å flytte overskudd er å selge en vare fra selskapet i produksjonslandet for underpris til en selskapsenhet i samme konsern registrert i et skatteparadis. Varene kan så selges videre til markedspris. Dette er illustrert i figur 8.4.

En annen effektiv måte å flytte overskudd fra produksjonslandet til lavskatteregimer på, kan være gjennom såkalt derivathandel. Derivater benyttes ofte til sikring av et selskaps inntekter for å unngå risiko knyttet til prisfluktasjoner. Slik prissikring, som en del av selskapets risikohåndtering, er helt legalt. Derivathandel kan imidlertid også misbrukes ved å flytte overskudd fra produksjonslandet, ved bevisst å sørge for tap på derivathandel. Dersom prisen som er sikret, bevisst er

satt lavere enn markedspris, vil produsentlandet kunne tape skatteinntekter fordi selskapet har fått mindre inntekter som følge av inngåelse av derivatkontrakten enn selskapet ellers ville kunne få. Selskapsgruppen derimot, trenger ikke tape noe, da et annet selskap i selskapsgruppen kan inngå motsatte kontrakter i et annet land, for eksempel i et skatteparadis. Selskapsgruppen oppnår dermed å kunne flytte ubeskattede midler ut av produsentlandet.

Dokumentasjon i skatteparadis er som regel basert på frivillighet. En rettssak om innsyn i bankkonti eller selskaper vil derfor kunne gi dårlige resultater. Ofte er det etablert regler om varsling av kunden hvis det forberedes etterforskning mot vedkommende av eget lands myndigheter. Rask flytting av selskaper fra ett skatteparadis til et annet kan gjøre det svært vanskelig å komme til bunns i en sak eller foreta beslag av penger. I tillegg finnes det en lang rekke måter å skjule identiteten til den som står bak en konto eller et selskap på. Nye selskap kan raskt etableres, ofte uten at bank eller finansinstitusjon foretar noen undersøkelse om hvem kunden eller den reelle eieren er.

8.3 Åpenhet mot hemmelighold

Norge er et foregangsland i det internasjonale arbeidet for bedre kontroll med de internasjonale finansstrømmene og bekjempelse av skatteparadis og ulovlige internasjonale pengetransaksjoner. NOU 2009: 19 *Skatteparadis og utvikling* bidro til å sette arbeid mot ulovlig kapitalflyt på den internasjonale dagsordenen, og rapporten blir brukt av mange land og multilaterale organisasjoner. Mandatet til utvalget var å utrede sammenhengen mellom skatteparadis og kapitalflykt fra utviklingsland. Utvalget beskrev kjennetegn ved ulike skatteparadis og effekten av disse på utviklingsland, dokumenterte størrelsen på den ulovlige kapitalflyten og kom med en rekke forslag til tiltak. Mange av dem er fulgt opp i denne meldingen.

Pågående arbeid mot hemmelighold

Gjennom program som Skatt for utvikling og Olje for utvikling bistår Norge enkeltland med å få mer robuste skattesystem som kan redusere omfanget av ulovlig kapitalflyt ut av landene.

Norge er en aktiv deltaker i Det globale forumet for åpenhet og informasjonsutveksling for skatteformål (*Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*), som er



Figur 8.4 Overskuddsflytting fratår produksjonslandet mulighet til rettfærdig beskatning.

Kilde: Ny Tid, FN-sambandet/International Money Laundering Information Network (IMoLIN).

Boks 8.3 Ølfortjenesten renner ut av Ghana

Internprising kan medføre at det ikke er noe overskudd igjen å beskutte i produksjonslandet. Et eksempel på dette er ølfabrikanten SABMillers virksomhet i Ghana. Selskapet har fjernet overskudd ved å påføre selskapet i Ghana omkostninger. Varemerket til selskapet er registrert i Nederland, som er et gjennomstrømningsland for investeringer. Der har SABMiller fått en gunstig skatteavtale med myndighetene. For å bruke varemerket må SABMiller i Ghana betale en høy pris. Videre må selskapet betale for serviceytelser fra et selskap registrert i Sveits. Prisen for dette er høy, og overskuddet reduseres ytterligere. Øl til Sør-Afrika blir solgt via Mauritius. Med skatt på 3 prosent i stedet for 25 prosent i Ghana, er dette attraktivt. Dessuten tas det opp et lån fra selskapet i Mauritius som må betales med renter og som ytterligere reduserer overskudd og skatt i Ghana.

Resultatet er at overskudd fjernes og at SABMiller, et av verdens største ølkonsern med stor produksjon i Ghana, betalte mindre inntektsskatt til myndighetene enn små lokale ølutsalg. Selskapets ledelse benekter at det er gjort noe ulovlig.

Kilde: Fra rapporten «Calling Time: why SABMiller should stop dodging taxes in Africa» Action Aid, november 2010.

Boks 8.4 Jakt på skjulte formuer er krevende

Saken om skipsreder Anders Jahres dødsbo er et eksempel på hvor vanskelig det er å finne og hjemføre hemmelige formuer plassert i skatteparadis, blant annet i det britiske oversjøiske området Caymanøyene. I over 20 år førte dødsboet en rekke rettsprosesser i inn- og utland for å hjemføre formuen. Det ble inngått en rekke rettsforlik i saken, og boet fikk innbetalt til sammen ca. 1 milliard kroner. I løpet av disse 20 årene hadde boet advokatutgifter på om lag 600 millioner kroner. Boarbeidet ble avsluttet i 2012, og vel 400 millioner kroner er overført til de norske skattekreditorene. Utfallet var vellykket i den forstand at det ble tilbakeført mer enn det prosessen kostet. Saken var også viktig for å statuere et eksempel. For fattige land kan en så omfattende prosess være svært krevende å gjennomføre uten internasjonal støtte.

ling av skatterelevante informasjon med andre land og relevante institusjoner.

Prosesen i Det globale forumet fungerer som et sterkt press på skatteparadisene, som ønsker å oppnå klassifisering som er akseptable. Derfor har mange land gjennomført betydelige reformer de siste to-tre årene, og er blitt mer transparente. Blant annet har mange skatteparadis inngått avtaler om utveksling av skatteinformasjon med en rekke nye land, inkludert de nordiske. De har imidlertid ikke hatt noe press om å inngå slike avtaler med utviklingsland, selv om mange av investeringene som skjer via skatteparadis nett-opp skjer i fattige land.

De utviklingsland som har sluttet seg til forumet, har de samme krav og rettigheter til å inngå innsynsavtaler som andre, men kan ha større behov enn industriland for klare og gode standarder fra Det globale forumet. For å styrke utviklingslands tilgang til skatterelevante informasjon, vil Norge vurdere endrede evalueringskriterier for forumet på lengre sikt. Det er særlig behov for styrkede mekanismer for effektiv utveksling av skatte- og selskapsinformasjon mellom jurisdiksjoner som fungerer som tredjeland og de land der investeringen faktisk finner sted.

Et forum for bekjempelse av hvitvasking av penger (*Financial Action Task Force/FATF*), eta-

et av de viktigste internasjonale initiativene for finansiell åpenhet. 120 land er med i forumet, deriblant de fleste skatteparadis. Det globale forumet gjennomfører en peer review av alle de tilsluttede landene, der deres lovverk og praksis holdes opp mot OECDs standard. Prosessen skal etter planen fullføres i 2014, og evalueringen vil konkludere med å plassere landene i fire kategorier: 1) *Overholder standarden*; 2) *Overholder for det meste standarden*; 3) *Overholder delvis standarden*; og 4) *Overholder ikke standarden*. Det globale forumet anser bare de to første kategoriene som akseptable.

Landene evalueres langs tre dimensjoner: i) kvalitet og tilgjengelighet på eierskapsregistre, regnskap og informasjon om bankkonti; ii) myndighetenes tilgang til korrekt informasjon om personers og selskapers skatterelevante forhold; og iii) eksistensen av mekanismer for effektiv utveks-

Boks 8.5 Kapitalfluktutvalgets arbeid

Kapitalfluktutvalget utarbeidet NOU 2009: 19 *Skatteparadis og utvikling*. Oppgaven til utvalget var å utrede skatteparadisenes funksjon med hensyn til kapitalflukt fra utviklingsland. Blant de forslagene som regjeringen har fulgt opp er:

- Øke innsatsen for å styrke og forbedre skattesystemene og antikorrupsjonsarbeidet i utviklingsland.
- Utrede om norske flernasjonale selskaper kan pålegges land-for-land-rapportering (LLR).
- Nedsette en tverrdepartemental arbeidsgruppe som skal se på problemstillinger knyttet til skatteparadis og utvikling.
- Forslaget om etablering av en internasjonal konvensjon for økonomisk åpenhet (omtalt i denne meldingen).
- Utarbeide nye retningslinjer for Norfunds investeringer via tredjeland.
- Forslaget om å etablere et nasjonalt kompetansesenter er erstattet med et eget forskningsprogram om skatteparadis og kapitalflukt.

blert av G7 i 1989, har gitt 40 anbefalinger om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering, som utgjør de mest anerkjente internasjonale standardene på området. Norge innehar presidentskapet i FATF i perioden juli 2012 til juli 2013.

IMF har et omfattende arbeid mot hvitvasking og finansiering av terrorisme, som inkluderer reformarbeid, herunder utvikling av antihvitvaskingslovverk, opplæring, og støtte til gjennomføring og forskning. Norge er en av de største økonomiske bidragsyterne til Verdensbanken og UNODCs StAR-initiativ (*Stolen Asset Recovery Initiative*). Formålet med StAR er å bidra til at penger fra korrupsjon som er ført ut av utviklingsland, tilbakeføres til landet de kom fra. Regjeringen har også vært en viktig drivkraft bak etableringen av «*Draining Development*», et forskningsprogram som har produsert 15 spesialstudier om ulike sider ved ulovlig kapitalflyt for Verdensbanken.

Gjennom OECD har Norge tatt initiativ til Oslo-dialogen om skatt og kriminalitet, der et av hovedformålene er å redusere kriminelle nett-

verks tilgang til finanssystemene gjennom økt finansiell åpenhet og mer effektiv etterforskning.

Bilateralt har Norge nå inngått avtaler om skatterelatert informasjonsutveksling med nær alle de 44 land OECD betrakter som skatteparadis. Avtalene åpner ikke for automatisk utveksling av informasjon, men gir tilgang til informasjon på forespørsel i den grad den er registrert og tilgjengelig. Avtalene som er trådt i kraft har gitt norske myndigheter innsyn i mange saker som de ellers ikke ville ha fått. OECD arbeider også aktivt med å forhindre at landenes skattegrunnlag reduseres gjennom flernasjonale selskapers flytting av overskudd mellom ulike jurisdiksjoner.⁵

Den amerikanske regjeringen har vedtatt en internlovgivning (*Foreign Account Tax Compliance Act/FATCA*) som pålegger utenlandske finansinstitusjoner å rapportere finansielle opplysninger om personer og selskaper som er skattepliktige i USA direkte til amerikanske myndigheter. Finansinstitusjoner som velger ikke å rapportere opplysninger i henhold til FATCA, vil etter de amerikanske reglene bli ilagt 30 prosent kilde-skatt på betalinger fra USA. Som ledd i gjennomføringen av loven er USA blitt enig med flere land, deriblant Norge, om undertegnelse av avtaler som hjemler slike tiltak. Norge er enig med amerikanske myndigheter om en avtale om automatisk rapportering mellom skattemyndighetene om kontoforhold i finansinstitusjoner. Avtalen vil lette rapporteringsplikten for norske finansinstitusjoner.

Når avtalen om gjennomføring av FATCA er inngått mellom Norge og USA, vil rapporteringsplikten for finansinstitusjonene bli lettere ved at de kan sende opplysningene til norsk myndighet, som så vil formidle dem til riktig amerikansk myndighet. Avtalen medfører at norske institusjoner ikke vil bli ilagt kilde-skatt. For norske skattemyndigheter innebærer avtalen at de automatisk vil motta opplysninger om alle kontoer norske skattytere har i amerikanske finansinstitusjoner. Det tas sikte på undertegning av avtalen i 2013. Avtalen styrker i vesentlig grad åpenheten om økonomiske forhold. Den bidrar også i stor grad til å øke utbredelsen og aksepten av avtaler om automatisk informasjonsutveksling internasjonalt.

USA har inngått intensjonsavtale om FATCA-relaterte avtaler med Sveits og Japan. Under denne modellen vil for eksempel sveitsiske finansinstitusjoner være forpliktet til å levere opplysninger om amerikanske skattytere direkte til de amerikanske skattemyndighetene. For bankkunder

⁵ OECD, *Addressing Basic Erosion and Profit Shifting (BEPS)*, februar 2013.

som ikke godtar slik utveksling, vil banken over- sende opplysningene på aggregert nivå og ikke spesifisert på navngitte kunder. Sveits forplikter seg imidlertid til å akseptere gruppeanmodninger fra USA basert på mottatt aggregert informasjon, hvilket fører til at amerikanske skattemyndigheter vil kunne få tilgang til detaljert informasjon også i slike tilfeller.

Regjeringen har sendt et lovforslag ut på høring om å innføre en plikt for advokater og andre tredjeparter med profesjonsbestemt taushetsplikt, til å gi opplysninger til skatte- og avgiftsmyndighetene om pengeoverføringer, inntående midler og andre mellomværender på klientbankkonti.

Men arbeidet med å bekjempe de internasjonale strukturene som legger til rette for å skjule den ulovlige kapitalflyten er av en slik karakter at det krever et omfattende internasjonalt samarbeid. Målet må være et sett av internasjonale normer og forpliktende avtaler som sikrer innsyn.

Framover vil regjeringen legge enda større vekt på å mobilisere de multilaterale systemenes innsats for å bekjempe skatteparadisene. Det er behov for en bedre samordning av alle de ulike tiltakene, slik at arbeidet kan ende opp i omforente globale normer og bindende internasjonale forpliktelser. Sivilsamfunnsorganisasjoner og nettverk, som Publish What You Pay og Tax Justice Network, spiller en viktig rolle i å få fram dokumentasjon og foreslå mulige tiltak. Norge vil bidra ytterligere til slike endringsaktørers arbeid.

Initiativ til en mulig konvensjon om økonomisk åpenhet

Regjeringen vil ta initiativ til internasjonal dialog om strengere regler for økonomisk åpenhet, for eksempel i form av en konvensjon eller avtale. Arbeidet skal være langsiktig og drive framover den normative dagsordenen for mer finansiell og økonomisk åpenhet.

Regjeringen skal gjennom initiativet bygge felles forståelse med likesinnede land og utviklingspartnere om hva slike regler vil kunne innebære. Siktemålet med dialogen vil være å utvikle regler for å fremme åpenhet i internasjonale økonomiske transaksjoner, med sikte på å bidra til å forhindre ulovlig kapitalflyt. Dette kan innebære forpliktelser til å registrere og utveksle informasjon om økonomiske transaksjoner over landegrensene samt til gjensidig juridisk bistand til sporing av pengestrømmer for å oppklare eventuelle forbrytelser.

En konvensjon eller avtale vil kunne være et supplement til pågående arbeid i multilaterale

fora. Samtidig vil det vurderes i hvilken grad målsetningen om strengere regler om økonomisk åpenhet kan fremmes innen rammen av eksisterende fora. Framgangen i slike fora baseres imidlertid hovedsakelig på konsensus, og prosessene kan derfor gå langsommere enn den uheldige utviklingen av skatteparadisstrukturene, tilsløringsteknikkene og ulovlig kapitalflyt for øvrig. Selv om det finnes en rekke retningslinjer for hvordan stater bør opptre og samarbeide, er det ennå ikke mange eksempler på internasjonalt rettslig bindende regler på dette området. En konvensjon eller avtale vil i så måte være en nyvinning.

For å vurdere behovene for, og innretningen av, en mulig konvensjon eller avtale vil det være hensiktsmessig å ha en internasjonal dialog. En slik dialog vil ha som mål å klarlegge relevante fora for regelutvikling, etterfølgende håndhevelse og gjennomslagskraft samt strategiske alliansepartnere. Innholdet av eventuelle forpliktelser må avpasses etter intern lovgivning og andre konvensjonsforpliktelser, som EU/EØS-regelverket. Innvendinger av prosessuell art, inkludert at en konvensjon eller avtale vil medføre kostnader for stater og finansielle institusjoner gjennom nye rapporteringsplikter, må vurderes.

Erfaringer fra andre prosesser, som utviklingen av konvensjonene mot anti-personellminer og klasevåpen, tilsier at innholdet i en konvensjon eller avtale vil forandres mye i en eventuell forhandlingsprosess. Det er ønskelig å samle den store gruppen av land som ønsker en forsert framgang i arbeidet med økonomisk åpenhet. Det er lite sannsynlig at skatteparadis i utgangspunktet vil ønske å slutte seg til. Arbeidet vil imidlertid kunne bidra til å sette søkelys på den uheldige virksomheten som foregår i disse jurisdiksjonene.

En konvensjon eller avtale vil, hvis den får oppslutning, kunne være et viktig verktøy på mange plan i kampen mot internasjonal kriminalitet. Den vil kunne være av interesse for en lang rekke fagmiljøer, blant annet innen kriminalitetsbekjempelse, terrorbekjempelse og terrorfinansiering, narkotikasmugling, menneskehandel, ulovlig våpenhandel, ulovlig handel med mineraler samt hvitvasking og skattejuks.

Merverdien av en konvensjon eller avtale vil være at den er rettslig bindende. Dette vil særlig være viktig for utviklingsland, som på en rekke områder ikke er omfattet av bindende regelverk og samtidig har en svak forhandlingsposisjon for å få til tilfredsstillende bilaterale løsninger.

Regjeringen vil ta initiativ til å innlede en internasjonal dialog om strengere regler for økono-

Boks 8.6 Høynivåpanel mot ulovlig kapitalflyt i Afrika

Et høynivåpanel ledet av den tidligere presidenten i Sør-Afrika, Thabo Mbeki, ble opprettet av FNs økonomiske kommisjon for Afrika (UNECA) og Den afrikanske union (AU) våren 2011. Hensikten med panelet er å:

- fastlegge omfang, metoder og konsekvenser av ulovlig kapitalflyt fra Afrika
- bevisstgjøre borgere, nasjonale myndigheter og internasjonale partnere om problemet og dets virkninger
- foreslå tiltak og regelverk som kan redusere problemet

Norge var medvirkende til at panelet ble opprettet, og er eneste land utenfor Afrika som er representert i panelet.

Høynivåpanelet skal etter planen avlevere sin rapport mot slutten av 2013. For å bidra til størst mulig bevisstgjøring av myndigheter, sivilsamfunn, privat sektor og academia legges møtene til ulike regioner i Afrika. Panelet vil fremme anbefalinger for AU og samtidig virke som et talerør for Afrika internasjonalt.

misk åpenhet, for eksempel i form av en konvensjon eller avtale. En slik prosess vil være tidkrevende, og kommer i første omgang til å skje utenfor etablerte fora. Utenriksdepartementet har ansvaret for å gjennomføre arbeidet fra norsk side. I hvilken grad spørsmålet om en konvensjon eller avtale om økonomisk åpenhet skal bringes inn i multilaterale fora, vil måtte avklares etter hvert, avhengig av om det er tilstrekkelig interesse internasjonalt.

EITI

I dag er det beste instrumentet for å sikre bedre åpenhet mellom selskaper som utvinner naturressurser og myndighetene i det enkelte land «Initiativet for åpenhet om skatt og inntekter i utvinningsindustrien», bedre kjent som EITI. EITI pålegger partnerland å offentliggjøre skatteinntekter de får fra selskaper i olje-, gass- og gruveindustrien, og bidrar dermed til åpenhet mellom utvinningselskaper og myndigheter. Brukerne er samfunnet generelt. Tilslutningen er frivillig.

Norge er foreløpig eneste gjennomførende partnerland fra OECD. EITI er nå inne i en pro-

sess for å styrke og utvide reglene for åpenhet. Dette er en viktig prosess, så lenge den balanse-res mot selskapenes legitime behov for å beskytte kommersielt sensitive opplysninger og den administrative byrden som rapporteringen medfører for partene.

Land for land-rapportering (LLR)

LLR innebærer at selskaper pålegges å gi opplysninger om sin virksomhet i hver av de jurisdiksjoner de selv, eller gjennom avhengige selskaper, er etablert. Det finnes i dag ikke egne norske regler eller EU-lovgivning som pålegger selskaper rapportering om operasjonell informasjon i enkeltland, eller krav om synliggjøring av betalingsstrømmer til myndigheter i land hvor de utfører sin virksomhet. I regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet er det uttalt at regjeringen er positiv til innføring av felles EU-regler på dette området, og at regjeringen mener det er fornuftig å se an utviklingen i EU, samtidig som det åpnes for å vurdere om det er grunnlag for å innføre slike regler i Norge på selvstendig grunnlag.

EU-kommisjonen la i 2011 fram forslag til bestemmelser om LLR. Forslaget innebærer at store selskaper, og alle børsnoterte selskaper innen utvinnings- og skogindustrien, på årlig basis må opplyse i en egen rapport om utbetalinger til myndigheter i det enkelte land hvor slik virksomhet drives, og om utbetalingene er relatert til enkeltprosjekter. Formålet med reguleringen er blant annet å gjøre myndighetene i de landene hvor foretakene opererer ansvarlige for bruken av inntektene fra sine naturressurser, og å fremme godt styresett. I henhold til forslaget skal nasjonale regler som gjennomfører direktivbestemmelsene settes i kraft senest 1. juli 2014. EU-kommisjonens forslag ligger våren 2013 til behandling i Rådet og Europaparlamentet.

Finansdepartementet sendte Kommisjonens forslag til LLR-regelverk på høring i 2011. Høringsinstansene var generelt positive til forslaget om bestemmelser om LLR, men delt i synet på det nærmere innholdet i slike bestemmelser, og hvorvidt Norge burde forsere gjennomføringen i forhold til innføring av slike regler i EU. På bakgrunn av synspunktene som innkom i høringen har man fra norsk side gitt støtte til EU-kommisjonens arbeid med å utforme krav til LLR, men samtidig tatt til orde for at forslaget som Rådet og Parlamentet har til vurdering på enkelte områder bør styrkes, blant annet slik at omgåelsesmuligheter reduseres, samt at LLR i større utstrekning kan bidra til å bekjempe skatteunndragelser.

Regjeringen har satt seg som mål å sette i kraft norske regler om LLR fra 1. januar 2014, selv om ikrafttredelse skjer på et noe senere tidspunkt i EU. Finansdepartementet nedsatte i desember 2012 en arbeidsgruppe som skal utrede krav til LLR i norsk lovgivning. Arbeidsgruppen skal avgi sin rapport og forslag til norske LLR-regler innen 1. mai 2013.

Åpenhetsgaranti

Regjeringen vil fremme et initiativ til utvikling av en åpenhetsgaranti til bruk for utviklingslands myndigheter. Garantien bør sikre utviklingslands myndigheter tilstrekkelig tilgang til informasjon fra utvinningsselskaper. Åpenhetsgarantien fremmes gjennom relevante utviklingsprogrammer.

Taushetsplikt og skatteparadis benyttes for å begrense myndigheters tilgang til dokumenter. Hensikten med en åpenhetsgaranti er at den bør sikre at dokumenter som er relevante for utviklingslands myndigheter blir gjort tilgjengelige som saksdokumenter, og at en eventuell tvist dreier seg om tolkningen av dokumentasjonen, ikke innhentingen. En åpenhetsgaranti bør sikre at myndighetene får tilgang til dokumenter fra selskaper i utlandet i forbindelse med transaksjoner som dekker flere selskaper i det samme konsernet. Den bør bidra til åpenhet mellom det enkelte utvinningsselskap og de myndigheter selskapet rapporterer til, i hovedsak skattemyndighetene, men ikke begrenset til dette.

I dag stopper skattemyndighetenes innsyn i hovedsak når transaksjonene relateres til et selskaps aktivitet utenfor landet. I utviklingen av en åpenhetsgaranti tas det sikte på at skattemyndighetene får tilgang til relevant dokumentasjon i en transaksjonsrekke innenfor selskapsgruppen, et såkalt revisjonsspor (*audit trail*). For for eksempel mineraler som selges, betyr det at skattemyndigheter ved forespørsel kan følge salget fra utvinningslandet via underselskaper i flere land, også skatteparadis, og fram til første mottaker utenfor selskapsgruppen. Sentrale spørsmål for utviklingen av åpenhetsgarantien er blant annet hvor langt selskapenes informasjonsplikt og sanksjonsrisiko går.

En åpenhetsgaranti bør sikre at det er mulig å følge en vare helt fram til den selges på det åpne markedet. Skattemyndighetene vil da ha grunnlag for å vurdere om inntekten som selskapet oppfører i likningen, er korrekt. Det samme vil gjelde for transaksjonsrekken for en fradragsberettiget kostnad.

Boks 8.7 Internasjonal samarbeidsgruppe for finansiell integritet og økonomisk utvikling

Norge tok i 2007 et internasjonalt initiativ sammen med interesserte land og frivillige organisasjoner til å danne et forum som utviklet seg til en internasjonal samarbeidsgruppe for finansiell integritet og økonomisk utvikling (*Task Force on Financial Integrity and Economic Development*). Den styres av ledende sivilsamfunnsaktører og akademikere, og representerer ikke nødvendigvis Norges eller andre medlemslands synspunkter.

Land som assosierer seg med initiativet, gir sin generelle støtte til finansiell åpenhet og integritet, til fordel for økonomisk utvikling generelt og utviklingsland spesielt. Initiativet fokuserer på forskning, kampanjer, media, rådgivning overfor enkeltland og påvirkning overfor G-20 og multilaterale organisasjoner. De fem hovedmålsettingene er: 1) LLR for flernasjonale selskaper, 2) automatisk utveksling av skatterelatert informasjon, 3) begrensning av feilprising av handel, 4) åpenhet om rettighetshavere og reelt eierskap, 5) internasjonal harmonisering av hvitvaskingslover.

Brudd på åpenhetsgarantien bør kunne medføre sanksjoner dersom selskapet har tilgang på informasjonen som etterspørres. Sanksjonene må være forholdsmessige, og kunne prøves juridisk. I ytterste konsekvens er det mulig at et brudd på en åpenhetsgaranti vil kunne medføre tilbakekalling av utvinningstillatelse. Men sanksjonene må avpasses og være forutsigbare og etterprøvbare for selskapene. En åpenhetsgaranti bør gjelde likt for alle selskaper. Det er opp til hvert enkelt land å vurdere om de ønsker å gjøre dette gjennom mønsteravtale eller lov. Hensikten med åpenhetsgarantien faller bort hvis den gjøres til et forhandlingsspørsmål mellom myndigheter og det enkelte selskap, der resultatet blir at det stilles ulike krav om åpenhet til forskjellige selskaper.

I mange utviklingsland har selskapene med de dårligste standardene for åpenhet et konkurransefortrinn. Målet for utviklingen av en åpenhetsgaranti er at denne skal bidra til at selskapene må forholde seg til samme standard og gi mer rettferdig konkurranse, bedre anbud og mindre rom for korrupsjon.

Oppgradering av FNs ekspertkomité for skattespørsmål

I dag eksisterer det ikke noe mellomstatlig organ for skattespørsmål i FN. I stedet er det en gruppe med 25 medlemmer som deltar i egenskap av å være skatteeksperter,⁶ og ikke på vegne av landet de kommer fra. Det norske medlemmet kommer fra Finansdepartementet.

OECD er fortsatt den toneangivende organisasjonen innen skattespørsmål internasjonalt. Samtidig har arbeidet med finansiering for utvikling i økende grad lagt vekt på utviklingslands mobilisering av egne ressurser. Utviklingen aktualiserer spørsmålet om FNs rolle på dette feltet.

Mange land ønsker å oppgradere FNs ekspertkomité for skattesaker til mellomstatlig nivå. Saken har vært oppe i møter i FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC), etter forslag fra G77. Regjeringen støtter dette.

Initiativet for åpenhet i offentlig sektor

Initiativet for åpenhet i offentlig sektor (*Open Government Partnership/OGP*), initiert av USAs president Obama, ble lansert i FN i 2011. OGP skal fremme ansvarlighet, åpenhet og deltakelse som grunnlag for styrket sivilsamfunn, demokrati, rettsstat og tilrettelegging for økonomisk og sosial utvikling. Deltakende stater oppfordres til åpenhet om offentlige budsjetter, tiltak mot korrupsjon, offentlighetstiltak og tilrettelegging for samfunnsmessig deltakelse, inkludert ivaretagelse av sivile og politiske rettigheter. Bruk av ny teknologi og sosiale media for demokrati, deltakelse og ansvarlige offentlige myndigheter står sentralt.

Norges handlingsplan for OGP har tiltak for mer åpenhet i forvaltningen, økt kvinnelig deltakelse i politikk og offentlig virksomhet og åpenhet om forhold knyttet til ressursforvaltning, Statens pensjonsfond utland og skatt.

Regjeringen publiserer hvert år informasjon på Norads nettsider, på norsk og engelsk, om alle bistandsprosjekter den har finansiert. Alle som ønsker kan laste ned detaljerte oversikter med informasjon om enkeltprosjekter. Informasjonen rapporteres til OECDs utviklingskomité, som også publiserer informasjonen på sine nettsider.

Som ledd i våre OGP-forpliktelser vil regjeringen ytterligere øke åpenheten i bistandsforvaltningen. I løpet av 2013 vil regjeringen rapportere

til Det internasjonale initiativet for åpenhet i bistanden (*International Aid Transparency Initiative/IATI*). Dette er et nytt åpenhetsinitiativ som skal sikre at informasjon om finansierte bistandsprosjekter kommer raskt ut. Regjeringen vil også lansere en ny portal med løpende oversikt over all norsk bistandsfinansiering.

Styrket fagbase i utviklingsland

Det meste av arbeidet mot ulovlig kapitalflyt er forankret i vestlige land. Regjeringen ønsker å legge til rette for at utviklingslandene selv kan engasjere seg mer i arbeidet. Den vil derfor ta initiativ til å etablere et nettverk av myndigheter, frivillige organisasjoner og forskere. Formålet vil være økt formidling av kunnskap om skadevirkningene av ulovlig kapitalflyt, og forslag til løsninger tilpasset utviklingslands egne forutsetninger. Det må være høyt nivå på forskning og dokumentasjon som formidles. Nettverket må ha forgreininger til relevante aktører i ulike land i sør.

Gjeldsslette: Mer ansvarlighet – på begge sider

Verdensbanken og IMF har gått sammen om to viktige initiativ for gjeldsslette:

- Gjeldssletteinitiativet for de fattigste og mest gjeldstyngede landene (*Heavily Indebted Poor Countries/HIPC Initiative*), innført i 1996
- Det multilaterale gjeldssletteinitiativet (*Multilateral Debt Relief Initiative/MDRI*), innført i 2005.

Initiativene har sikret at 34 av de 39 fattigste og mest gjeldstyngede landene har fått en håndterbar gjeldsbyrde. Det ser ut til at den reduserte gjeldsbyrden fører til økende investeringer i fattigdomsreduserende tiltak, og dermed er en viktig faktor i arbeidet for en mer rettferdig fordeling og bekjempelse av fattigdom.

Norge leder an i arbeidet med å slette de fattigste landenes gjeld, ved aktiv bilateral gjeldssletting, ved å være en sterk støttespiller for multilaterale gjeldssletteordninger og gjennom gjeldspolitisk nytenkning. Regjeringen har en egen handlingsplan om gjeldsslette for utvikling.

For utviklingsland som kvalifiserer for gjeldsslette, vil gjeldens størrelse i forhold til landets BNP og årlige eksportinntekter avgjøre hvor mye gjeld som slettes. Regjeringen mener man også bør diskutere ikke-økonomiske variabler, som for eksempel hvordan gjelden kom til og betingelser

⁶ The Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters

for lånet. Sletting handler ikke bare om hvor mye gjeld man kan tåle, men også om rettferdighet.

Med forbehold om Stortingets samtykke har regjeringen besluttet å slette all gjeld Myanmar har til Norge. Norges fordringer på Myanmar utgjør om lag 3,2 milliarder kroner. Gjeldssletten ble annonsert i etterkant av Parisklubbens forhandlinger med Myanmar i januar 2013. Norge var avgjørende for at avtalen med Myanmar kom i stand, med et tilfredsstillende resultat for regjeringen i Yangon. Parisklubbens medlemsland ettergir 50 prosent av gjelden, mens de restrukturerer den resterende halvparten. Norge går derfor mye lengre, når vi sletter hele gjelden.

Regjeringen er opptatt av å forhindre oppbygging av ny u håndterbar gjeld i fattige land. I kjølvannet av internasjonale gjeldsoperasjoner er det nødvendig at både långiver og låntaker opptrer ansvarlig. Uansvarlig långivning i dag vil kunne føre til det noen kaller illegitim gjeld i framtiden.

Begrepet illegitim gjeld er kontroversielt. For strenge kriterier vil kunne redusere tilgang til sårt tiltrengt kapital for utviklingsland, og hemme deres rett til selvbestemmelse. Norge legger vekt på å kombinere normativt langsiktig arbeid og aktiv foregangspolitik. Et eksempel på det siste er regjeringens betingelsesløse sletting i 2007 av gjeld som stammet fra Den norske skipseksportkampanjen (1976-80). Dette har vakt betydelig internasjonal oppmerksomhet.

Regjeringens forslag om ettergivelse av Myanmar's gjeld innebærer at ettergivelsen skjer uten å belaste bistandsbudsjettet, uten bevilgning for øvrig og uten ODA-rapportering. Det er heller ikke knyttet betingelser til ettergivelsen. Dette skyldes at fordringene utelukkende stammer fra skipseksportkampanjen.

Et norskfinansiert FN-prosjekt i regi av UNCTAD lanserte i 2012 prinsipper for ansvarlig långivning og låneopptak. Prinsippene er ment å gjøre både långiver og låntaker mer ansvarlige, slik at faren for gjeldskriser reduseres.

For å sette søkelys på ansvarlig långivning og illegitim gjeld, skal det gjennomføres en norsk gjeldsrevisjon. Kriteriene som vil bli benyttet i revisjonen er både gjeldende krav til lån- og garantigivning og FN-kriteriene for ansvarlig långivning og låneopptak som ble lansert i 2012. Revisjonen omfatter fordringer på totalt 961,7 millioner kroner i 7 land og 34 kon-

trakter. Arbeidet er lagt ut på internasjonalt anbud, og ferdigstilles i 2013.

Regjeringen vil:

- arbeide for en mer strategisk samordning av ulike internasjonale initiativ for å bekjempe skatteparadis og finansielt hemmelighold
- ta initiativ til en internasjonal dialog om strengere regler for økonomisk åpenhet, for eksempel i form av en konvensjon eller avtale. Arbeidet skal være langsiktig og drive framover den normative dagsordenen for mer finansiell og økonomisk åpenhet
- støtte enkeltland med å etablere mer robuste skattesystem for å bekjempe ulovlig kapitalflyt ut av landet
- øke støtten til viktige frivillige organisasjoner og stiftelser som driver påvirkningsarbeid mot ulovlig kapitalflyt og skatteparadis
- ta initiativ til å etablere et sør-basert nettverk som skal arbeide mot ulovlig kapitalflyt
- styrke og utvide reglene for EITI
- ha som mål å sette i kraft norske regler om land for land-rapportering fra 1. januar 2014, selv om ikrafttredelse skjer på et noe senere tidspunkt i EU
- fremme et initiativ til utvikling av en åpenhetsgaranti til bruk for utviklingslands myndigheter. En slik garanti bør ha som mål å sikre utviklingslandene tilstrekkelig tilgang til informasjon fra utvinningsselskap
- etablere et system med rapportering av norsk bistand til IATI
- lansere en ny portal med løpende oversikt over all norsk bistandsfinansiering
- støtte oppgradering av FNs ekspertkomité for skattesaker til mellomstatlig nivå
- ta opp spørsmålet om tilslutning til UNCTADs retningslinjer for ansvarlig långivning og låntaking med alle kreditorland som deltar i multilaterale gjeldsoperasjoner.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Utenriksdepartementet 5. april 2013 om Dele for å skape – Demokrati, rettferdig fordeling og vekst i utviklingspolitikken blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Forkortelser**

BNI	Bruttonasjonalinntekt
BNP	Bruttonasjonalprodukt
CELAC	Samarbeidsorganet for Latin-Amerika og de karibiske stater
CEPAL	Den økonomiske kommisjonen for Latin-Amerika
CICA	Det økumeniske kirkerådet i Angola
DAC	Development Assistance Committee OECDs utviklingskomité
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative Initiativet for åpenhet om skatt og inntekter i utvinningsindustri
Energy+	Regjeringens energi- og klimainitiativ
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations FNs organisasjon for ernæring og landbruk
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
FATF	Financial Action Task Force
FFA	Fiskeriforvaltningens analysenettverk
GPE	Global Partnership for Education Det globale partnerskapet for utdanning
GRID-Arendal	Global Resource Information Database-Arendal
HDI	Human Development Index FNs indeks for menneskelig utvikling
IATI	International Aid Transparency Initiative Det internasjonale initiativet for åpenhet i bistanden
IDB	Inter-American Development Bank Den inter-amerikanske utviklingsbanken
IEA	International Energy Agency Det internasjonale energibyrådet
IFC	International Finance Corporation Det internasjonale finansieringsinstitutt
ILO	International Labour Organization Den internasjonale arbeidsorganisasjonen
IMF	International Monetary Fund Det internasjonale valutafondet
Interpol	International Criminal Police Organization
Kripos	Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet
LLR	Land-for-land-rapportering
LO	Landsorganisasjonen i Norge

MCTU	Malawi Congress of Trade Unions
NHO	Næringslivets hovedorganisasjon
Norfund	Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
Ofu	Olje for utvikling
OGP	Open Government Partnership Initiativet for åpenhet i offentlig sektor
PETS	Public Expenditure Tracking Systems Systemer for sporing av offentlige utgifter
REDD+	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation Reduksjon av utslipp fra avskoging og skogødeleggelse
RIO+20	United Nations Conference on Sustainable Development FNs konferanse om bærekraftig utvikling
SE4ALL	Sustainable Energy for All Bærekraftig energi for alle
Sfu	Skatt for utvikling
StAR	Stolen Asset Recovery Initiative
UN Women	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women FNs organisasjon for kvinners rettigheter og likestilling
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development FNs konferanse for handel og utvikling
UNDP	United Nations Development Programme FNs utviklingsprogram
UNEP	United Nations Environment Programme FNs miljøprogram
UNFPA	United Nations Population Fund FNs befolkningsfond
Unicef	United Nations Children's Fund FNs barnefond
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime FNs kontor mot narkotika og kriminalitet
WDR	World Development Report Verdensbankens årlige rapport om utvikling
WEF	World Economic Forum Verdens økonomiske forum
WHO	World Health Organization Verdens helseorganisasjon
WTO	World Trade Organization Verdens handelsorganisasjon

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Omslagsbilde: Paul Smith/Panos/Felix Features

Trykk: 07 Oslo AS – 04/2013

