



UTENRIKSDEPARTEMENTET

Særtrykk fra Utenriksdepartementets Prop. 1 S (2011-2012)

# Rapport om samstemt politikk for utvikling



## Innhold

Om samstemt politikk for utvikling.....	4
Bakgrunn .....	5
Innhold og utforming av rapporten.....	5
1 Tilgang til kunnskap og teknologi.....	7
Forskning og høyere utdanning.....	9
Tilgang til og utnyttning av kunnskaper .....	12
Global kunnskapsinfrastruktur .....	17
Samlet vurdering.....	19
2 Økonomisk vekst og sosial utvikling .....	21
Handel.....	22
Investeringer .....	26
Finansiering av globale fellesgoder .....	30
Samlet vurdering.....	33
3 Klimaendringer og bærekraftig utvikling.....	34
Utslipp av klimagasser .....	36
Fornybar energi.....	42
Bærekraftig ressursforvaltning og biologisk mangfold.....	43
Samlet vurdering.....	47
4 Fred og sikkerhet.....	48

Norges bidrag til fred og konfliktløsning.....	49
Norske bidrag til global sikkerhet.....	54
Samlet vurdering.....	57
5 Global helse.....	58
Helsesystemer. Den internasjonale helsepersonellkrisen.....	59
Smittsomme sykdommer.....	62
Ikke-smittsomme sykdommer.....	66
Samlet vurdering.....	69
6 Menneskerettigheter og likestilling.....	69
Menneskerettigheter.....	71
Likestilling mellom kvinner og menn.....	72
Samlet vurdering.....	75

# Rapport om samstemt politikk for utvikling

## Om samstemt politikk for utvikling.

Norsk utviklingssamarbeid skal primært bistå utviklingsland med å styrke og fremme politikk som er avgjørende for deres økonomiske og sosiale utvikling. Øvrig norsk politikk skal primært fremme interesser av betydning for vår egen utvikling. I dette spenningsfeltet vil det være kryssende interesser; tiltak som tjener norske mål kan ha negativ effekt for utviklingsland og omvendt.

Norges direkte innflytelse i verdensøkonomien er beskjeden. De politiske valgene som gjøres har imidlertid en signaleffekt internasjonalt. I internasjonale fora gjelder dessuten ofte ett land én stemme-prinsippet, som kan bidra til å øke innflytelsen til små land som Norge. Derfor er det viktig at Norge foretar bevisste avveininger, hvor det tas hensyn til utviklingslands økonomiske og sosiale interesser når politiske valg kan påvirke deres situasjon og muligheter.

De fleste politikkområder berører i større eller mindre grad andre lands muligheter og begrensninger. Forvaltning av fiskeressurser, helsepolitiske valg, militær innsats og arbeid for fred, rammebetingelser for investeringer, Norges handelsregime, åpenhet mht deling av vitenskapelig informasjon, forvaltning av radiofrekvenser og internettadresser, landbrukspolitikken, petroleumsutvinning og klimautslipp – alle har både nasjonale og internasjonale, tildels globale, virkninger som en bør være oppmerksom på og justere når det trengs. Å gjøre norsk politikk mer samstemt for utvikling betyr for det første å erkjenne problemstillingen og skaffe kunnskap om interessekonflikter. Dernest vil målet være at norsk og internasjonal politikk også utenom utviklingssamarbeidet bidrar til å fremme utvikling i fattige land, så

lenge det ikke i uforholdsmessig grad går på tvers av de interessene norsk politikk primært skal ivareta.

Hensikten med denne rapporten er å belyse hvordan norske politikkområder påvirker utviklingslandenes muligheter. Nasjonale politikkområder har imidlertid sine egne arenaer for politikkutforming, og rapporten skal ikke overta eller duplisere disse. Rapporten er utarbeidet i et samarbeid mellom departementene.

### **Bakgrunn**

Stortinget ba i Innst.S.nr. 269 (2008-2009) Utenriksdepartementet å utarbeide en årlig rapport som viser hvor samstemt norsk politikk er med målet om å fremme utvikling i fattige land. Stortinget fastslo at rapporten skal redegjøre for hvordan norsk politikk innvirker på noen sentrale utfordringer av internasjonal eller global karakter som er særlig viktige for utviklingslandenes utviklingsmuligheter.

Utfordringene rapporten tar for seg er: Tilgang til kunnskap og teknologi; Økonomisk vekst og sosial utvikling; Klimaendringer og bærekraftig utvikling; Fred og sikkerhet; Global helse samt Menneskerettigheter og likestilling mellom kvinner og menn. Valget av utfordringer og ikke ulike departementers ansvarsområder som utgangspunkt, er begrunnet i ønsket om å belyse resultatene (effektene på utfordringene som utviklingslandene står over for) mer enn virkemidlene (vår politikk). Denne type rapporter lages også i Sverige, Storbritannia og EU.

### **Innhold og utforming av rapporten**

Internasjonale forhold påvirkes av et stort antall faktorer. Rapporten begrenser seg til å fokusere på noen særlig sentrale områder under hver av de utfordringene som beskrives. En antagelse om at den norske påvirkningen er betydelig eller prinsipielt viktig ligger til grunn for valg av disse fokusområdene.

Rapporten er inndelt i kapitler, ett for hver av de seks internasjonale utfordringene. Innledningsvis gir hvert kapittel et helhetsbilde hvor sentrale aspekter blir beskrevet. Deretter følger ett hovedavsnitt for hvert av de valgte fokusområdene.

Tilgang til kunnskap og teknologi gis i årets rapport en litt mer inngående omtale enn de øvrige. Det planlegges et hovedtema også i kommende års rapporter.

Politikkinitiativene/tiltakene som beskrives under hvert fokusområde utgjør kjernen i rapporten. Dette er indikatorer på framgang mht norsk samstemthet. I denne første fulle rapporten trekkes tidslinjen flere år tilbake. I den grad de samme tiltakene omtales i påfølgende rapporter kan det bli aktuelt å anlegge et kortere tidsperspektiv.

Det som skjer i utviklingsland kan sjelden tilbakeføres direkte til utøvelsen av norsk politikk da de fleste endringer og hendelser oftest skyldes en rekke samvirkende faktorer. Det en kan gjøre og som gjøres i denne rapporten, er å støtte seg på forskning og erfaring om hvilke tiltak og initiativer som gir positive eller negative virkninger i utviklingsland, og ta dette i betraktning ved utvikling eller iverksettelse av norsk politikk.

I flere av oppsummeringsavsnittene vises det til Norges rangering på CD-Indeksen (CDI) og dens delindekser. Dette er en indeks som publiseres årlig av Center for Global Development i Washington D.C. og som rangerer OECD/DAC-landenes politikk på en rekke områder med hensyn til fordeler og ulemper for utviklingsland, i tillegg til det som det direkte utviklingssamarbeidet bidrar med. Indeksen er så vidt en vet den eneste som gjør dette. Sammenligningene er interessante fordi samme metode er brukt for alle OECD/DAC-landene og danner en tidsrekke. (OECD/DAC er utviklingskomiteen i Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling.) Norge tar ikke stilling til hvor presist indeksen måler, men ser tilnærmingen som interessant og

bidrar sammen med en rekke andre land til finansiering av videreutvikling av indeksen.

## **1 Tilgang til kunnskap og teknologi**

Mulighetene befolkningen i et land har til å utvikle og nyttiggjøre seg sin kapital og andre ressurser avhenger blant annet av organiseringen av samfunnet, utdannings- og kunnskapsnivået samt tilgangen til teknologi og innsikt i hvordan den brukes. Verdensbanken formulerer det slik:

«Investering i utdanning tjener individet, samfunnet og verden. God allmenn utdanning er et av de sterkeste virkemidler vi har for å redusere fattigdom og ulikhet. Den har klar positiv effekt på enkeltmenneskers helse, og styrker dermed også landenes økonomiske helse og legger grunnlaget for bærekraftig økonomisk vekst. For enkeltmennesker og land er den en forutsetning for å skape, bruke og spre kunnskap – og dermed for å utvikle dynamiske, globalt konkurransedyktige økonomier. Og den er fundamental for å skape demokratiske samfunn.»

Tanzania hadde ved frigjøringen i 1961 bare 70 innbyggere med høyere utdanning. 20 av dem var lærere. Dette er betegnende for de betydelige utviklingsproblemene landet har hatt og fortsatt har. Mangelen på utdannet arbeidskraft skapte utfordringer for femti år siden. Siden har verden utviklet seg slik at det i dag er umulig å tenke seg et velfungerende samfunn med så begrenset tilgang til kunnskap.

Globalt utpeker kunnskap seg som en faktor i særstilling med hensyn til å fremme produksjon og konkurranseevne. For 2-300 år siden skapte blant annet Europas teknologi og militærmakt et grunnlag for en rask produktivitetsvekst. Denne økte produksjonskapasiteten og rikdommen la dessuten grunnlag for at flere av de fremste europeiske statene skaffet seg kolonier i andre verdensdeler. Denne nye tilgangen til billige ressurser fra koloniene forsterket den økonomiske veksten i

Europa, mens de koloniserte landene mistet kontroll med eget territorium og fikk relativt liten del i den økonomiske framgangen. Land som i dagens informasjonssamfunn ikke makter å følge med i kunnskapsutviklingen, står likedan i fare for å få en svakere økonomisk utvikling enn resten av verden.

I kunnskapsproduksjon er det nære sammenhenger mellom de ulike ledd. Gode barnehager gjør grunnskolen bedre, grunnskolen motiverer og forbereder for fagopplæring og videregående opplæring, og avgangselever fra videregående skoler bemanner produktive samfunnssektorer i tillegg til å rekrutteres til høyere utdanning. Universiteter og høyskoler utdanner forskere og fagfolk og utvikler nytt fagstoff og lærebøker. Kunnskaper på høyt nivå kreves dessuten for å kunne skape nye produkter og tjenester i et variert næringsliv, utvikle landbruket og heve det generelle kunnskapsnivået. Utdanning for jenter og kvinner frigjør talent og dermed ekstra ressurser som mange utviklingsland har stort behov for.

I fattige utviklingsland er det ofte mer tydelig enn i rike land hvordan tilgang til kunnskap, eller mangel på kunnskap, har direkte betydning for folks grunnleggende levekår. Det handler om å kunne eller ikke kunne ta i bruk nye dyrkingsmetoder, effektive medisiner og behandlingsmetoder mot sykdom, om å få et mer mangfoldig produksjonsliv, å sikre en bedre og renere energiproduksjon og å kunne utvikle og delta i demokratiske prosesser. Mange land har i utgangspunktet beskjeden økonomisk evne til å satse på et utdanningstilbud som favner hele kunnskapskjeden fra grunnskole til høyere utdanning og forskning. I mange land har heller ikke jenter og kvinner samme tilgang til kunnskap og utdanning som gutter og menn. Til tross for et sterkt internasjonalt fokus på retten til utdanning for alle i multilaterale fora, prioriteres forskning og høyere utdanning stadig lavt på offentlige budsjetter i mange land. Dette innebærer i mange tilfeller dårlige vilkår for kvalifisert utdannings- og



forskningspersonale. Hjerneflukt blir et problem og kunnskapsmangelen forsterkes.

### **Forskning og høyere utdanning**

Alle land trenger et solid utdanningssystem og gode forskningsmiljøer både for selv å kunne finne løsninger på sine utfordringer og for å kunne ta i bruk relevante forskningsresultater, behandlingsmetoder og avansert teknologi utviklet av andre. Utviklingsland med svak økonomi har ofte problemer med å etablere gode nok systemer og miljøer. Norge er involvert i ulike prosesser som kan bidra til å bedre denne situasjonen.

I slike internasjonale prosesser og i relevante organisasjoner både samarbeider og konkurrerer Norge med andre land om kunnskapsforvaltning. I noen tilfeller prioriteres norske ambisjoner bevisst høyere enn hensynet til en eventuell negativ effekt på svakere kunnskapssystemer. I andre sammenhenger kan uintenderte konsekvenser av en politikk som har helt andre mål, føre med seg dilemmaer og vanskelige valg.

Flere departementer spiller viktige roller i internasjonal kunnskapsforvaltning. Det er nært samarbeid mellom Kunnskapsdepartementet og Utenriksdepartementet om politikkutforming og gjennomføring i relevante spørsmål i for eksempel OECD og Verdens handelsorganisasjon (WTO). Samtidig har Kunnskapsdepartementet et selvstendig ansvar for internasjonale organisasjoner som UNESCO (FNs organisasjon for utdanning, vitenskap og kultur) og den europeiske Bologna-prosessen.

Bologna-prosessen er en alleuropeisk prosess bestående av 47 europeiske land. Prosessen har hatt som mål å etablere et europeisk samarbeidsområde for høyere utdanning og The European Higher Education Area (EHEA) ble etablert i 2010. Hovedmålene i prosessen omfatter blant annet sammenlignbart gradssystem, økt

studentmobilitet, samarbeid om kvalitetssikring og om livslang læring, forholdet mellom høyere utdanning og forskning, den sosiale og den globale dimensjon innenfor høyere utdanning. De europeiske ministrene for høyere utdanning har vedtatt å fortsette samarbeidet innenfor prosessen frem til 2020. For å motvirke faren for at en sperrer utviklingslandene ute fra viktige kunnskapsressurser, og for å understreke betydningen av det globale aspektet også ved høyere utdanning, har Norge arbeidet aktivt for å fremme den globale dimensjonen av Bologna-prosessen og utdannings- og forskningssamarbeidet en deltar i gjennom EØS-avtalen.

EUs utdannings- og forskningsprogram er verdens største på sine områder og gir bl.a. norske utdannings- og forskningsinstitusjoner unike samarbeidsmuligheter med partnerinstitusjoner i andre land. EU-samarbeidet på utdannings- og forskningsområdet har bidratt til å profesjonalisere det internasjonale samarbeidet ved norske utdannings- og forskningsinstitusjoner generelt. Mange utlysninger i forskningsprogrammet er også åpne for andre land enn de 40 som er offisielle deltakere, slik at EU-forskningssamarbeidet i praksis når hele verden – også utviklingsland.

#### *Samarbeid som ikke inkluderer utviklingsland.*

Norge er engasjert i et aktivt og vellykket trilateralt samarbeid med USA og Canada om forskning og høyere utdanning. Samarbeidet innebærer tilrettelegging for transatlantisk partnerskap og utveksling mellom universiteter og høyskoler. Prioriteringen står tilsynelatende i en viss motsetning til det utviklingspolitiske målet om å legge til rette for kunnskapsflyt til utviklingsland. Samtidig som samarbeidet tjener de medvirkende landene og institusjonene, bidrar det imidlertid til å styrke den internasjonale kunnskapsbasen og kunnskapsflyt generelt, noe som også er til fordel for utviklingslandene.

Tilsvarende kan tiltak for å få norske utenlandsstudenter til å velge studiesteder med høy kvalitet slik St.meld.nr.14 (2008-2009)

Internasjonalisering av utdanning legger opp til, øke konsentrasjonen om etablerte universiteter i rike kunnskapsøkonomier. Imidlertid er prioritering av høy faglig standard samtidig et bidrag til å heve nivået på den globale kunnskapsbasen, noe også utviklingslandene nyter godt av. En rekke framvoksende økonomier/utviklingsland har for øvrig universiteter som er svært gode og interessante samarbeidspartnere. Kunnskapsdepartementet har inngått samarbeidsavtaler (MoU-er) med Argentina, Brasil, Chile, India, Kina og Russland. Sør-Afrika er også prioritert mht. universitets- og høyskolesamarbeid.

### *Hjerneflukt.*

Bistandsbaserte bidrag til kompetansebygging legger vekt på å bidra til utvikling av faglig gode og bærekraftige institusjoner i partnerland, som gir muligheter for karriere innen det akademiske liv så vel som i landets nøkkelsektorer. Kompetansehevingen for den enkelte betyr imidlertid samtidig økte muligheter til å utnytte kunnskapene til å søke et bedre liv gjennom arbeid i utlandet. Med de enorme forskjellene i levestandard som eksisterer er det vanskelig å påvirke denne prosessen, men ved å knytte utdanningstilbudet til nasjonale utdanningsinstitusjoner, slik Norge gjør, styrkes muligheten for å sikre en utdanning som er relevant og tilpasset nasjonale behov og det nasjonale arbeidsmarkedet.

### *Utenlandske studenter i Norge.*

Det er lovfestet i Norge at det ikke skal tas betaling for høyere utdanning ved statlige institusjoner. Det gjelder også utenlandske studenter. Med stigende gebyrer i andre land gir et gebyrfritt norsk alternativ studenter fra u-land muligheter som ellers ikke finnes. Både for utviklingsland og for Norge er den muligheten studentene får til å opparbeide faglige kontaktnett viktig.

Norske universiteter og høyskoler forventes å arbeide for å kommersialisere resultater av forskning. Dette kan imidlertid føre til at

enkelte resultater av den frie forskningen ikke umiddelbart blir tilgjengelig for forskere i utviklingsland eller ikke fritt kan utnyttes kommersielt. På den annen side kan muligheten for produktutvikling og kommersialisering motivere forskere til å utvikle ny kunnskap som kan komme alle land til gode. Muligheten for å sikre seg rettigheter til kommersielt verdifulle forskningsresultater kan være et incentiv til å gjøre forskningsresultater kjent.

### **Tilgang til og utnytting av kunnskaper**

Som nevnt i NOU 2008: 14, Samstemt for utvikling, kan tilgang til kunnskap sees på som et globalt fellesgode. Skjevfordelingen av ressurser, herunder ressurser til kunnskapsproduksjon og forvaltning, gjør imidlertid at enkeltpersoner og samfunn i fattige land ofte ikke har mulighet til å nyttiggjøre seg det globale kunnskapsnettverket til å fremme personlig og nasjonal utvikling.

At prestisjetunge vitenskapelige tidsskrifter ofte er kostbare å få tilgang til og at ikke alle forskningsresultater er offentlig tilgjengelige, er en av mange hindringer for at slik kunnskap kan bidra fullt ut til fattige lands utvikling. Prinsippene for åpen tilgang til vitenskapelig publisering, innført i 2009 og representert ved det internasjonale «Open Access» initiativet som norske myndigheter og norske og internasjonale læresteder støtter opp om, søker å overkomme denne barrieren på frivillig basis. Initiativet bidrar til spredning av kunnskap om forskningsresultater og åpner dermed for at slike resultater kan bli kommersialisert. Flere land har innført tilsvarende prinsipper. Selv om resultatene er tilgjengelige gjenstår det imidlertid ofte barrierer i form av rettigheter og kostnader. Det finnes dermed et potensiale for eventuelt å kjøpe fri forskningsresultater som kan være av vital betydning for fattige mennesker.

Immaterialretten (patent, planteforedlerrett, designrett, varemerkerett, opphavsrett m.m.) gir innehaveren av rettigheten en monopolstilling

når det gjelder å utnytte en oppfinnelse, bruke et varemerke m.m., for en bestemt periode. Patentsystemet og systemene for beskyttelse av plantesorter, design og åndsverk har som formål å oppmuntre til innovasjon og kreativitet. Hva slags oppfinnelser som kan patenteres og hvilke virkemidler som står til rådighet for å håndheve rettighetene varierer fra land til land. Beskyttelsesnivået er jevnt over høyere i industriland enn i utviklingsland. WTO-regelverket (Handelsrelaterte aspekter ved intellektuell eiendomsrett, TRIPS) fastsetter minimumsnivåer for beskyttelse av immaterielle rettigheter. De minst utviklede landene (MUL) trenger ikke å gjennomføre TRIPS-forpliktelsene før i 2013 (2016 for patent på legemidler). Flere av de fattigste landene mangler helt systemer for patentbeskyttelse eller annen immaterialrettsbeskyttelse.

Den prekære helsesituasjonen i mange utviklingsland har nær sammenheng med mangelen på tilgang til kunnskaper og teknologi. Utvikling av legemidler er kostbart og krever mye kunnskap og teknologi. I rike land har en god forsyning av legemidler mot utbredte sykdommer blant annet fordi patentsystemet bidrar til å sikre en inntjening som kan finansiere forskning og utvikling av nye legemidler. Manglende betalingsevne hos folk i fattige land fører til at patentsystemet ikke gir noe incentiv til å utvikle legemidler mot sykdommer som kun eller i hovedsak rammer befolkningen i slike land. Utvikling av slike legemidler baseres derfor i stor grad på andre virkemidler, for eksempel bistandsfinansiering og frivillige fond.

For å sikre utviklingsland som ikke selv har produksjonskapasitet, tilgang til allerede eksisterende legemidler på rimelige vilkår, gir WTO-regelverket mulighet for at land med produksjonskapasitet, uten hinder av patentrettigheter, kan produsere legemidler for eksport til slike land. Norge var en av pådriverne i WTO for å få på plass dette systemet.

Den internasjonale innkjøpsordningen for legemidler (UNITAID) fra 2006, som Norge bidro til, har i sitt mandat at den skal støtte utviklingslands utnyttelse av fleksibiliteten innenfor TRIPS-avtalen mht innkjøp av billige legemidler. Sentrale legemiddelprodusentland som Storbritannia, Brasil og Frankrike har sluttet seg til dette prinsippet som partnerland. Innenfor rammen av patentsystemet blir det viktig å videreføre arbeidet med nye samarbeidsformer og styrket tilgang, som for eksempel UNITAIDs «Medicines Patent Pool» fra 2010. Teknologien bak legemidlene stilles her til disposisjon av innehaverne og legges i en «pott» som produsenter i utviklingsland, uten hinder av patentrettighetene, kan benytte seg av til legemiddelproduksjon, mot å betale en avgift og en andel av inntektene fra produktet.

Utvikling av nye plantesorter er viktig blant annet for at bønder i fattige land skal kunne produsere mer mat og tilpasse produksjonen et endret klima. Konvensjonen om plantesortbeskyttelse (UPOV) fra 1991 gir utviklere av nye plantesorter en sterkere stilling enn de hadde etter avtalen fra 1978, idet konvensjonen fra 1991 blant annet begrenser bønders adgang til fritt å dyrke egenavlet såfrø av beskyttede plantesorter. Dette øker kostnadene ved såkorn og reduserer muligheten fattige bønder i utviklingsland har til å bruke moderne plantesorter med høy avkastning. De to UPOV-konvensjonene gjelder side om side, men nye land kan kun tilslutte seg den siste fra 1991. Norge er tilsluttet 1978-konvensjonen og har fremhevet at nye medlemsland til UPOV bør ha valget mellom å tiltre 1978- eller 1991-konvensjonen.

Åndsverk som litteratur, musikk og film er generelt en sentral del av ethvert lands kultur og kulturutveksling vurderes som verdifullt mht. å fremme internasjonal forståelse og fredelig samkvem. Mange land driver aktiv markedsføring av egen kultur internasjonalt. I likhet med produkter beskyttet gjennom patenter, er også åndsverk utsatt for

ulovlig kopiering som reduserer utøvernes muligheter til å leve av sitt arbeid. Med dagens muligheter for elektronisk spredning ser skapere av åndsverk generelt reduserte fortjenestemarginer ved å utvikle, produsere og publisere sine arbeider. Dette rammer alle som lever av å selge sine åndsverk. Opphavsrett til åndsverk er beskyttet gjennom konvensjoner og lover. Norge har i likhet med andre industriland lenge arbeidet systematisk for å komme ulovlig kopiering til livs. I enkelte utviklingsland har imidlertid dette arbeidet vært mindre intensivt, og noen land har til og med gode eksportinntekter av piratkopiering av både utenlandske og egne musikere, filmskapere og forfattere.

I samsvar med Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) må uttak av genressurser skje på grunnlag av gjensidig avtalte vilkår i de stater som krever det. Det er imidlertid vanskelig å sørge for at slike vilkår etterleves utenfor egen nasjonal jurisdiksjon. Nagoyaprotokollen til CBD ble undertegnet av Norge i 2011 og så langt har 41 land undertegnet den. Protokollen trer i kraft etter at den er ratifisert av minst 50 parter. Norges mål er å ratifisere protokollen før neste partsmøte i konvensjonen om biologisk mangfold i oktober 2012. Det vil blant annet bli tatt høyde for innholdet i protokollen ved utarbeidelse av forskrifter om tilgang til genetisk materiale etter naturmangfoldloven og havressursloven. Nagoyaprotokollen, som utfyller og operasjonaliserer CBDs bestemmelser om genressurser, bedrer muligheten for å få informasjon om hvordan genetiske ressurser brukes så vel som muligheten til å håndheve rettigheter i utlandet. Protokollen legger også føringer for utarbeidelse av regelverk om tilgang til genressurser. Norge spilte en sentral rolle ved fremforhandlingen av Nagoyaprotokollen og støttet på mange punkter utviklingslandenes krav. Dette var i samsvar med Norges interesse når det gjelder å sikre at verdiskapning basert på norske genressurser også kommer Norge til gode, også når genressursene benyttes i utlandet. Protokollen inneholder også bestemmelser om samtykke til tilgang og

bruk av urfolks- og lokalsamfunns tradisjonelle kunnskap om genetiske ressurser. Dette vil bidra til at urfolk og lokalsamfunn kan sikre seg en del av utbyttet ved utnyttelse av deres kunnskap.

Norge var sammen med flere utviklingsland pådriver i Verdens immaterialrettsorganisasjon (WIPO) for å få opprettet en mellomstatlig komité som arbeider med spørsmål om genetiske ressurser, tradisjonell kunnskap, tradisjonelle kulturuttrykk (folklore) og immaterialrett. Norge har i denne komitéen gått inn for å innføre obligatorisk plikt til å opplyse i alle patentsøknader om opprinnelsen for genetiske ressurser og tradisjonell kunnskap som en oppfinnelse gjelder eller bruker. Å få innført en slik opplysningsplikt er et viktig krav fra utviklingslandenes side. Også flere andre industrialiserte land går inn for at det skal innføres en slik plikt. Det er imidlertid stor uenighet om den nærmere utformingen av en slik opplysningsplikt. Norge går videre inn for at det skal innføres et rettslig bindende internasjonalt regelverk om beskyttelse av urfolks og lokalsamfunns tradisjonelle kunnskap, genetiske ressurser og kulturuttrykk. Dette er et viktig krav fra utviklingslandene og fra representantene for urfolk. Når det gjelder det nærmere innholdet i regelverket er det fortsatt stor avstand mellom statene. Norge har lagt til grunn en balansert tilnærming der en rekke interesser søkes ivaretatt, og har i samsvar med dette på en rekke punkter inntatt posisjoner som ligger mellom posisjonene til industri- og utviklingslandene.

Norge arbeider også i WTO for ordninger som kan støtte opp under Konvensjonen om biologisk mangfold. Norge fremmet i 2006 et forslag om å endre TRIPS-avtalen slik at det innføres en obligatorisk plikt til å opplyse i patentsøknader om opprinnelsen for genetiske ressurser og tradisjonell kunnskap som oppfinnelsen gjelder eller bruker. Norge arbeider altså både i WIPO og WTO for å få gjennomslag for en slik opplysningsplikt.



Teknologioverføring og kunnskapsoverføring gjennom utenlandske investeringer har vært et sentralt virkemiddel i norsk olje- og industripolitikk. Norge hadde frem til 90-tallet en ordning der oljeselskaper måtte gi kontrakter til norske tjenestetilbydere dersom disse var konkurransedyktige på pris, kvalitet og leveringstid. Ordningen hadde kriterier som var kjent og som det var full åpenhet omkring anvendelsen av. Regelverkets åpenhet og forutsigbarhet bidro til å tiltrekke seriøse og langsiktige utenlandske aktører, samtidig som ordningen bidro til fremvekst av en høyteknologisk petroleumsnæring med tilhørende leverandørindustri i Norge. For utviklingsland er muligheten til å stille lignende krav til utenlandske selskap viktig for å kunne bygge opp egen kompetanse og et variert næringsliv, framfor å være rene råvareeksportører. Dette ligger til grunn for norsk WTO-politikk.

### **Global kunnskapsinfrastruktur**

En global kunnskapsinfrastruktur av høy kvalitet er avhengig av at flest mulig land har godt utbygde utdannings- og forskningssystemer på alle nivå og fagområder. I tillegg er kommunikasjon og tilgang til informasjon gjennom massemedia og ikt-tjenester nøkkelfaktorer i utviklingen av dagens samfunn både økonomisk og sosialt. Bruken av slike medier er betydelig mer utbredt i rike land enn i utviklingsland. Samtidig øker utbredelsen av for eksempel mobiltelefoni og mobiltelefon- og Internettbaserte tjenesteytelser raskt i utviklingsland over hele kloden, bortsett fra under regimer som aktivt begrenser informasjonstilgang. Frekvenser i de mest ettertraktede frekvensområdene er i ferd med å bli et knapphetsgode i mange land og utviklede land har lagt beslag på de fleste IP-adressene (tallkodene som unikt identifiserer alle datamaskiner og annet utstyr som er tilkoblet Internett) som er tilgjengelige i dagens IPv4-system. Disse adressene er avgjørende for å få tilgang til internett og i denne situasjonen bør en sikre at også utviklingslandenes interesser blir

ivaretatt, inntil den nyeste versjonen, IPv6, som har betydelig større kapasitet er på plass.

TV, mobiltelefoner og Internet har brakt rike og fattige land nærmere hverandre og har bidratt til en dramatisk bedring av den globale kunnskapstilgangen de siste ti-årene. Aktive entreprenører oppsøker informasjon på Internett, ser nye muligheter for produksjon, banktjenester, handel og kultur- og kunnskapsspredning og blir inspiratorer, innovatører og diffusjonskanaler for spredning av kunnskap i egne land. Informasjons- og kommunikasjonstjenester er en forutsetning for utvikling av et levedyktig næringsliv så vel som for utveksling av livsviktig og levekårsfremmende informasjon, og de er et sentralt element i en demokratisk samfunnsutvikling. Slike tjenester er betydelig mer utbygget i rike land enn i utviklingsland. For at disse mulighetene skal kunne spille seg ut best mulig søker en også fra norsk side å påse at det ikke inntas posisjoner eller iverksettes tiltak som gjør at fattige land må stille bakerst i køen for å bruke infrastrukturen. Blant annet bidrar Norge til å sikre at mangel på IP-adresser eller tilgang til bruk av kommunikasjonssatellitter og lignende utstyr ikke hindrer folk i utviklingsland i å utvikle sine virksomheter, sende radio eller tv-programmer eller i å kommunisere via mobiltelefon. Fastlegging av rammebetingelser for privat sektor skal også ivareta dette.

Norske politiske initiativer og posisjoner søker å bidra til at utviklingslandenes interesser ivaretas i fora som Den internasjonale teleunion (ITU), Selskapet for tildeling av internettadresser (ICANN) og Den internasjonale telekommunikasjonssatelitt-organisasjonen (ITSO). Dette er organer som blant annet tar avgjørelser om frekvensallokeringer, IP-adresser og satellitter, men hvor utviklingslandene selv ikke alltid er godt representert.

### *Kompetanseoverføring.*

Gjennom deltagelse i og finansiering av internasjonale organisasjoner bidrar norske myndigheter til å etablere og opprettholde en rettferdig ressursdisponering som tar hensyn til utviklingslandenes behov. Dette kommer utviklingsland til nytte på en rekke områder. Innen ekomsektoren (elektronisk kommunikasjon) bidrar norske standpunkter og økonomisk støtte til at ITU gjennomfører prosjekter for overføring av kompetanse til utviklingsland og til etablering og styrking av nasjonale forvaltningsmyndigheter. ITU utarbeider også håndbøker, retningslinjer, planleggingsmaterieell og programvare som utviklingsland anvender i sitt daglige arbeid med ikt-utfordringer.

### *Forvaltning av Internett og radiofrekvenser.*

Norge er opptatt av en effektiv forvaltning av Internett (Internet Governance) som imøtekommer utviklingslandenes behov og setter fokus på rettferdig ressursfordeling. Dette arbeidet gjøres i hovedsak gjennom norsk engasjement i ICANN og oppfølging av WSIS-prosessen (World Summit on the Information Society). Videre er norske myndigheter engasjert i at verdenssamfunnet vedtar ressursdisponeringsplaner for radiofrekvenser som gir grunnlag for reduserte investeringskostnader og etablering av hensiktsmessig infrastruktur i utviklingsland.

### **Samlet vurdering**

På CD-Indeksen for 2010 ble Norge rangert på en 9. plass mht å bidra til kunnskaps- og teknologioverføring til utviklingsland. Indeksen vektlegger at Norge har fordelaktige rammebetingelser for industriell forskning og begrenser muligheten for å patentere dataprogrammer. På den negative siden anføres at Norge tilbyr «patentaktig eiendomsrett» på innsamlede data, inklusive fritt tilgjengelige data innsamlet i det offentlige rom.

Ut over de forholdene som CD-Indeksen trekker fram, er det grunn til å vektlegge at Norge støtter internasjonale initiativer for åpen tilgang til forskningsresultater og selv praktiserer dette prinsippet for offentlig finansiert forskning. Norge bidro ved framforhandling av Nagoyaprotokollen og er i sammenhenger som WIPO, TRIPS og Doha-runden (den pågående forhandlingsrunden i WTO som sikter mot å integrere utviklingslandene bedre i det multilaterale handelssystemet), pådriver for beskyttelse av urfolks og lokalbefolkningers rettigheter til utnyttelse av tradisjonelle kunnskaper. Norge arbeider for et balansert opphavsrettslig vern. Norge søker videre å ivareta utviklingslands interesser i fora som fremmer global infrastruktur for massekommunikasjon og tilgangen til denne. Fra offentlig hold i Norge drives det ikke aktiv rekruttering som kan svekke tilgangen på helsefagpersoner i utviklingsland. Studenter fra utviklingsland avkreves samme lave studieavgift som norske studenter betaler.

Politikken norske departementer utvikler og forvalter på sine områder understøttes i store trekk av norsk utviklingspolitikk. Olje for utvikling-programmet vektlegger kompetansebygging for en helhetlig forvaltning av petroleumsressurser. Investeringer i regi av Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (Norfund) bringer kunnskaper og teknologi til fattige land og Telenor har hatt samarbeid med norske myndigheter som har bidratt til å styrke mobiltelefonitjenester i utviklingsland – et samarbeid som også har bidratt til økte skatteinntekter i land som for eksempel Bangladesh. Norge gjør også en betydelig innsats for å bedre det generelle kunnskapsnivået i utviklingsland, blant annet gjennom Nasjonalt program for utviklingsrelatert forskning og utdanning (NUFU), der norske universiteter og høyskoler deltar i samarbeidsprosjekter for å fremme kompetansebygging innen høyere utdanning og forskning.

I mange land og regioner skal norske ambassader både fremme norske varer og tjenester og forvalte bistand i tråd med utviklingslandenes interesser. Utenriksdepartementet er seg bevisst at dette kan være et dilemma og søker å unngå sammenkobling mellom markedsføring og bistand. På norsk side er en seg også bevisst at utviklingsland ikke alltid har samme interesser som Norge i internasjonale forhandlinger om beskyttelse av åndsverk.

## **2 Økonomisk vekst og sosial utvikling**

Norske erfaringer viser at økonomisk vekst, sosial utvikling og likestilling mellom kjønnene, avhenger av og forsterker hverandre. En politikk for høy sysselsetting, god utdanning for alle, utjevning og velferd legger til rette for høyere produktivitet og en økonomisk utvikling som kommer mange til gode og legger grunnlag for et samfunn hvor alle kan delta. Vekst og fordeling er sentrale mål både for det norske samfunnet og for norsk utviklingspolitikk.

Økonomisk vekst er viktig for fattigdomsreduksjon. Samtidig krever befolkningsvekst og økt forbruk at det produseres mer energi. Kapitlet om klimaendringer og bærekraftig miljø drøfter hvordan norsk politikk kan bidra til å møte noen av de vesentligste globale utfordringene dette kan innebære.

Norsk politikk som ikke har utvikling som uttalt formål påvirker likevel økonomiske og sosiale prosesser i utviklingslandene. Blant de viktigste politikkområdene som har slike virkninger finner en *handelspolitikken* som berører varer og tjenester fra utviklingsland som kan konkurrere med norske varer og tjenester på det norske eller på andre markeder. En finner også politikk som er innrettet mot å stimulere næringslivet til utviklingsfremmende *investeringer*, herunder politikk for bekjempelse av internasjonal økonomisk kriminalitet og skatteunndragelser og tiltak for å sikre at skatteparadiser ikke utnyttes til å unndra utviklingsland inntekter de

har stort behov for eller til å utføre hvitvasking og ulovlige internasjonale pengetransaksjoner. En finner også politikk som mer direkte understøtter beskyttelse og finansiering av ulike *internasjonale fellesgoder* som alle land er avhengige av, men som ofte er særlig kritiske for utviklingsland.

Et utall andre faktorer har betydning for vekst og fordeling i utviklingsland. Norsk og skandinavisk likestillingspolitikk har for eksempel hatt positive effekter. Handel, investeringer og tilgang til andre globale fellesgoder, er likevel oftest blant de forhold utenom utviklingssamarbeidet som trekkes fram som faktorer som påvirker utviklingen i slike land. I det følgende vil en derfor under hvert av disse tre fokusområdene, se nærmere på norske tiltak og politiske initiativer som påvirker utviklingslandenes muligheter til å nå sine økonomiske og sosiale mål.

## **Handel**

For mange utviklingsland er salg av råvarer en hovedkilde for valuta til import av kapital- og forbruksvarer, innsatsvarer og tjenester. I følge WTOs handelsstatistikk for 2010 var de minst utviklede landenes andel av eksporten av varer i verden i 2009 på beskjedne 1 pst. mens eksporten av tjenester var på 0,5 pst. Det er en utfordring for disse landene å øke både andelen og volumet. Det er også nødvendig ikke å bli for ensidig avhengig av råvareeksport og myndighetene må ha nødvendig kapasitet til å unngå uheldige kontraktsforhold som gir utenlandske og nasjonale selskaper så fordelaktige betingelser at vertslandene og befolkningen får lite økonomisk, teknologisk og læremessig utbytte. Både landene selv og det internasjonale samfunnet må legge forholdene til rette for at inntektene fra handel kan bidra til å skape grunnlag for mer variert produksjon som både kan selges lokalt og eksporteres, samtidig som det skapes flere arbeidsplasser og kjøpekraften og skatteinntektene øker. For å oppnå reelle langsiktige gevinster er det viktig at det finnes politisk vilje i landene selv til å

drive en aktiv nærings- og fordelingspolitikk, få bukt med korrupsjon og endre skjevfordeling av makt og ressurser. For verdenssamfunnet er det også en utfordring at nødvendig utvikling i fattige land skaper økte klimagassutslipp, økt press på verdens vannressurser og mer forurensing. (Mer om dette i avsnittet om investeringer og kapitlet om klimautfordringen.)

Importvern av hensyn til egen landbruksproduksjon, er et sentralt debattema mht samstemt politikk i flere utviklede land. Høye barrierer mot import av landbruksprodukter begrenser utviklingslandenes eksportmuligheter. Disse landene taper dermed i mange tilfeller inntekter fra handel som kunne bidratt til utvikling.

Norsk landbrukspolitikk er ett av flere politikkområder som bidrar til en variert nærings- og bosettingsstruktur i hele landet. Importvern er ett av flere virkemidler for å opprettholde et levende og mangfoldig landbruk i Norge. Dette er mål det er bred politisk enighet om. Samtidig prøver en å finne en god balanse mellom på den ene siden behovet for å beskytte de landbruksprodukter Norge ønsker å produsere, og på den andre siden ønsket om å stimulere til økt import fra særlig de fattigste utviklingslandene. Den såkalte GSP-ordningen er et svar på dette. I 2010 ble det importert varer fra utviklingsland for omlag 77 mrd. kroner, hvilket utgjorde omkring 17 pst. av all vareimport til Norge. Importen av landbruksvarer fra utviklingsland beløp seg til 7,6 mrd. kroner, hvilket utgjorde omkring 22 pst. av all import av landbruksvarer til Norge. Det har vært en økning i importen av landbruksvarer fra utviklingsland de senere årene.

### *Gjennom GSP-ordningen*

(Generalized System of Preferences, System for tollpreferanser for utviklingsland) blir varer fra utviklingslandene ilagt lavere tollsatser enn varer fra andre land. Ordningen skiller mellom de fattigste og de mindre fattige utviklingslandene. Dette innebærer blant annet at alle varer fra i alt 64 land som omfatter de minst utviklede landene og

lavinntektsland med mindre enn 75 millioner innbyggere, nyter full toll- og kvotefrihet ved import til Norge. Til tross for dette er importen av varer fra de fattigste landene fortsatt svært begrenset. Det er derfor igangsatt en større utredning av utviklingslandenes muligheter og begrensninger når det gjelder eksport til det norske markedet.

Utredningen, som skal ferdigstilles før utgangen av 2011, skal inneholde konkrete forslag til tiltak som kan bidra til å øke importen fra utviklingsland.

### *Doha-runden.*

Det er en sentral målsetting for den pågående forhandlingsrunden i Verdens handelsorganisasjon å integrere utviklingslandene bedre i det multilaterale handelssystemet og i den globale økonomien. I internasjonale handelsforhandlinger vil det fra norsk side være en målsetting å redusere handelsbarrierer, særlig på områder og i markeder der norsk næringsliv har interesser. Adgang til andre lands markeder har vært og er avgjørende for økonomisk vekst, sysselsetting og velferd i Norge. Samtidig må det vises forståelse for at andre land kan ha beskyttelsesbehov på områder der Norge har offensive interesser, for eksempel på fiskeriområdet, på samme måte som en forventer forståelse for Norges beskyttelsesbehov på landbruksområdet.

I Doha-runden er Norge en sterk støttespiller for prinsippet om særbehandling av utviklingslandene og at forpliktelsene i henhold til det multilaterale handelsregelverket tilpasses landenes forutsetninger. Norge arbeider konsekvent for særlig å ivareta de aller fattigste landenes interesser, blant annet ved at de pålegges mildere krav til for eksempel kutt i tollsatser – både i forhandlingene om landbruksvarer og fisk/industrivarer (NAMA) – og ved at de gis mulighet til å beskytte sensitive sektorer mot internasjonal konkurranse, herunder at de minst utviklede landene ikke forventes å redusere sine tollsatser overhodet. I tillegg bidrar Norge med handelsrettet bistand for å bedre



fattige lands evne til å eksportere. Norge er en pådriver for inkluderende prosesser og åpenhet i forhandlingene, slik at sivilsamfunnet og landenes innbyggere kan følge og påvirke dem.

### *Anstendig arbeid.*

Sosial utvikling kjennetegnes blant annet av bedre arbeidsforhold. Samtidig er forskjeller i produksjons- og arbeidsprosesser viktige faktorer i den internasjonale arbeidsdelingen. Mange utviklingsland er bekymret for at arbeidet for å fremme anstendige arbeidsvilkår skal frata dem et konkurransefortrinn og bli misbrukt for å fremme beskyttelse av arbeidsplasser i rike land. Dette hensynet er søkt ivaretatt i regjeringens strategi for et anstendig arbeidsliv globalt, hvor det er slått fast at Norge skal være en pådriver for å fremme betydningen av anstendige arbeidsvilkår (Decent Work) også i handelspolitikken. EFTA-landene ble i juni 2010 enige om et modellkapittel for frihandelsavtaler om bærekraftig utvikling med forpliktende bestemmelser om miljø og arbeidstakerrettigheter. Kapitlet inneholder blant annet bestemmelser som viser til Den internasjonale arbeidsorganisasjonens (ILOs) åtte kjernekonvensjoner og bestemmelser om at partene ikke skal senke sine standarder på miljø- eller arbeidsstandarder for å tiltrekke seg handel. Denne teksten presenteres nå som et utgangspunkt for alle parter i pågående og framtidige avtaleforhandlinger, og i Norges forhandlinger med andre land om frihandelsavtaler. Resultatet er økt bevisstgjøring og aksept for at handel skal foregå på en måte som bidrar til bærekraftig utvikling.

Som ledd i strategien for et anstendig arbeidsliv globalt, skal det gjøres en særlig innsats for kapasitets- og institusjonsbygging innen kontroll med og håndheving av lover og regler for arbeidslivsstandarder. Både utviklingspolitikken, innsatsen gjennom ILO og samarbeid mellom Arbeidstilsynet og arbeidstilsyn i andre land er relevante kanaler. Arbeidsministeren undertegnet i 2010 en avtale med kinesiske

myndigheter om samarbeid mellom norsk og kinesisk arbeidstilsyn for å styrke tilsyn og håndheving av regelverket for helse, arbeidsmiljø og sikkerhet i kinesisk arbeidsliv. Arbeid med å konkretisere samarbeidet er nå i gang.

Strategien har også som mål å utnytte norske erfaringer for å forbedre arbeidsmiljøovervåkingen i andre land. Kompetansen i Statens Arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) tas i bruk i dette arbeidet.

Arbeidsdepartementet holdt i 2011 sammen med STAMI og ILO et internasjonalt seminar om overvåking av arbeidsmiljø i tilknytning til ILOs 100. internasjonale arbeidskonferanse i Genève. Seminaret tok bl.a. for seg hvordan resultater fra norsk forskning fra land med lavere arbeidsmiljøstandarder enn Norge kan bidra til overføring av kunnskap om arbeidsmiljøovervåking til land med stort forbedringspotensiale.

## **Investeringer**

Kun en liten del av verdens investeringer går til utviklingsland. Per 2010 var i følge UNCTADs (FNs konferanse om handel og utvikling) statistikkportal for 2011 bare 3,4 pst. av verdens totale direkte utenlandsinvesteringer plassert i lavinntektslandene. Kun 1,9 pst. av totalen kom Afrika sør for Sahara (utenom Sør Afrika) til gode. Samtidig bidrar kapitalflukt til å tappe mange utviklingsland for midler som ellers kunne gått til investeringer, skapt arbeidsplasser og fått positive utviklingsmessige ringvirkninger i landenes økonomi.

Internasjonale avtaler om investeringer tar generelt sikte på likebehandling av innenlandske og utenlandske investorer og blant annet å redusere utenlandske investorers risiko for urimelige myndighetsinngrep. Organisasjoner som Det internasjonale valutafondet (IMF) og Verdensbanken har som integrert del av sin politikk overfor alle land søkt å redusere barrierer mot handel og investeringer og bidra til fleksible valutakurser og friere

kapitalbevegelser. Utviklingsland med høy råvareproduksjon og lite variert industri har imidlertid spesielle utfordringer og behov for særbehandling. De har også behov for tid til å tilpasse seg og til å bygge kapasitet til å mestre de utfordringene som slike omstillinger kan innebære.

Utviklingssamarbeidet er sentralt i å bygge slik kapasitet og sette næringslivet i utviklingsland bedre i stand til å møte utfordringene som åpnere investerings- og handelsregimer innebærer.

Utviklingssamarbeid er også et middel til å sikre ringvirkninger i form av lokal sysselsetting, teknologioverføring og skatteinntekter. For Norge er det i disse sammenhengene generelt viktig at ILOs retningslinjer for anstendig arbeid gjøres kjent og innføres.

Politisk risiko, korrupsjon og ulovlig utførsel av midler samt manglende politisk vilje og uforutsigbare rammevilkår er blant årsakene til at det ikke i større grad investeres i mange utviklingsland. Tross dette har Kina, India og andre framvoksende økonomier de senere årene økt sine investeringer i Afrika, spesielt i råvaresektoren. Dette har gitt økonomiske ringvirkninger for mange utviklingsland og anses generelt som en fordel for disse. Samtidig innvendes at prosjektene ofte gjennomføres med utenlandsk arbeidskraft og at importvarer ofte fortrenger egen produksjon. Virkningene for disse landene på lengre sikt ved at avtalene også kan innebære båndlegging av ressurser, er mindre klare.

Mange norske selskaper og fonds er aktive investorer internasjonalt. Flere av disse har lang erfaring med lønnsomme investeringer i utviklingsland. Den norske staten bidrar til at norske selskaper investerer også i utviklingsland, blant annet gjennom regelverk mot dobbeltbeskatning av inntekter og investeringsgarantier fra Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK). Det at norsk lov forbyr korrupsjon også i utlandet og blant annet Norges oppslutning om Kimberley-prosessen (fellesinitiativ med regjeringer, industri og

sivilsamfunnet for å stanse omsetningen av konfliktdiamanter) bidrar til å redusere korrupsjonsproblemet og problemet med unndragelse av midler i fattige land hvor utenlandske selskaper investerer.

Norge er også aktiv støttespiller og vertskap for det internasjonale initiativet for åpenhet i utvinningsindustrien (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI) og i 2007 innførte Norge selv EITIs åpenhetskriterier, i regi av Olje- og energidepartementet. Vår første EITI-rapport var klar i 2009 og implementeringen ble godkjent av EITIs internasjonale styre i mars 2011. Norges sterke engasjement, både hjemme og ute, for gjennomføring av EITI, har bidratt til bevegelse i arbeidet internasjonalt og har gitt en betydelig gevinst for demokrati og utvikling. Hittil har over 20 land produsert nær 50 rapporter over inntektsstrømmene i utvinningsindustrien. Et resultat av dette er at over 400 millioner mennesker har kunnet se hvilke inntekter myndighetene i landene deres har på dette feltet, noe som også gjør det vanskeligere å skjule korrupsjon.

#### *Arbeid mot kapitalflukt.*

Norge går foran i det internasjonale arbeidet mot ulovlig kapitalflyt og den underminerende effekten dette har på utvikling i fattige land. Kapitalfluktutvalget NOU 19:2009 «Skatteparadis og utvikling» fra 2009, har påvirket diskusjonen internasjonalt. Forslagene fra rapporten er fulgt opp gjennom etablering av et forskningsprogram om skatt og skatteparadisers innvirkning på utviklingsland som vil belyse virkninger av blant annet skatteunndragelse, skatteomgåelse, hvitvaskning, lukkede jurisdiksjoner, ulovlig og ikke-registrerte finansstrømmer og internasjonale selskapers bruk av skatteparadiser. Som det framgår av regjeringens handlingsplan mot økonomisk kriminalitet, vil den vurdere om det kan være grunnlag for å innføre land for land rapportering for flernasjonale selskapers aktivitet i de jurisdiksjoner de opererer i, enten som ledd i prosessen med innføring av eventuelle nye EU-regler på området eller på selvstendig grunnlag.

Merverdien av en ny konvensjon for å hindre lukkede strukturer egnet til å påføre tap og skader i andre jurisdiksjoner er under utredning.

#### *Financial Action Task Force (FATF).*

FATF er formelt sett ikke en permanent organisasjon, men en «task force» med 34 medlemsland, i tillegg til at Europakommisjonen og GCC er selvstendige medlemmer. FATF utvikler internasjonalt anerkjente standarder for tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering. Hemmelighold om reelle selskapsforhold i skatteparadiser muliggjør korrupsjon, hvitvasking og skatteunndragelser samt finansiering av terrorisme. Vekstmulighetene i utviklingsland hvor den uformelle sektoren er stor rammes sterkt. FATF sikter mot å styrke åpenhet om reelle selskapsforhold, eierskap og truster. Norge innehar for tiden visepresidentvervet i FATF og vil overta presidentskapet i perioden juli 2012-juni 2013. I FATF støtter Norge også en utvidelse av den harmoniserte listen over forbrytelser som etter FATFs anbefalinger skal kunne utgjøre primærforbrytelser for hvitvasking. En slik utvidelse vil innebære at også skattekriminalitet skal kunne danne grunnlag for tiltale for hvitvasking. Dette er allerede gjeldende rett i Norge, men er ikke anerkjent som internasjonal standard. FATFs anbefalinger ventes ferdigstilt i første halvdel av 2012.

#### *Statens pensjonsfond utland.*

Framvoksende markeder ble inkludert i referanseindeksen for aksjer i Statens pensjonsfond utland (SPU) i 2000. Over tid har SPUs investeringer i slike markeder vokst kraftig, og utgjør nå om lag 10 prosent av alle fondets aksjer, tilsvarende rundt 200 mrd. kroner. Ved utgangen av 2010 omfattet dette Brasil, Ungarn, Mexico, Polen, Sør-Afrika, Taiwan, Argentina, Chile, Kina, Colombia, Tsjekkia, Egypt, India, Indonesia, Malaysia, Marokko, Pakistan, Peru, Filippinene, Russland, Thailand og Tyrkia.

Aksjeinvesteringene i SPU er begrenset til aksjer som er notert på børs. Mange av de fattigste landene har ikke markeder for noterte aksjer overhodet. For å investere der er en nødt til å gå inn i unoterte investeringer, som unoterte aksjer eller infrastrukturprosjekter. Slike investeringsformer er svært krevende, men vil etter hvert kunne være aktuelle å tillate også i SPU. Hvis og når det åpnes for unoterte investeringer i fondet på generell basis, vil det være naturlig å vurdere en samtidig eller gradvis utvidelse til mindre utviklede markeder.

### **Finansiering av globale fellesgoder**

Regjeringen pekte i St.meld.nr. 13 (2008-2009) på at globale fellesgoder av stor betydning for utviklingen i fattige land er mangelfullt finansiert. Gjennomgående har alle utfordringene som omtales i denne rapporten sitt utspring i slike globalt underprioriterte fellesgoder samtidig som en søker å vise hvordan Norge og andre enkeltland kan bidra til å bedre tilgangen til dem, særlig for utviklingsland.

Det arbeides aktivt både i Norge og internasjonalt med å utvikle og forbedre mekanismer for finansiering av slike fellesgoder. Skatt på internasjonale finanstransaksjoner, flyseteavgifter og markeder for klimakvoter er eksempler på finansieringsordninger som dels er blitt realisert. Forvaltning av inntekter fra slike ordninger er også gjenstand for drøftinger – for eksempel hvorvidt landenes statsbudsjetter, fond under FNs oppsyn eller markedsmekanismer er de beste mekanismene for å ta i mot og distribuere slike midler. «Free rider»- problematikken – at noen betaler mens andre med betalingsevne ikke gjør det – er et dilemma som også må håndteres og som drøftes. Norge deltar i den internasjonale «Leading Group on Innovative Financing», hvor mange av disse spørsmålene tas opp. Norge stiller seg positiv til å arbeide videre internasjonalt med en avgift på finansielle transaksjoner til inntekt for globale fellesgoder. En forutsetning for innføring av en slik

avgift er bred internasjonal støtte og at toneangivende land slutter seg til.

Norge søker å bidra til realisering av globale fellesgoder på flere måter. I de fleste initiativene er foreløpig bistand en avgjørende komponent og katalysator for å mobilisere private og andre midler. For å beskytte fellesgodene er det allikevel landenes egne regelverk, håndhevingen av dem samt deres skatte- og avgiftsordninger som teller mest. Diskusjonene av gavemidler kommer lett i veien for klare budskap om at alle land må gjennomføre tiltak hjemme.

For tiden er det klimautfordringen som har den største oppmerksomheten sammen med de internasjonale problemene i finansmarkedene, men manglende finansiering for å håndtere også de øvrige utfordringene som behandles i denne rapporten er åpenbare.

Et stabilt klima er avgjørende for vår evne til å produsere nok mat og dermed for økonomisk og sosial utvikling i verden. Mye av diskusjonen omkring finansiering av globale fellesgoder har derfor dreiet seg om klimautfordringen og dimensjonen på problemene tilsier at behovet er enormt. Direkte statlige tilskudd til tiltak slik som det norske Klima- og skogprosjektet (KoS) er av en betydelig størrelsesorden. Blant forslagene til nye finansieringsmekanismer finner en auksjonering av utslippskvoter, skatt på CO<sub>2</sub> overføring av subsidier fra fossilt drivstoff, og prissetting på utslipp fra internasjonal transport. På verdensbasis vil dette kunne mobilisere et titalls milliarder dollar årlig som kan pløyes tilbake i tiltak for å redusere utslipp av klimagasser og øke økosystemers og samfunnets evne til å håndtere og tilpasse seg disse. Midlene kan også tenkes brukt til tiltak for forebygging av naturkatastrofer.

Ulike initiativer for å takle klimautfordringen er nærmere omtalt under kapitlet Klimaendringer og bærekraftig utvikling.

Hovedvirkemidlene i Norges klimapolitikk er avgifter og systemet for handel med omsettelige utslippskvoter, som er en integrert del av EUs kvotesystem. FNs klimapanel anslår at begrensning av global oppvarming til to grader krever at de globale utslippene reduseres med 50–85 pst. fra 1990-nivå innen 2050, og at utslippsveksten stanser innen 2015. Det er beregnet at utslippene må reduseres med hele 80-95 pst. i forhold til 1990-nivået i utviklede land. Fram til 2020 skal Norge kutte de globale utslippene med 30 pst. i forhold til Norges utslipp i 1990. I klimaforhandlingene har Norge åpnet for å øke dette til en reduksjon på 40 pst. innenfor en global klimaavtale der også store utslippsland påtar seg forpliktelser om utslippsreduksjoner. I henhold til klimaforliket i Stortinget skal Norge redusere de nasjonale utslippene med 15-17 millioner tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter innen 2020. Det tilsvarer at om lag to tredjedeler av 30 pst.-kuttet tas nasjonalt. Dette målet er i tråd med resultatene til FNs klimapanel, som viser at de utviklede landene må redusere sine utslipp på 25-40 pst. i 2020 i forhold til 1990 dersom togradersmålet skal nås, mens veksten i utslipp i u-landene skal begrenses til å ligge 15-30 pst. lavere enn prognosene for utvikling uten nye tiltak tilsier. Stabilitet i finansmarkedene er ofte omtalt som et globalt eller internasjonalt fellesgode med stor betydning for økonomisk vekst og sosial utvikling. Den langvarige internasjonale finanskrisen har demonstrert sårbarheten i det internasjonale finanssystemet så vel som hvilke skadevirkninger slike kriser kan ha for realøkonomien i mange land. Den tett integrerte verdensøkonomien som i gode tider bidrar til overføring av impulser for global vekst og velstand har også vist sitt potensiale til å ramme økonomisk vekst og sosial utvikling i industriland så vel som utviklingsland negativt. Den har dermed også demonstrert behovet for mekanismer som effektivt kan sikre stabilitet i finansmarkedene. Norge medvirker aktivt i en rekke fora for å styrke kapasitet og mandat for institusjoner som bidrar til slik forebygging og stabilisering.



## **Samlet vurdering**

CD-Indeksen rangerer Norge som nr. 1 med hensyn til betingelser som gjør investeringer i utviklingsland interessante, men på nest sisteplass, 21 av 22, når det gjelder å stimulere økonomisk vekst og sosial utvikling i disse landene gjennom handel. Den svake rangeringen for Norge på handelsdelen av indeksen skyldes måten importvern og subsidier som gjelder OECD-landenes landbruk er beregnet på. Det synes også som om ordninger for tollpreferanser og nulltoll for MUL, som i Norge også gjelder landbruksimport, ikke er tatt eksplisitt hensyn til. I investeringsdelen nevnes en rekke faktorer som kan bidra til investeringer i utviklingsland.

Norge har vært en sterk pådriver for de minst utviklede landenes interesser i Doha-runden. Den norske GSP-ordningen og norsk nulltollpolitikk overfor et stort antall utviklingsland er potensielt til fordel for et stort antall utviklingsland. Selskaper som vil investere i utviklingsland møter velvilje fra norske myndigheter og skattesystemet er innrettet mot å unngå dobbeltbeskatning.

Bistandsfinansierte Norfund er en aktiv investor i utviklingsland, både på egen hånd og i samarbeid med kommersielle og andre partnere.

Norge deltar i det internasjonale arbeidet – anført av blant annet OECD – for å sikre mer åpenhet rundt plasseringer i skatteparadiser. Gjennom et nordisk skatteparadisprosjekt har Norge signert innsynsavtaler med over 30 skatteparadiser. Det er dessuten opprettet et Global Forum som skal overvåke at OECDs standarder for innsyn og informasjonsutveksling i skattesaker blir effektivt håndhevet av alle land som har tiltrådt. Nær 100 stater har nå sluttet seg til Global Forum. Norge arbeider også for internasjonale standarder for bedre rapportering fra flernasjonale selskaper samt for økt åpenhet om reelle selskapsforhold og eierskap for å motvirke hvitvasking av penger. Innsatsen for EITI er en del av dette.

Norge bidrar til å fremme internasjonale fellesgoder av betydning for økonomisk vekst og sosial utvikling blant annet gjennom tiltak for å redusere klimautfordringen. I tillegg vurderes å medvirke til globale skatter og avgifter som kan finansiere økt tilgang til internasjonale fellesgoder for de fattigste landene.

Blant Norges utfordringer når det gjelder økonomisk vekst og sosial utvikling i fattige land kan det i tillegg til de forhold som CD-Indeksen peker på med hensyn til handel, nevnes at Norges CO<sub>2</sub>-utslipp er med på å bidra til verdens klimamessige utfordringer, med mulige konsekvenser for økonomisk vekst og sosial utvikling i fattige land.

### **3 Klimaendringer og bærekraftig utvikling**

Global oppvarming er en felles og langsiktig trussel mot bærekraftig utvikling. De største globale klimagassutslippene kommer fra bruk av fossile energibærere. Økt velstand henger sammen med økt produksjon av varer, mer transport og økt energibruk.

Verdensøkonomien er seksdoblet siden 1960 og konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren ligger nå rundt 50 pst. over førindustrielt nivå. Økningen kan i hovedsak tilskrives økonomisk aktivitet i industrilandene, men sterk økonomisk vekst i framvoksende økonomier og utviklingsland gjør at utslippene av klimagasser fra disse landene nå står for mer enn 60 prosent av de samlede globale utslippene. Praktisk talt hele veksten i klimagassutslippene framover ventes å komme fra framvoksende økonomier og utviklingsland. Det er samtidig store forskjeller i utslipp per innbygger mellom rike og fattige land.

De fattigste landene rammes hardest av klimaendringene.

Klimaendringene som følger av global oppvarming kan svekke matsikkerhet og livsgrunnlag for store befolkningsgrupper og dermed også bidra til betydelig migrasjon. Kvinner og barn rammes

annerledes og ofte hardere enn menn når klimaendringer og naturkatastrofer inntreffer. Tilpasning til klimaendringer og forebygging av naturkatastrofer er derfor viktig. Matsikkerhet vil kunne bli en enda større utfordring enn i dag. Klimaendringene vil gi mer uforutsigbart vær og mer ekstremvær mange steder, samt mer tørke i sårbare områder. Dette vil gi store utfordringer mht forutsigbarheten i matproduksjonen.

Fortsatt økonomisk vekst i fattige land er en forutsetning for å lykkes med å bekjempe fattigdom. Hovedutfordringen vil være å sikre de fattige landene velferdsutvikling og bærekraftig økonomisk vekst, med effektiv ressursutnyttelse og lavest mulig klimagassutslipp. De utviklede landene er under FNs Klimakonvensjon forpliktet til å bidra finansielt til reduksjon i klimagassutslipp.

FNs framskrivninger tyder på at verdens innbyggertall når 9 milliarder mennesker rundt 2050. Å dekke behovene og sikre velferd for en langt større befolkning, på en måte som unngår økning i klimagassutslippene og på sikt reduserer utslippene, vil kreve økonomisk vekst og velferdsutvikling uten økte klimagassutslipp. I de internasjonale klimaforhandlingene forhandles det både om en ny forpliktelsesperiode for de utviklede landene med kraftigere kutt enn for første periode, og det forhandles om en bredere avtale som dekker alle land. Det er viktig at rike land går foran i å redusere sine utslipp slik de har forpliktet seg til gjennom å ratifisere Klimakonvensjonen og Kyotoprotokollen, og at det blir enighet om en avtale som også vil gi incentiver for utslippsreduksjoner i utviklingsland.

Cancun-avtalen inneholder et løfte fra industrilandene om å mobilisere 100 mrd. US dollar årlig innen 2020 til klimatilpasning og utslippsreduksjoner i utviklingsland. Energiproduksjon basert på fornybare kilder er en kjernefaktor i dette scenarioet.

Kyotoprotokollen åpner for at partene, som et supplement til nasjonale tiltak, kan oppfylle utslippsforpliktelsene gjennom Kyoto-

mekanismer. En av disse, Den grønne utviklingsmekanismen (CDM), er rettet mot utviklingsland, og har som krav at prosjektene skal bidra til bærekraftig utvikling i vertslandet. Bruk av mekanismen bidrar til overføring av teknologi og finansielle ressurser til utviklingsland. Norge satser på utvikling av ren fornybar energi og vil bidra til at utviklingsland får tilgang til slik energi for å fremme en lavutslippsutvikling.

### **Utslipp av klimagasser**

Å begrense global oppvarming til maksimum to grader krever omfattende utslippsreduksjoner, redusert forbruk av fossile brensler i alle land bortsett fra de fattigste utviklingslandene og omstilling av økonomien i klimavennlig retning. I FNs Klimapanelers beregninger relatert til togradersmålet er det lagt til grunn at utslipp pr innbygger i verden vil gå mot et gjennomsnitt på omlag 2 tonn CO<sub>2</sub> per år på lang sikt. Utslippene i Norge er på ca 11 tonn per person per år. De fattigste utviklingslandene ligger under dette nivået og i forhandlingene under Klimakonvensjonen er det derfor en erkjennelse av at de fattigste landene skal kunne øke sine utslipp av klimagasser i begrenset utstrekning. Oppnåelse av begrensede utslipp fra utviklingsland krever bidrag fra utviklede land.

Norge arbeider for å begrense klimaproblemet gjennom ulike initiativer hjemme og internasjonalt for å fremme bruk av fornybar energi og reduserte utslipp fra fossile brensler blant annet gjennom karbonfangst og -lagring. Det bistandsfinansierte norske klima og skoginitiativet (KoS) sikter mot å redusere klimagassutslipp gjennom å hindre avskogning i utviklingsland, og norsk støtte til klimatilpasning sikter mot å sette utviklingsland i stand til å møte klimaendringene. Det er imidlertid begrenset hva som kan oppnås gjennom internasjonal bistand. Det er derfor viktig å kunne mobilisere privat finansiering.

Deler av norsk politikk har betydning for utslipp av klimagasser. Den globale oppvarmingen har konsekvenser for livsvilkårene i utviklingsland. Det arbeides særlig med forbedringer innen følgende områder:

### *Nasjonale klimagassutslipp.*

FNs Klimakonvensjon fra 1992 krever at utviklede land vedtar nasjonale klimaplaner for å redusere klimagassutslipp. Konvensjonen inkluderer et mål om at utslipp i disse landene i år 2000, samlet eller hver for seg, skal være redusert til under nivået i 1990. Norges samlede klimagassutslipp lå i 2010 8 pst. over utslippene i 1990. I følge Finansdepartementets framskrivninger vil utslippene ligge om lag 15 pst. over 1990-nivå i 2020 uten innføring av nye tiltak og virkemidler.

Fram til 2020 skal Norge ta ansvar for å redusere utslippene tilsvarende 30 pst. av Norges utslipp i 1990. Det ble i klimaforliket, jf. Innst. S nr 145 (2007-2008), lagt til grunn at det er realistisk å ha et mål om at innenlandske utslipp skal reduseres med 15-17 mill. tonn CO<sub>2</sub>-ekvivalenter (tilsvarende om lag 2/3 av den samlede målsettingen) sammenliknet med anslåtte utslipp i 2020 i Nasjonalbudsjettet 2007, når opptak av CO<sub>2</sub> i norsk skog er medregnet. I sin politiske plattform og i innspill til København-avtalen har regjeringen sagt at Norges klimamål kan skjerpes tilsvarende kutt i utslippene på 40 pst. innenfor en ambisiøs avtale der de store utslippslandene påtar seg konkrete utslippsforpliktelser i tråd med togradersmålet.

Regjeringen har erklært at Norge skal være karbonnøytralt innen 2050. Som en del av en global og ambisiøs klimaavtale der også andre industriland tar på seg store forpliktelser, skal dette skje senest i 2030. Det innebærer at Norge skal finansiere utslippsreduksjoner utenlands tilsvarende resterende innenlandske utslipp av klimagasser.

FNs klimapanel anslår at begrensning av global oppvarming til to grader krever at de globale utslippene reduseres med 50–85 pst. fra 2000-nivå innen 2050, og at utslippsveksten stanser innen 2015. Beregningen sier at utslippene i utviklede land må reduseres med hele 80-95 pst. i forhold til 2000-nivået. Etatsgruppen Klimakur 2020 leverte i 2010 sin rapport med analyse og gjennomgang av mulige utslippsreducerende tiltak og anbefalinger om utslippreduksjoner i ulike sektorer. Hovedvirkemidlene i Norges klimapolitikk er avgifter og systemet for handel med omsettelige utslippskvoter, som er en integrert del av EUs kvotesystem. Den kommende Stortingsmeldingen om klimapolitikken vil omhandle både klimaforhandlingene og andre viktige internasjonale klimaspørsmål, i tillegg til arbeidet her hjemme.

Forbedret måling, rapportering og verifisering av utslipp og tiltak er avgjørende for å vite hvor store de menneskeskapte utslippene er og om landene gjennomfører sine forpliktelser. Til nå har bare industrilandene regelmessig rapportert sine utslipp og innsats. Cancun-avtalen ga enighet om at også utviklingslandene skal rapportere sine utslipp og sine tiltak jevnlig. Regjeringen har lagt vekt på kapasitetsbygging fra industriland til utviklingsland på dette området.

#### *Forskning for bedre klimapolitikk.*

Klimaforskning er et prioritert område i nasjonale så vel som internasjonale FoU-satsinger. Norge har bygget opp internasjonalt sterke fagmiljøer på sine spesialfelt innen energiforskning og klimaforskning. Disse har utstrakt internasjonalt samarbeid og bidrar mye til arbeidet i FNs klimapanel. Norges Forskningsråd har de senere årene etablert flere satsinger på globale klima-, utviklings- og miljøspørsmål. Norske forskningsinstitutter samarbeider med utviklingsland, eksempelvis ved etableringen av Nansen-Zhu-senteret i Kina. Egne programmer er rettet mot India og Kina, og ett program om globale spørsmål har energi og klima som viktig tema.

### *Økt innsats i knutepunktet klima/energi.*

Åtte nye forskningscentre for miljøvennlig energi (FME) og tre nye sentre for samfunnsvitenskapelig forskning på energi- og klimaspørsmål er etablert under Norges Forskningsråd.

Teknologisenteret på Mongstad med internasjonale partnere fra utviklingsland (Sør-Afrika), bidrar til uttesting av kostnadseffektive teknologiløsninger for CO<sub>2</sub>-rensing. Nasjonale strategier er etablert for forskning på flere områder – Energi21 på energifeltet, Klima21 for klimaforskning forøvrig. Utviklingsland har ikke vært involvert i dette arbeidet, men internasjonale spørsmål og utvikling berøres.

Den grønne utviklingsmekanismen (CDM) med omsettelige klimakvoter for klimaprojekter bidrar til at industrialiserte land finansierer utslippskutt i utviklingsland mot at de industrialiserte landene får godskrevet utslippsreduksjonene i sine klimagassregnskap. I tillegg innebærer mekanismen at det overføres penger og teknologi til mange utviklingsland. Det kreves at prosjektene bidrar til bærekraftig utvikling i vertslandet, og flere av prosjektene involverer fornybar energi. Regjeringen bidrar i arbeidet med å videreutvikle mekanismen for at den etter 2012 blant annet skal kunne inkludere prosjekter for CO<sub>2</sub>-fangst og lagring, og at Den grønne utviklingsmekanismen skal videreføres etter utløpet av Kyotoprotokollens første forpliktelsesperiode. I tillegg arbeider Regjeringen for å opprette nye mekanismer som vil utløse enda større utslippsreduksjoner, og dermed flere klimakvoter i utviklingsland. Kvotene dette genererer vil kunne godskrives industrilandenes klimagassregnskap.

### *Klimafinansiering.*

De fattigste og mest sårbare landene trenger faglig og finansiell støtte til å møte klimaendringene både i form av tilpasning til klimaendringer og utslippsreducerende klimatiltak. Norge har jobbet tett på ulike klimafinansieringss spørsmål de siste årene. I København i

2009 ble industrilandene enige om å mobilisere 100 mrd. US dollar per år innen 2020 til klimatiltak i utviklingsland. Etter København ga FNs generalsekretær den rådgivende høynivågruppen om klimafinansiering (AGF – High Level Advisory Group on Finance) i oppdrag å identifisere mulige kilder. Gruppen ble ledet av Norges statsminister Jens Stoltenberg og Etiopias statsminister Meles Zenawi. Rapporten fra arbeidet som konkluderte med at det er mulig å nå finansieringsmålet fra København, ble overlevert FNs generalsekretær i november 2010. Gjennom Cancun-avtalen fra desember 2010, som bekreftet målet om 100 mrd US dollar per år, ble det så opprettet et nytt grønt klimafond, samt en overgangskomiteé for denne som fikk som mandat å utarbeide nærmere detaljer for operasjonalisering av fondet. Norge leder arbeidet i overgangskomiteéen sammen med Sør-Afrika og Mexico. Strategisk kobling mellom samarbeidslandenes egne utviklingsplaner og internasjonal klimafinansiering er viktig for regjeringen. En sikter også mot økt vektlegging av lavinntektsland.

Regjeringen vil påse at utviklingsbankene fyller sin viktige rolle i å bidra til overgang fra gamle utslippsintensive energiformer til nye, rene og fornybare energikilder.

#### *Tiltak mot avskoging.*

Regjeringen har i samband med sitt initiativ for å redusere klimagassutslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland (KoS), arbeidet med finansieringsmekanismer. Kombinasjonen av finansiell støtte og politikkutvikling, gjør at tiltakene, i tillegg til klimagevinsten, også kan bidra til bærekraftig utvikling som gagnar befolkningen i de aktuelle områdene, samt til å bevare biologisk mangfold. Under klimaforhandlingene i Cancún ble det oppnådd enighet om å opprette en finansieringsmekanisme for REDD+ under klimakonvensjonen (REDD er FNs program mot skogforringelse og REDD+ inkluderer i tillegg flere mål for bærekraftig utvikling).



Norge samarbeider med Brasil, Indonesia, Guyana og Tanzania om ulike finansieringsmekanismer for REDD+. Gjennom samarbeidet med Verdensbanken, FN og Afrikabanken er det nå mulig for flere nye land å gjennomføre REDD+ aktiviteter. Norge har vært en pådriver for at institusjonene utnytter sin særlige kompetanse og kapasitet og samarbeider om en best mulig bruk av ressursene. Regjeringen arbeider for å bidra til å utvikle en global REDD+ mekanisme hvor resultatbasert støtte gir forutsigbarhet for betaling for leverte utslippsreduksjoner. Skoglandene må på sin side etablere mekanismer for rettferdig fordeling av inntektene fra REDD+ slik at de også kommer lokalbefolkningen til gode.

#### *Det globale miljøfondet (GEF).*

Forut for det globale toppmøtet om bærekraftig utvikling i Rio i 1992 ble verdenssamfunnet enig om å opprette et fond for å dekke tilleggskostnader som fattige land ville få ved å beskytte de globale fellesgodene. Resultatet, GEF, ble en finansieringsmekanisme for de nye miljøavtalene om klima og naturmangfold, men skulle også bidra til beskyttelse av internasjonalt ferskvann og havområder og til finansiering av utfasing av ozonødeleggende stoffer i Øst-Europa som «Ozonfondet» ikke kunne dekke. Etter hvert er mandatet utvidet til å omfatte miljøgifter, jordforringelse og avskoging. GEF, som er verdens største miljøfond, søker å se globale miljøproblemer i sammenheng i stedet for å angripe dem enkeltvis. GEF finansieres med bistand.

#### *Bidrag til rammeverk for globale klimatjenester.*

Større grad av samarbeid om forskning og utvikling av løsninger, samt spredning av klimakunnskap, følges opp blant annet i arbeidet med å utvikle et rammeverk for global klimavarsling under Verdens meteorologiorganisasjon. Dette rammeverket har som mål å bedre grunnlaget for forebygging mot og varsling av ekstremvær og på den

måten bidra til klimatilpasning. Det vil spesielt styrke utviklingslandenes klimaarbeid.

### **Fornybar energi**

Vel 86 pst. av verdens energiproduksjon i 2007 var i følge US Energy Information Administration basert på fossile brennstoffer, mens energisektoren står for omtrent 60 pst. av de globale klimagassutslippene. Om lag 1,4 milliarder mennesker mangler tilgang til elektrisitet og 2,7 milliarder mennesker bruker biomasse til koking og oppvarming. For mennesker i utviklingsland vil økt tilgang til elektrisitet og andre moderne energitjenester gi positive virkninger i form av bedre helse, økte muligheter for skolearbeid, økte muligheter for næringsvirksomhet og styrket likestilling. Potensialet for reduksjon av energirelaterte utslipp i utviklingsland utgjør omtrent omlag 9 pst. av det globale potensialet.

#### *Internasjonalisering av norske erfaringer med fornybar energi.*

Norge har betydelig ekspertise innenfor vannkraft og kraftsystemer og energiforvaltning og har også kompetanse på små solkraftverk. Norge har gjennom mange tiår også arbeidet internasjonalt innen vannkraftsektoren, både kommersielt og gjennom utviklingssamarbeidet og er internasjonalt anerkjent som en ledende vannkraftnasjon. Kunnskap på dette området deles med personell fra utviklingsland blant annet gjennom kursvirksomheten til International Centre for Hydropower (ICH) i Trondheim som har medlemmer fra norsk forvaltning, konsulentselskaper, leverandørbedrifter og kraftselskaper.

INTPOW – Norwegian Renewable Energy Partners – ble opprettet i 2009 etter initiativ fra OED og sentrale aktører i norsk fornybarnæring. INTPOW er et samarbeid mellom myndighetene (OED, UD og NHD) og energinæringen. Satsingen skal bidra til økt internasjonalisering av norskbasert fornybarindustri. De norske

erfaringene, særlig innenfor vannkraft og kraftsystemer, er svært etterspurt i mange utviklingsland. Næringens deltakelse er et viktig bidrag til kompetanseøkning i slike land.

### *Regjeringens internasjonale energi-initiativ.*

Norge arbeider for å etablere et internasjonalt energi-initiativ med sikte på å øke tilgangen på energitjenester og samtidig begrense klimagassutslippene fra energisektoren i utviklingsland.

Bistandsmidler skal benyttes til å utløse kommersielle investeringer i energieffektivisering og fornybar energi i utviklingsland. De totale investeringene i energisektoren vil dermed bli langt større enn med bistandsmidler alene. Finansieringen vil bli basert på resultatene som oppnås for energisektoren som helhet, både økt tilgang til energitjenester og reduserte klimagassutslipp i forhold til en utvikling uten satsing på energieffektivisering og fornybar energi. Det internasjonale energi-initiativet vil være en oppfølging av FNs satsing på «Sustainable energy for all» og bli et positivt bidrag til arbeidet for å redusere de globale klimagassutslippene.

### **Bærekraftig ressursforvaltning og biologisk mangfold**

Biologiske ressurser gir oss mat, klær, husly og legemidler og finnes i naturlige økosystemer, men også i dyrket mark, i hager og parker, i genbanker og i botaniske og zoologiske hager. Framskritt innen bioteknologien viser at genetisk materiale i planter, dyr og mikroorganismer har potensiale for landbruket, for menneskenes helse og velferd og for miljøet.

FNs tusenårsmål nr 7 skal bidra til redusert tap av biologisk mangfold. Dette skjer imidlertid i høyt tempo blant annet fordi levesteder og livsgrunnlag for organismer forsvinner, gjennom forurensning og ved uheldig innføring av fremmede planter og dyr. Mange gener, arter og økosystemer er i dag truet og tiltak er nødvendig for å bevare naturens

tilpasningsevne til et endret klima. Stor variasjon i genmateriale er en viktig ressurs.

#### *Innsats mot illegalt, urapportert og uregulert fiske.*

Illegalt, urapportert og uregulert fiske (IUU-fiske) har stort omfang verden over. Bærekraftig fiskeriforvaltning og marin biodiversitet så vel som folks levekår er utsatt. Utviklingsland uten ressurser til å kontrollere nasjonale farvann rammes særskilt. Norge er en pådriver mot IUU-fiske og bidro aktivt til FAOs aksjonsplan i 2001. Norge har siden, i regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner og gjennom utviklingssamarbeidet, vært pådriver for blant annet nasjonal og regional implementering av satellittovervåking av fiskefartøy, skjerperte rapporteringsregler og begrenset adgang til omlasting til havs for å motvirke IUU-fisket.

Norge har bidratt til å gjøre svartelisting til et viktig virkemiddel mot IUU-fiske for de regionale fiskeriorganisasjonene med forvaltningsansvar i områder utenfor nasjonal jurisdiksjon. Fartøy som er svartelistet av en regional fiskeriforvaltningsorganisasjon skal dermed ikke gis tillatelse til å anløpe havn. Dette betyr en de facto global svarteliste, avhengig av beslutninger i de ulike organisasjonene. Langvarig arbeid og finansiering fra norsk side bidro sterkt til at en global, bindende avtale om kontroll av fiskefartøy i havner ble vedtatt av FAO i 2009. Mange utviklingsland har utfordringer med implementeringen og FAO har derfor siden 2005 hatt regionale opplæringsprogram som støttes av Norge.

#### *Innsats for global matsikkerhet.*

Bærekraftig ressursforvaltning er en forutsetning for bedret global matsikkerhet og behovet for å sikre tilstrekkelig matproduksjon har høy prioritet i Norge så vel som i andre land. Bedret matsikkerhet vil kreve tilpasning av matproduksjon til et endret klima, særlig i de fattige land som rammes hardest og står dårligst rustet til å tilpasse seg

nye vekstforhold. Samtidig har bedret ressursforvaltning et stort potensial for reduserte klimagassutslipp. Norge er pådriver for å fremme klimasmart/-robust landbruk globalt, blant annet i klimaforhandlingene og gjennom forskningssamarbeidet Global Research Alliance. I klimaforhandlingene vil Norge arbeide for et helhetlig opplegg for vurdering av arealbruk og arealbruksendringer i Kyotoprotokollens neste forpliktelsesperiode, og for en helhetlig tilnærming til avskoging og skogferringelse som på sikt også inkluderer jordbruk. Klimasmart landbruk har også en sentral plass i norsk utviklingspolitikk.

*Styrking av FNs mat og landbruksorganisasjons (FAOs) arbeid med matsikkerhet.*

Matpriskrisen i 2008 økte bevisstheten om utfordringene knyttet til matsikkerhet globalt og mobiliserte til styrket innsats. En egen høynivå-arbeidsgruppe i FN for den globale matsikkerhetskrisen, ble opprettet i 2008 for å styrke FNs samlede innsats for matsikkerhet. Norge skal øke støtten til matsikkerhet og utvikling av landbruk i utviklingsland og vil spesielt satse på klimarobust landbruk i Afrika.

Norge er pådriver for å styrke FAOs arbeid for økt matsikkerhet også gjennom økt bruk av akvakultur. Den globale fangst i verdens fiskerier – om lag 80 millioner tonn årlig – er nær det maksimale høstingsnivået og økt tilgang på mat fra hav og vann må komme fra akvakultur. Norges betydelige innsats på disse områder kanaliseres også gjennom FNs ulike komitéer under Havrettstraktaten.

*Nagoyaprotokollen og nye norske forskrifter.*

Genetisk materiale fra naturen er en felles ressurs som i Norge tilhører fellesskapet og forvaltes av staten. Dette følger av naturmangfoldloven. Det følger også av loven at utnyttningen av genetisk materiale skal være til mest mulig gagn for miljø og mennesker både nasjonalt og internasjonalt, der det også legges vekt på en hensiktsmessig fordeling av fordelene ved utnytting av genetisk

materiale og at urfolks og lokalbefolknings interesser ivaretas. Fiskeri- og kystdepartementet og Miljøverndepartementet samarbeider om utarbeidelsen av forskrift om tilgang og bruk av norske genressurser. Nagoyaprotokollen vil danne en ramme for å regulere dette i medhold av naturmangfoldloven og havressursloven.

Svalbard globale frøhvelv ble etablert i 2008. Gjennom dette har Norge tilført verden et ekstra sikkerhetsnivå for frøsamlingene som inngår i det globale systemet for bevaring av plantegenetiske ressurser. Det sendes jevnlig duplikater av frø fra frøsamlinger fra hele verden til Svalbard. Pr. juni 2011 inneholder frøhvelvet mer enn 650.000 ulike frøprøver. Samtidig har det bidratt til å gjøre behovet for å sikre verdens plantemangfold og viktigheten av globalt samarbeid om dette, bedre kjent.

#### *Multilateralt system for tilgang til og godedeling av plantegenetiske ressurser.*

Land og regioner er gjensidig avhengig av hverandre når det gjelder å sikre tilgang til genetisk variasjon innen matplantene og deres ville slektninger. Opprettholdelse av og tilgang til genetisk variasjon er avgjørende for å kunne tilføre jordbruket nye plantesorter som blant annet er tilpasset lokale dyrkingsforhold, endret klima og sykdomspres. Den internasjonale plantetraktaten (ITPGRFA) etablerer et multilateralt system for tilgang og godedeling av plantegenetiske ressurser for mat og landbruk. Dette sikrer at alle land har lik tilgang til matplantenes genetiske mangfold.

#### *Frivillige bidrag.*

Norge bidrar til det multilaterale systemet med et årlig frivillig bidrag på 0,1 pst. av norsk såvareomsetning. Norge deltar også aktivt i arbeidet med å øke oppslutningen om systemet ved å oppfordre land og kommersielle aktører til å bidra til mekanismen både med økonomiske midler og ved å gjøre frøsamlinger tilgjengelige gjennom denne.

## **Samlet vurdering**

Norge fører en ambisiøs klimapolitikk på flere områder. Vi har siden 1991 hatt avgifter på utslipp av CO<sub>2</sub>, og i dag er over 70 pst. av norske utslipp av klimagasser omfattet av økonomiske virkemidler som avgifter og kvoteplikt. En, i internasjonal sammenheng, sterk virkemiddelbruk har bidratt til å begrense veksten i våre klimagassutslipp og til at utslippsintensiteten (utslipp av klimagasser relativt til BNP) har falt mer og ligger lavere enn i de fleste andre industriland. Det satses betydelig for å utvikle teknologi for fangst og lagring av CO<sub>2</sub>. Norsk klimapolitikk vil bli gjennomgått i den kommende klimameldingen.

Norges utvinning av petroleum på kontinentalsokkelen er medvirkende årsak til at Norge får en 17. plass blant OECD/DAC-landene på CD-Indeksens miljødél for 2010 (subsidier til norsk fiske er en annen grunn). Regjeringens Klima- og skogprosjekt, bidragene til den grønne utviklingsmekanismen og til REDD+ programmet er eksempler på hvordan norsk utviklingssamarbeid bidrar til å redusere klimautslipp globalt og til at utviklingsland kan møte sine forpliktelser. Mange av tiltakene spiller en sentral rolle i FN's klimaforhandlinger.

Norge medvirker aktivt til å møte klimautfordringen gjennom forsknings- og utviklingsinnsats både på klimasiden og på energisiden. Norske foretak og energimyndigheter har betydelig ekspertise innen fornybar energi som deles med utviklingsland gjennom internasjonalt samarbeid, både kommersielt og på bistandsbasis. Energisamarbeidet INTPOW er eksempel på dette.

Norsk fiskeriforvaltning søker å sikre et optimalt langsiktig nivå på bestandene i norske farvann og på alle hav gjennom deltakelse i internasjonale fora, der Norge også er pådriver for bekjempelse av ulovlig uregulert fiske. Norsk rådgivning til utviklingsland bidrar til

bedre forvaltning av fiskeriressurser så vel som andre ressurser på kontinentalsokkelen.

Norge arbeider i multilaterale fora for avtaler for å sikre verdens matforsyning. Utvikling av utviklingslands landbruk, forskning for å frambringe klimatilpassede matvekster og dyrkingsmetoder samt deling av norsk ekspertise innen akvakultur, er sentrale områder hvor Norge bidrar til å fremme matsikkerhet. Det samme gjelder norsk innsats for å sikre at frøreserver bevares og at lokalsamfunns og urbefolkningers rettigheter ivaretas.

Norsk politikk innen klima- og ressursforvaltning bør i stor grad kunne betegnes som samstemt med anerkjente mål for utvikling i fattige land, mens veksten i norske CO<sub>2</sub>-utslipp er Norges fremste klimamessige utfordring.

#### **4 Fred og sikkerhet**

Fred og sikkerhet er avgjørende forutsetninger for utvikling. I land med svakt styresett har utvikling dårlige kår og eksempelvis er få sårbare stater i nærheten av å nå FNs tusenårsmål. Fred og sikkerhet er nært knyttet både til hvordan folks levekår er og deres muligheter til å påvirke dem. Land hvor disse faktorene mangler har dessuten et potensiale til å utvikle seg til baser for terror og kriminell virksomhet noe som representerer en utfordring for det globale samfunnet.

Afghanistan er eksempel på et land som scorer lavt på disse faktorene, og hvor blant annet sikkerhetssituasjonen og den krevende politiske situasjonen gjør det vanskeligere enn i mange andre land å nå resultater på utviklingssiden. Somalia er eksempel på et land hvor mangelen på sentrale styringsstrukturer gir grobunn for lovløshet og internasjonal kriminalitet så vel som matmangel. Historien og situasjonen til slike sårbare stater viser ulike aspekter ved utfordringene med å etablere et grunnlag for å bedre befolkningens levekår.



Norge har en lang historie i å bidra både sivilt og militært til å skape og bevare sikkerhet og fred og legge et grunnlag for utvikling i ulike land og regioner. Norske bidrag har favnet fra personellinnsats i fredsopprettende og fredsbevarende operasjoner til mekling for å finne et felles grunnlag for løsning og forsoning. Oppfølging av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet som både omhandler beskyttelse og bemyndigelse av kvinner, er en sentral del av grunnlaget for den norske fredsinnnsatsen.

Bistand til minerydding, gjenoppbygging av infrastruktur og gjenreisning av institusjoner som kan konsolidere fred og sikkerhet og fremme demokrati og utvikling er ofte integrerte deler av norsk innsats i konfliktområder. Norge har også fremmet hensynet til ofrene i konflikter og vektlegger at dette ikke bare handler om omsorg og medisinsk rehabilitering, men også sosial, økonomisk og politisk inkludering. Denne innsatsen har gitt positive bidrag til fred og sikkerhet; fra Libanon til Balkan, i Kambodsja, i konflikten mellom Israel og det Palestinske området så vel som i Sri Lanka.

### **Norges bidrag til fred og konfliktløsning**

Norsk freds- og forsoningsinnsats kjennetegnes av et bredt engasjement – både geografisk og tematisk. Virkemidlene er mange og innbefatter blant annet tilrettelegging av forhandlinger og dialogprosesser, humanitær bistand, menneskerettigheter og demokratiltak, utviklingssamarbeid, forskning og bidrag til fredsoperasjoner ledet av FN, NATO og EU.

#### *Norge samarbeider for konfliktløsning.*

Norge engasjerer seg som hovedregel i nært samspill med andre aktører – spesielt FN. For Norge er FN det viktigste forum for spørsmål om internasjonal sikkerhet. I tillegg har en lagt vekt på å utvikle strategiske partnerskap med andre internasjonale og norske organisasjoner og forskningsinstitusjoner, samt å mobilisere

internasjonal oppmerksomhet omkring vedvarende konflikter. Norge opptrer svært sjelden alene og norske gjennomslag har i stor grad vært avhengig av vår evne til å påvirke andre og å ta ansvar sammen med andre.

### *Norge tilrettelegger.*

Av historiske, geografiske og økonomiske grunner har Norge ofte ikke hatt uttalte egeninteresser i de områdene voldelig konflikt har oppstått. Norge har gjennom lang tid bygget opp nettverk og samarbeidsrelasjoner med en rekke sentrale aktører i ulike regioner, og har gjennom årene ervervet en erfaring og anerkjennelse som tilrettelegger i konfliktløsning som har bidratt til vellykkede initiativer.

### *Norge skiller klart mellom militær innsats og bistand.*

Norsk politikk tilstreber et klart skille mellom militær innsats og sivil utviklingsinnsats. Dette for å unngå at sivilbefolkningen oppfatter bistand som del av militær virksomhet – noe som uansett er vanskelig i en konfliktsituasjon – og å sikre faglig kvalitet og bærekraft i den bistanden som ytes. Det er regjeringens vurdering at Norge har lyktes bedre med dette enn mange andre land.

Fredsoperasjoner defineres som organisert innsats for å gjenopprette og/eller bevare fred etter konflikt i og mellom stater og for å legge til rette for stabilitet og utvikling. Mandatets omfang varierer fra operasjon til operasjon. NATO har tradisjonelt et relativt smalt militært fokus. FN har normalt en bredere og mer helhetlig tilnærming i sine innsatser, som omfatter støtte til fredsprosesser, humanitær innsats og tilrettelegging for utvikling.

Norske innsatser skal være forankret i FN-pakten og ha et klart FN-mandat. Når det gjelder bidrag til internasjonale operasjoner vil regjeringen prioritere deltakelse i FN-ledende fredsoperasjoner. FN er den eneste internasjonale instans som kan legitimere bruk av makt.

I 2011 deltar Norge med militært personell og/eller politi og/eller annet sivilt personell i operasjoner i regi av FN/NATO i Afghanistan, NATO i Bosnia-Hercegovina, Libya og Aden-bukta (fra september til desember 2011), i FN-regi i Midtøsten, Haiti, DR Kongo, Liberia og Sudan, under EU-ledelse i Afghanistan, i Egypt i den multilaterale operasjonen MFO og på Vestbredden i den uavhengige norskledede operatørstyrken TIPH. I Kosovo deltar Norge i operasjoner i regi av både NATO, FN og EU.

Afghanistan representerer en ny utvikling i bruken av militært personell i internasjonale operasjoner, ved at personellet i økende grad har fått en opplærings- og rådgivningsfunksjon. Dette er et hovedelement i NATOs strategi for overføring av ansvar til vertslandets myndigheter og følgelig også for avvikling av operasjonen. I FN- og EU-sammenheng er tilsvarende bruk av politipersonellet standard.

#### *Innsats for å øke regionalt engasjement i fredsoperasjoner.*

Norge støtter også regionale og sub-regionale organisasjoners innsats for å kunne yte effektive bidrag til og gjennomføre fredsoperasjoner i egne nærområder. Lokalt eierskap antas å styrke utsiktene til varig fred. Norsk støtte til Den afrikanske unions etablering av en afrikansk beredskapsstyrke er det mest sentrale i denne sammenheng. I tillegg til støtte til Den afrikanske sentralt, bidrar Norge også til utvikling av politi- og maritim kapasitet i den østafrikanske beredskapsstyrken. Noe av støtten kanaliseres gjennom kapasitetsbyggingsprogrammet «Training for Peace».

#### *Helhetlig tilnærming til konfliktløsning/-håndtering.*

Som ledd i Norges helhetlige tilnærming til konflikthåndtering bidrar en også gjennom en rekke andre tiltak i mer eller mindre direkte tilknytning til fredsoperasjoner. Justisdepartementet bistår land med utvikling av lover og rettssystemer, samt i rettsoppgjør etter

konflikter. Forsvarsdepartementet har etablert en egen ordning for å bidra til at lands militære styrker bringes under kontroll av legitime sivile myndigheter. I tillegg kommer diverse beredskapsordninger som drives av blant annet Flyktningehjelpen og Senter for menneskerettigheter, som stiller relevant sivilt personell til rådighet for innsats knyttet til fredsbevaring og fredsbygging.

### *Seksualisert vold.*

Norge har sammen med likesinnede land vært en pådriver for særlig å begrense og bekjempe seksualisert vold i konfliktområder, med særlig fokus på å beskytte kvinner og barn, som kan være svært vanskelig når fungerende rettsbeskyttelse er fraværende. Utenriksdepartementet har opprettet et delprosjekt for å styrke innsatsen mot seksualisert vold i DR Kongo og området rundt De store sjøer, hvor seksualisert vold er særlig utbredt. Den norske overgangsstøtten går til medisinsk, psykososial og praktisk oppfølging av overlevende, styrking av rettsapparatet til å håndtere overgrepssaker samt forebyggende og holdningsendrende arbeid. Norge støtter aktivt opp om gjennomføringen av FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1882 om barn og væpnet konflikt, og Norge var pådriver for en resolusjon i FNs Generalforsamling om barns rett til utdanning i krisesituasjoner.

Fra norsk side arbeides det løpende for å styrke virkningen av tiltakene innen alle de nevnte områdene og regjeringen fokuserer særlig på tiltak for å styrke lands og organisasjoners egen evne til fredsbevaring. Siktemålet er å styrke lokal ansvarsfølelse og eierskap og dermed bedre utsiktene til varige fredsløsninger.

Fredsoperasjoner representerer en massiv internasjonal tilstedeværelse i land som ofte er preget av svake strukturer og en særlig sårbar sivilbefolkning. Mulige negative effekter av en slik tilstedeværelse er blant annet faren for at det skapes en kunstig økonomi knyttet til operasjonen, negative miljøeffekter blant annet som følge av begrensede vannressurser, korrupsjon, forrykking eller sementering av

lokale maktforhold, beslag på høyt utdannede fra vertslandet, seksuell utnyttelse, overgrep og prostitusjon. Det er også fare for overstyring av lokale myndigheter, for eksempel på grunn av mye personell, særlige utfordringer eller mandatets omfang, slik at disse ikke tar det ansvar som er en nødvendig forutsetning for varig fredsbygging. Økende bevissthet om disse utfordringene, både i de ulike organisasjonene som leder fredsoperasjoner og i de landene som deltar, gir håp om at de etter hvert vil kunne håndteres bedre. Det er i den forbindelse nødvendig å understreke at de negative effektene neppe er av et slikt omfang at de tilsier at en ikke bør opprette fredsoperasjoner.

Militærmakt i fredsoperasjoner innebærer moralske og politiske dilemmaer. Også i fredsoperasjoner som er hjemlet i mandater fra FN med målsetting om å bidra til beskyttelse av sivile, vil militær maktbruk gjerne oppfattes som ikke-legitim hos noen parter og befolkningsgrupper i konfliktområdet. Tap av styrker på begge sider og sivile tap i konfliktområdet vil aldri kunne utelukkes. Samtidig vil internasjonalt militært engasjement også innebære fare for at en bidrar til økte strømmer av flyktninger og internt fordrevne, noe som og kan bære i seg kimen til fremtidige konflikter.

#### *Norsk eksport av forsvarsmateriell.*

Væpnet vold og konflikt utgjør en betydelig humanitær og sikkerhetsmessig risiko. Norge arbeider internasjonalt blant annet gjennom FN, for å regulere internasjonal våpenhandel med sikte på åpenhet, redusert væpnet vold og å hindre at flere sivile rammes. Norge har en betydelig produksjon og eksport av forsvarsmateriell. For 90 % vedkommende går eksporten til andre NATO-land. Våpen og ammunisjon selges ikke til områder hvor det er krig eller hvor krig truer, hvor det er borgerkrig, risiko for bruk av materiellet til intern undertrykking, MR-brudd eller væpnet vold mot egen eller andres befolkning. Utenriksdepartementet vurderer demokratiske rettigheter

og grunnleggende menneskerettigheter i mottakerlandet før eksportlisens gis. Norges årlige stortingsmeldinger om omfanget av vår eksport, er et signal internasjonalt om økt åpenhet og ansvarlighet når det gjelder praksis for eksport av forsvarsmateriell. Det er regjeringens politikk å opprettholde og videreutvikle et strengt regelverk for norsk våpeneksport. Regjeringen har også som mål å innføre sluttbrukererklæring fra alle land, og arbeide for at dette blir norm i NATO. Det arbeides for at merking og sporingsmekanismer for norske våpen og ammunisjon utbedres, og for tilsvarende systemer internasjonalt.

### **Norske bidrag til global sikkerhet**

Siviles sikkerhet er utsatt i situasjoner med eller etter militær konflikt så vel som i samfunn hvor institusjoner og sikkerhet har forverret seg av andre grunner. I begge tilfeller er liv og menneskerettigheter utsatt, foruten at det kan skapes grobunn for organisert gjengkriminalitet og terrororganisasjoner som utfordrer stabiliteten i land, hele regioner og til og med globalt. En rekke typer tiltak er innrettet mot å motvirke en slik utvikling og å styrke sivil sikkerhet.

#### *Politiinnsats.*

Norsk sivilt politi har deltatt i internasjonale fredsoperasjoner siden UNTAG i Namibia i 1989. I dag deltar politiet i 8 ulike operasjoner med mer enn 60 politirådgivere.

#### *Styrkebrønnen.*

Justisdepartementet opprettet i 2004 en beredskapsgruppe, kalt Styrkebrønnen, bestående av dommere, forsvarsadvokater, statsadvokater, politiadvokater, krigsadvokater og personell fra kriminalomsorgen, til sammen ca 100 medlemmer. Deltakere vil vanligvis bli sendt ut i team som ledd i et samarbeidsprosjekt, eller som del av en større internasjonal operasjon ledet av FN, EU eller Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa for å bistå med

demokrati- og rettsstatsutvikling i land som har hatt krig eller interne konflikter, i land som er i en overgangsfase fra totalitært regime eller i land med svake demokratier. Et vesentlig ledd i utvikling av rettstat og demokrati er bistand til utvikling av uavhengige domstoler og påtalemyndighet samt opplæring og bistand i bruk av internasjonale menneskerettsinstrumenter på alle nivåer i rettskjeden.

Organisert kriminalitet synes å være i vekst og har høy mobilitet og grenseoverskridende karakter. Anslag er ofte godt planlagte og utøves av lukkede, kriminelle grupper og nettverk som ofte har store ressurser og raskt tilpasser seg endrede samfunnsforhold, lovgivning og mottiltak.

I mange land er organisert kriminalitet en sikkerhetsutfordring som finansierer ytterligere kriminalitet, opprørsgrupper og terror. FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (UNODC) anslår verdien av det europeiske heroin- og kokainmarkedet (utenom Tyrkia og Russland) til 350 mrd. kroner.

Brorparten av heroin som beslaglegges i Norge er produsert i Afghanistan. Det er nær sammenheng mellom opiumsproduksjonen i Afghanistan og landets stabilitet. Tiltak for å fremme stabilitet i Afghanistan innvirker derfor på arbeidet mot narkotika i Norge, men samtidig bidrar norsk etterspørsel etter afghansk opium til å svekke statsbyggingen i Afghanistan. Tiltak norske myndigheter iverksetter mot narkotikamarkedet her hjemme vil dermed være til fordel for Afghanistan.

Organisert kriminalitet i andre deler av verden har også virkninger for Norge. Vest-Afrika er i økende grad transittregion for kokainsmugling fra Sør-Amerika til Europa. Flertallet av ofrene for menneskehandel som kommer til i Norge kommer fra Nigeria og sjørøvere fra Afrikas Horn angriper norske skip. Organiserte kriminelle synes å flytte sin virksomhet til utviklingsland hvor fattigdom, svak justissektor og svak

styring gjør det enklere å operere. Vest-Afrika synes å være en region hvor slik virksomhet er tiltagende. Bistand til tiltak i justissektoren vil derfor styrke utviklingslandenes evne til å håndtere disse utfordringene, noe som kommer alle parter til nytte.

De senere årene har Norge bidratt med mer enn 40 mill. kroner årlig gjennom UNODC for å styrke utviklingslandenes muligheter til å håndtere slike utfordringer. Bistandsmidler til styrking av godt styresett og finanssektoren kommer i tillegg. Til sammen gir dette et grunnlag for dialog med myndigheter i land hvor norske myndigheter ser et potensiale for forbedringer i bekjempelse av internasjonal kriminalitet. På FN-nivå er konvensjonen om grenseoverskridende organisert kriminalitet som ble vedtatt i 2000 et sentralt redskap i arbeidet mot organisert internasjonal kriminalitet med baser i utviklingsland.

Menneskehandel oppstår hvor det er mulighet for økonomisk vinning gjennom utnyttning av mennesker til arbeid eller tjenester og er i strid med grunnleggende menneskerettigheter, herunder forbudet i artikkel 4 i den europeiske menneskerettskonvensjonen mot slaveri og tvangsarbeid. Kampen mot menneskehandel er et felles, globalt ansvar. Det viktigste globale instrumentet mot menneskehandel er Palermo-protokollen – et tillegg til FNs konvensjon fra 2000 mot grenseoverskridende organisert kriminalitet. Norges syn er at kampen mot menneskehandel vil styrkes dersom det innføres en global overvåkingsmekanisme for å bistå landene med implementeringen av Palermo-protokollen, siden det da vil bli mer forpliktende å være tilsluttet den.

I regional sammenheng er Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel fra 2005 et sentralt instrument. Ekspertgruppen GRETA skal overvåke partenes gjennomføring av konvensjonen. Norge bidro til at gruppen fikk en uavhengig sammensetning. Støtten



til GRETA, ikke minst arbeidet med å sikre tilstrekkelige ressurser, vil fortsette.

Den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO har lenge vært en pådriver i kampen mot menneskehandel og tvangsarbeid. FN og andre organisasjoner ser et tydelig behov for å bekjempe menneskehandel og annen organisert kriminalitet blant annet gjennom fokus på finansiell etterforskning som følger de internasjonale kapitalstrømmene. Norge støtter dette arbeidet.

Norge gjennomfører regelmessig dialogmøter med ulike land for å fremme respekt for menneskerettighetene. I behandlingen av både ofre og gjerningsmenn for menneskehandel utfordres statene på sentrale menneskerettighetsspørsmål, og derfor har også temaet menneskehandel vært på dagsorden i disse møtene.

### **Samlet vurdering**

Norges politikk for innsats for fred og sikkerhet, med vekt på finansiering og personellmessige bidrag til internasjonalt sanksjonerte fredsbevarende og humanitære innsatser, gir en 4. plass på CD-Indeksen i forhold til andre OECD/DAC-land.

De norske militære innsatsene som ofte har vært lokalisert til utviklingsland, synes å ha hatt stor regional betydning gjennom stabilisering av situasjoner hvor det har vært fare for spredning av konfliktene til naboland og videre.

Norsk politi- og jus-ekspertise er etterspurt av internasjonale organisasjoner i forbindelse med bygging og konsolidering av rettsstaten i mange land. Denne ekspertisen bidrar også til bekjempelse av internasjonal kriminalitet, inkludert menneskehandel, ofte basert i utviklingsland med svakt styresett. Norge er aktiv i FN og regionale organer i utviklingen av normer for bekjempelse av internasjonal kriminalitet og yter bistand til implementering av disse normene.

I noen tilfeller har Norges innsats som kontaktledd i konfliktløsning bidratt til varige løsninger. I andre tilfeller har konflikter blusset opp igjen, tross midlertidig framgang.

I Norge som i mange andre land er det politisk uenighet om hvorvidt militære innsatser i enkelte land og regioner faktisk har bidratt og bidrar til økt nasjonal, regional og global sikkerhet. Det er imidlertid regjeringens vurdering at den samlede norske innsatsen har en positiv effekt på sikkerhet og fred i verden.

## **5 Global helse**

Smittsomme sykdommer og underernæring er de to største helseutfordringene i utviklingsland. Rike land har særlig utfordringer med ikke-smittsomme sykdommer, som også er et økende problem i fattige land. Økt smitte og pandemier som følge av globalisering og migrasjon er blant årsakene til økt bevissthet og oppmerksomhet om helse som globalt fellesgode.

Retten til helse er utgangspunktet for norsk politikk både nasjonalt og internasjonalt. God helse forutsetter tilgang til ernæringsriktig mat, tilgang til rent drikkevann, tilfredsstillende sanitære forhold, effektive og rimelige medisiner samt behandling fra kompetent helsepersonell. Det forutsetter dessuten en geografisk og administrativ tilnærming som tar hensyn til kvinners og barns rettigheter og sikrer deres medvirkning, samt at global og nasjonal politikk aktivt tar hensyn til marginaliserte og utsatte gruppers behov.

Dette er en stor agenda som verdenssamfunnet har tatt ansvar for i fellesskap, blant annet gjennom å enes om FNs tusenårs mål der tre av åtte mål omhandler helse og hvor Norge er sterkt engasjert. Ansvar er ytterligere forsterket og utvidet til å inkludere også privat sektor og sivil samfunn ved den brede oppslutningen om Den globale strategi for kvinners og barns helse, lansert av FNs generalsekretær i september 2010.

Innsats for global helse inkluderer ikke bare utviklingssamarbeid, men også helsefaglig internasjonalt samarbeid, politisk mobilisering og inkludering av helsespørsmål i utenrikspolitikken generelt.

Nasjonaltatene kan ikke på egen hånd sikre god folkehelse og løse alle helseutfordringer. Samordnet innsats er nødvendig, for eksempel for å sikre beredskapsordninger og tilgang på virksomme medisiner når farlige sykdommer bryter ut og for at bruken av virkemidler koordineres mest mulig effektivt.

Verdens helseorganisasjon står for denne koordineringen globalt og går i bresjen for å sette internasjonale normer og standarder for helse. Arbeidet i WHO er Helse- og omsorgsdepartementets konstitusjonelle mandat, og ivaretas i nært samarbeid med utenriksforvaltningen, noe som også reflekteres gjennom en felles WHO-strategi for Norges periode i WHOs globale styre for perioden 2010-2013.

Erfaringene fra de siste tiårenes globale helsearbeid viser at gode resultater krever evne og vilje til å prøve nye samarbeidsformer. Global helse er ett av de områdene som har vært mest preget av innovasjon det siste tiåret. Blant annet har involvering og ansvarliggjøring av ikke-statlige aktører kommet langt, og ressursmobilisering utover bistand er utbredt.

Arbeidet med global helse rommer et betydelig antall prioriteringer, ikke minst i skjæringsfeltet nasjonal og internasjonal politikk. De følgende avsnittene inneholder eksempler på hvordan samordningsutfordringene løses på enkelte av disse prioriterte områdene.

### **Helsesystemer. Den internasjonale helsepersonellkrisen**

Helsesystemer hvor nasjonale myndigheter tar helhetsansvar ved å satse på folkehelsearbeid og primærhelsetjenesten er grunnleggende for en bærekraftig utvikling.

Verden står overfor en betydelig mangel på helsepersonell hvor flere land har problemer med å dekke nåværende og anslått behov for helsepersonell. Utfordringene er desidert størst i utviklingsland. Ifølge Verdens helserapport (WHR) fra 2006 mangler det nesten 4.3 millioner helsearbeidere på global basis og i mange land er ikke tilgangen til grunnleggende helsetjenester tilstrekkelig i forhold til behovene. Utfordringene varierer med lokalisering og utviklingsnivå. Situasjonen er kriseartet i mange land og årsakene til dette er mange og kompliserte. Økt kunnskap om årsakssammenhengene skaper i økende grad en basis for internasjonalt samarbeid for å finne nasjonale og globale løsninger.

Mange lands utdanningskapasitet av kvalifisert helsepersonell samsvarer ikke med deres nåværende eller anslåtte behov. I tillegg evner mange, særlig utviklingsland, heller ikke å utnytte effektivt det personellet som finnes eller blir utdannet. Dette skyldes blant annet utilstrekkelig personellplanlegging, manglende finansiering, uhensiktsmessig personell- og kompetansesammensetning, svak infrastruktur og mangel på nødvendig utstyr. Resultatet er ineffektive og lavproduktive helsetjenester.

Samtidig fører befolkningsaldring og teknologiske fremskritt i utviklede land til økt etterspørsel etter helsetjenester og økt behov for helsepersonell. Dette er én av årsakene til økt migrasjon av helsepersonell, både innad i land og mellom land. Aktiv rekruttering av helsepersonell fra utviklingsland til utviklede land svekker helsesystemene i disse landene ytterligere. Samtidig må retten til å søke arbeid i andre land respekteres.

#### *Nasjonal politikk for rekruttering av helsepersonell.*

Regjeringen ønsker ikke at rekruttering av kompetent helsepersonell til Norge skal gå på bekostning av behovene i fattige land. I Norge er det imidlertid ikke en helsepersonellkrise. Framskrivninger av tilbud og etterspørsel i helsesektoren viser at med dagens utdanningskapasitet

vil det samlet sett kunne bli et visst overskudd på helsepersonell med høyere utdanning i 2020, mens det kan bli knapphet på personell med lavere utdanning.

*Norge som pådriver for internasjonale retningslinjer.*

Gjennom styrevervet i WHO og i tråd med den norske WHO-strategien 2010-2013, har Norge bidratt til å fremme internasjonalt samarbeid om å løse den internasjonale helsepersonellkrisen og har i flere år vært pådriver for å få på plass internasjonale retningslinjer for etisk rekruttering av helsepersonell. «The WHO Global Code of Practice on the international recruitment of health personnel» (koden) ble vedtatt i Verdens helseforsamling i 2010 og har som mål å etablere frivillige standarder og fremme koordinering av nasjonal politikk for etisk rekruttering av helsepersonell. Disse retningslinjene utgjør et internasjonalt omforent grunnlag for å skape balanse mellom rettighetene og forpliktelsene til land som henholdsvis mister og mottar personell, samt å ivareta hensynet til helsepersonell som ønsker å flytte på seg. De har veiledende status og det er derfor opp til hvert enkelt medlemsland hvordan de implementeres.

Norge skal innføre retningslinjene for internasjonal rekruttering av helsepersonell i helse- og omsorgstjenesten. Globalt vil det imidlertid ta noe tid før det blir klart i hvilken grad retningslinjene blir implementert og brukt, eller om de primært får en normativ effekt. Det er likevel tydelig at det omfattende arbeidet med å få dem på plass har virket retningsgivende allerede gjennom å skape økt forståelse av den internasjonale helsepersonellkrisens omfang og av at løsninger krever internasjonalt samarbeid og konkret oppfølging nasjonalt.

*Norge vil rapportere til WHO om gjennomføringen.*

Flere andre land har også startet prosesser med sikte på implementering. Når det gjelder utviklingslands vilje og mulighet til

implementering er usikkerheten stor. I tillegg til nasjonalt lederskap og ansvar, vil WHO's oppfølging og innsats og eventuell støtte fra samarbeidspartnere vil være viktig. Arbeidet med rapportering i henhold til retningslinjene starter i 2012 og Norge vil delta i dette.

*Norges arbeid med den internasjonale helsepersonellkrisen i og ut over WHO.*

Norge har gjennomført flere tiltak for å styrke både WHO's og andre organers arbeid for bedre helsepersonelldekning. I 2011 fremmet Norge en resolusjon i Verdens helseforsamling med dette siktemålet. Fram til 2011 satt Norge i styret i Den globale helsearbeideralliansen, GHWA, som er et internasjonalt partnerskap for å fremme løsninger på utfordringen og en bidrar økonomisk til partnerskapets sekretariat. Norge deltar også i EUs samarbeid om løsning av utfordringene Europa står over for mht rekruttering av helsepersonell.

*Utdanningspolitiske tiltak.*

Arbeidet med å finne løsninger på den internasjonale helsepersonellkrisen innebærer også utdanningspolitiske vurderinger. Blant annet utdanner Norge studenter fra utviklingsland innen enkelte helsefag. Noen av disse får i dag arbeid innen den norske helsesektoren. Omfanget er ikke stort, men dersom det øker kan det bli nødvendig å vurdere justeringer for å sikre at utdanningen også kommer studentenes hjemland til gode.

### **Smittsomme sykdommer.**

*Pandemi og implementering av Det internasjonale helsereglementet (IHR).*

Det internasjonale helsereglementet ble revidert av WHO i 2005 på bakgrunn av erfaringer med internasjonale trusler mot folkehelsen med utspring i hittil ukjente sykdommer. Virkeområdet ble også utvidet, slik at reglementet nå omfatter alle alvorlige hendelser av betydning for folkehelsen.

### *Beredskap mot alvorlige hendelser av betydning for internasjonal folkehelse.*

Norge har implementert det internasjonale helsereglementet i en ny forskrift om varsling og tiltak ved alvorlige hendelser av betydning for internasjonal folkehelse (IHR-forskriften). Formålet er blant annet å forebygge og motvirke spredning av sykdom over landegrensene samt sikre en internasjonalt koordinert bekjemping. Forskriften har så langt omfattet biologiske hendelser, men hjemler for å omfatte også kjemiske og strålingsrelaterte hendelser som er inntatt i den nye norske folkehelseloven. Tiltak av denne art som Norge innfører i sin lovgivning er viktige for folkehelsen i alle land – også for utviklingsland.

Utenriksdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet samarbeider om å fremme norske posisjoner internasjonalt når det gjelder smittsomme sykdommer. For mange fattige land vil ressursmangel både økonomisk og på personellsiden skape utfordringer mht å implementere innholdet i Det internasjonale helsereglementet 2005 nasjonalt. Ettersom et best mulig varslingssystem er i alles interesse, arbeider Norge gjennom WHO for å sette alle land i stand til å implementere Det internasjonale helsereglementet.

### *Brobygger for global pandemisk influensaberedskap og -respons.*

Etter fire års mellomstatlige forhandlinger hvor Norge hadde en brobyggerrolle, fattet Verdens helseforsamling i 2011 et historisk vedtak om et globalt rammeverk for pandemisk influensaberedskap og -respons. Utviklingslandene har understreket at rammeverket dekker mange av deres behov og har særlig pekt på behovet for styrking av laboratorie- og overvåkingskapasitet og tilgang på vaksiner, antiviralia og annet materiell. WHOs program for å bygge produksjonskapasitet i utviklingsland og overføring av teknologi og kunnskap er særlig viktig for disse landene.

Norge var nylig med i en ekspertgruppe som evaluerte WHO's innsats under den såkalte svineinfluensaen i 2009-10. Gruppen fant at Det internasjonale helsereglementet (IHR) bidro til å gjøre verden bedre forberedt på å møte kriser av betydning for folkehelsen, mens kapasiteten til å oppfylle IHRs krav er mangelfull i mange land. Norge fortsetter arbeidet gjennom WHO for å bidra til styrket global beredskap og evne til å håndtere pandemier.

### *Hiv og aids*

#### *Norsk tverrdepartemental HIV-strategi.*

Norsk politikk på hivfeltet er nedfelt i den nasjonale strategien «Aksept og mestring» – nasjonal hivstrategi fra 2009 som seks norske departementer står bak, samt i «Notat om norsk aidspolitik 2010 – status og veien videre». Prioriteringen er basistjenester for testing, forebygging og behandling samt rettighetsperspektivet, både når det gjelder likestillingsaspekter og for å sikre tilgang til informasjon og tjenester som kan bidra til forebygging og økt livskvalitet og overlevelse for de som er smittet.

Det norske posisjonsnotatet om norsk narkotikapolitikk i internasjonale fora fra 2009 er relevant også for politikken på hivfeltet. Dette bygger på at det er et internasjonalt mål at narkotikalovgivningen skal bidra til å redusere menneskers risiko for å bli hivpositive, og at hivpositives rettigheter skal sikres, blant annet gjennom tilgang til omsorg og behandling. Dette er dermed lagt til grunn også i norsk narkotikapolitikk i internasjonale fora som FNs organisasjon for narkotika og kriminalitet.

Den nasjonale hivstrategien Aksept og mestring er den felles plattformen for samordning av politikken på hiv- og aids-området. En tverrdepartemental styringsgruppe og en koordineringsgruppe på direktoratsnivå skal sikre oppfølging av strategien. Videreføring av internasjonalt samarbeid og innsats og oppfølging av internasjonale



forpliktelser i arbeidet med hiv og aids, er ett av åtte delmål i strategien.

Regjeringen har oppnevnt et utvalg som skal se på reguleringen av allmennfarlige smittsomme sykdommer i straffeloven. Utvalget skal avgi sin innstilling i 2012, og skal bl.a. vurdere om det er hensiktsmessig å bruke straffeloven til å rettsforfølge smittefarlig adferd.

#### *Nasjonalt aidsråd.*

Det er etablert et bredt sammensatt Nasjonalt hiv og aidsråd som ledes på politisk nivå, er en plattform for å drøfte sentrale temaer og utfordringer knyttet til epidemien i Norge og internasjonalt.

#### *Rapportering om status for norsk oppfølging av FNs hiv/aids deklarasjon.*

Våren 2010 oversendte Norge en rapport om norsk oppfølging av FNs deklarasjon om hiv og aids som følges opp gjennom FNs aidsprogram (UNAIDS). Rapporten inneholder en beskrivelse av hiv-situasjonen, hiv-forebyggende strategier og tiltak i Norge i perioden 2007 til 2009. Alle medlemsland har forpliktet seg til å sende inn tilsvarende nasjonale rapporter som grunnlag for å følge opp og måle landenes gjennomføring av deklarasjonen. FN vedtok som ledd i 30-års-markeringen av innsatsen mot hiv og aids i 2011 en ny deklarasjon der én av målsettingene er å sikre behandling til 15 millioner som har hiv innen 2015.

#### *FNs tusenårsmål om helse.*

Det gjøres en betydelig innsats for å nå tusenårsmålene om helse med fokus på kvinner og barn i fattige land. Statsministeren har et særlig engasjement for dette. Det ytes primært støtte gjennom globale fond som GAVI og Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria samt gjennom ulike partnerskap. Fokus er på resultater og

innovasjon. Norge støtter som nevnt i også UNITAIDs innkjøp av legemidler mot hiv/aids, malaria og tuberkulose.

### **Ikke-smittsomme sykdommer**

Historisk har de største helseutfordringene globalt vært knyttet til spredning av infeksjonssykdommer. I dag har kroniske sykdommer overtatt denne rollen. Det har sammenheng med økt levealder og flere eldre. Tobakksbruk, skadelig bruk av alkohol, usunt kosthold, manglende fysisk aktivitet, overvekt og fedme er også viktige faktorer for å utvikle kroniske sykdommer.

Norsk nasjonal politikk når det gjelder forebygging av ikke-smittsomme sykdommer reguleres av folkehelsepolitikken, hvor Norge har – og vil fortsette å ha – en bred tilnærming med en kombinasjon av en rekke strukturelle, befolkningsrettede og individrettede tiltak. I internasjonal sammenheng gjør dette at Norge kan vise til gode erfaringer innen forebygging.

#### *Tobakk.*

Den internasjonale rammekonvensjonen for tobakkskontroll (WHO Framework Convention on Tobacco Control) forplikter Norge til å arbeide for redusert tobakksbruk. Norge er dessuten gjennom EØS-avtalen bundet av to EU-direktiv om tobakk. I tillegg har EUs Ministerråd gitt to anbefalinger hvor de oppfordrer medlemslandene til å gå lenger enn minstekravene i direktivene. EU som organisasjon er selvstendig part til WHO's tobakkskonvensjon. Endelig fastsetter FNs Barnekonvensjon artikkel 24 barns rett til «å nyte godt av den høyest oppnåelige helsestandard» noe som spesielt er av betydning i forhold til barn og passiv røyking.

#### *Tverrdepartemental håndtering av dilemmaet helse og hensyn til tobakksproduserende land.*

I handelssammenheng, særlig gjennom WTO, har det de senere årene dukket opp problemstillinger som berører tobakk i forhold til

utviklingslands interesser. Dette har sin bakgrunn i at en del utviklingsland får store deler av sine eksportinntekter fra produksjon av rå tobakk eller tobakksprodukter, og at tiltak for å begrense tobakkskonsumet på sikt vil kunne påvirke deres inntektsgrunnlag. Tobakksindustrien er en sentral aktør bak mange utspill fra utviklingsland i handelssammenheng og denne industrien har en åpenbar interesse av å vektlegge den utviklingspolitiske dimensjonen framfor den helsemessige. Utviklingslandenes interesser er imidlertid delte siden befolkningen i mange land er storforbrukere av tobakk med tilhørende negative helseeffekter. Disse landenes interesser søkes ivaretatt blant annet gjennom det løpende arbeidet med å videreutvikle WHO's tobakkskonvensjon hvor de aller fleste av verdens land (173) nå er parter.

Tobakksproduserende lands økonomiske interesser og befolkningens levekår, holdt opp mot de globale kostnadene ved tobakkens skadevirkninger og arbeidet med å redusere disse, representerer et dilemma. Regjeringen mener at tofrontsstrategien med på den ene siden å arbeide aktivt gjennom WHO og i andre sammenhenger for å begrense tobakksbruk og på den andre siden å bruke bistand aktivt til å fremme bønders omstilling til andre produkter i land som for eksempel Malawi, er en riktig tilnærming. Spørsmålet om alternativ produksjon i de fattigste landene er et sentralt tema og kan potensielt bidra til å demme opp for motforestillingene som reises. Det er løpende dialog mellom fagdepartementene og Utenriksdepartementet når slike problemstillinger dukker opp.

### *Ernæring og trygt drikkevann*

Smittsomme sykdommer og underernæring utgjør den tyngste sykdomsbyrde i de fattigste landene, men overvekt, fedme og kroniske sykdommer blir stadig mer utbredt. Ernæring er viktig i Norges innsats for fattigdomsbekjempelse og tusenårsmålene, og er blant

annet en viktig komponent innen prioriterte felter som bedre barnehelse og infeksjonssykdommer som hiv/aids og tuberkulose.

*FNs faste komité for ernæring.*

Norge engasjerer seg i internasjonalt ernæringsarbeid både i WHO og i FNs faste komité for ernæring. Komitéen arbeider for en verden uten sult og feilernæring hvor ernæring ikke hindrer menneskelig utvikling og hvor all form for feilernæring er utryddet. Komitéen arbeider for at ernæringsarbeidet skal styrkes og øke i omfang.

Høy norsk prioritet til helsefremmende matvarestandarder internasjonalt. WHO og FAOs felles organisasjon Codex Alimentarius Commission utvikler internasjonale standarder for matvarer for å fremme helse og rettferdig handelspraksis. Organisasjonen har også en rolle i forhold til ernæring, spesielt gjennom arbeidet med merking av mat og standarder for spesielle næringsmidler som morsmelkerstatninger. Mattilsynet er norsk kontaktpunkt for Codex Alimentarius Commission.

*Norsk pådriverrolle i FN og tverrdepartementalt samarbeid for bedre vannforvaltning.*

Sikker tilgang på trygt drikkevann er en menneskerett og svært viktig i menneskers dagligliv. Det er også et delmål for FNs tusenårsmål nr 7. Norge er i perioden 2010-2013 leder av byrået for WHO/UNECEs (FNs økonomiske kommisjon for Europa) Protokoll om vann og helse som har til hovedformål å fremme helse gjennom forbedret vannforvaltning, inkludert beskyttelse av økosystemer og reduksjon av vannrelaterte sykdommer. Helse- og omsorgsdepartementet, Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet samarbeider om å øke oppslutningen om protokollen.

## **Samlet vurdering**

Norge bidrar positivt til verdens folkehelse gjennom vår innsats både i globale fora som FN-systemet med WHO som den mest sentrale arena, gjennom regionale fora som EU og i Nordområdesamarbeidet, samt gjennom det bilaterale utviklingssamarbeidet.

Norsk helsepolitikk samstemmer godt med globale utviklingsmål slik de blant annet kommer til uttrykk i FNs tusenårsmål på helseområdet.

Norge arbeider aktivt for løsninger på helsepersonellkrisen i fattige land, er en pådriver for WHO's veiledende retningslinjer for etisk rekruttering av helsepersonell og vil selv implementere WHO's retningslinjer og dermed ikke aktivt rekruttere helsepersonell fra utviklingsland. Det skal imidlertid ikke legges ekstra hindringer i veien for kvalifisert personell som etter eget ønske søker arbeid i Norge.

Innen utviklingssamarbeidet legges det ned en betydelig innsats fra flere departementer og fra statsministerens kontor til støtte for FNs tusenårsmål for helse og de utviklingsrettede globale helsefondene.

Norge har en tofrontsstrategi mot tobakkskader globalt som omfatter aktivt internasjonalt arbeid for å begrense tobakksbruk og å bruke bistand til å fremme omstilling til annen produksjon i tobakksproduserende land.

Det synes for tiden ikke å være spesifikke utfordringer knyttet til norsk helsepolitikk i internasjonal sammenheng. De globale helseutfordringene er imidlertid store og Norge vil ha en beredskap for å håndtere pandemier og andre problemområder som dukker opp.

## **6 Menneskerettigheter og likestilling**

FNs konvensjoner om menneskerettighetene, ILOs åtte kjernekonvensjoner og den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen forplikter stater som har ratifisert

disse. Norge betrakter sivile og politiske så vel som økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som ukrenkelige. Samtidig er de fellesgoder som i kraft av å bidra til samfunnsmessig pluralisme og mangfoldig økonomisk aktivitet, representerer viktige drivkrefter for utvikling. Likedan anses likestilling for kvinner generelt og kvinners rolle som aktører og bidragsyttere både i arbeidslivet, politikken og i det sosiale liv som en sentral driver for utvikling. Likestilling har vært en nøkkelfaktor i Norges velstandsøkning siden 70-tallet og den norske likestillingsmodellen vekker stor interesse også i utviklingsland. Dette er en positiv sideeffekt som også vektlegges i utviklingssammenheng internasjonalt.

For Norge står menneskerettighetsdialogene med Kina, Indonesia og Vietnam i en særstilling. Særlige innsatsområder omfatter bekjempelse av dødsstraff, tortur, diskriminering på bakgrunn av kjønn, etnisitet eller seksuell orientering, samt arbeid for ytringsfrihet, religions- og livssynsfrihet, rettsstatsprinsipper og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Et viktig tema er arbeidstakerrettigheter og arbeidsstandarder og dialogen med Kina om dette skjer blant annet i en arbeidsgruppe med deltakere fra myndigheter og arbeidslivets parter på begge sider.

Prioriterte grupper i norsk menneskerettighetspolitikk er menneskerettighetsforkjempere, barn, kvinner, seksuelle minoriteter, urfolk og andre minoriteter. Norge er en pådriver for menneskerettighetene i FNs mange organer, blant annet FNs menneskerettighetsråd som Norge er medlem av og i ILO. Norge bidrar aktivt i eksaminasjoner av hvordan FNs medlemsland oppfyller FNs menneskeretts-konvensjoner.

Bildet av Norge som et lite land, men med et stort humanitært engasjement utfordres fra tid til annen. Det har blant annet vært hevdet i forbindelse med innstramming av asylpolitikken de senere årene at denne ikke i tilstrekkelig grad ivaretar menneskerettighetene til en del

asylsøkere som får avslag på sine søknader. Regjeringen mener imidlertid at asylpolitikken er utformet og praktiseres slik at den beskytter og styrker asylinstituttet med sikte på at de som trenger beskyttelsen får den.

Kritikere av norsk menneskerettighetspolitikk har også hevdet at kritikken av brudd på menneskerettighetene er mer forsiktig i dialogen med land Norge er i allianse med eller har sterke økonomiske interesser i enn overfor utviklingsland hvor hovedforbindelsen er norsk utviklingssamarbeid. Regjeringens syn er at norsk engasjement for menneskerettigheter er prinsipielt, og ikke er knyttet opp mot øvrige interesser. Hvordan menneskerettighetsarbeidet utføres, varierer selvsagt fra land til land, alt ettersom hva som best fremmer menneskerettighetssituasjonen i det enkelte land.

Regjeringen har også løpende dialog med det private næringslivet om selskapers ansvar for å ivareta menneskerettigheter i egen og tilknyttede virksomheter. Selskapene oppfordres til å melde fra til norske myndigheter om MR-brudd som måtte forekomme i deres vertsland.

## **Menneskerettigheter**

### *Innsatsen i FNs menneskerettighetsråd.*

Gjennom medlemskapet i FNs menneskerettighetsråd har Norge arbeidet for å styrke samspillet mellom utviklings- og menneskerettighetspolitikken. Aktiv fremme av menneskerettigheter som strategi i samarbeidet med utviklingsland, bidrar til å styrke deres evne til å gjennomføre sine forpliktelser overfor egen befolkning og det internasjonale samfunn.

I FNs menneskerettighetsråd har Norge i sin periode som rådsmedlem siden 2009 fremmet en rekke spørsmål av betydning for menneskers rettigheter i fattige land. Dette gjelder saker knyttet til landsituasjoner hvor Norge i forbindelse med rådets regelmessige landgjennomganger

aktivt har fremmet anbefalinger i dialogen med en rekke land, og på ulik måte bidratt til å støtte oppfølgingen. Det gjelder også arbeidet med økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. I 2010 lyktes det blant annet å få bred enighet om resolusjonen om retten til vann, som er en kontroversiell sak. I 2010 støttet Norge også, politisk og økonomisk, arbeidet til den uavhengige ekspertgruppen for menneskerettigheter og ekstrem fattigdom. Norges støtte til realisering av retten til mat skal også nevnes som et bidrag til realisering av tusenårsmaal nr 1, om reduksjon av ekstrem fattigdom og sult. Norge har spilt og spiller en ledende rolle i forsvaret av urfolks rettigheter internasjonalt. Regjeringen har også vært en pådriver for rettighetene til LHTB gruppen (Lesbiske, homofile, transepersoneer og bifile).

Erkjennelsen av at også næringslivet spiller en viktig rolle på menneskerettighetsområdet er økende. Regjeringen har blant annet med basis i St. meld. nr. 10 (2008-2009) Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi, en aktiv dialog med næringslivet om styrking av dets samfunnsansvar. I FNs MR-råd hadde Norge i 2010 ansvar for og fulgte aktivt opp mandatet for FNs spesialrepresentant for næringsliv og menneskerettigheter.

### **Likestilling mellom kvinner og menn**

Manglende likestilling mellom kvinner og menn, og mellom jenter og gutter er globalt sett en stor utfordring. Kvinner og barn og i særlig grad jenter og personer med nedsatt funksjonsevne er de mest marginaliserte på verdensbasis, i henhold til FNs siste rapport om status for tusenårsmaalene. Mangelen på likestilling, like rettigheter og like muligheter for begge kjønn, påvirker alle de utfordringene vi står overfor når det gjelder å redusere fattigdommen og heve levestandarden blant verdens befolkning.

Svært mange av verdens kvinner og jentebarn utsettes daglig for diskriminerende og undertrykkende praksis. Resultatet er en kraftig



skjevfordeling mellom kjønnene når det gjelder tilgang til verdens økonomiske og sosiale goder, synliggjort gjennom ulike internasjonale rapporter fra FN, Verdensbanken, IMF, Europarådet, EU og andre internasjonale aktører.

En nøkkel til redusert fattigdom ligger i å mobilisere den halvparten av verdens befolkning som utgjøres av kvinner og jenter til å delta i samfunnet på lik linje med menn og gutter. Det kreves også endring i eksisterende makt- og samfunnsstrukturer som opprettholder ulikebehandlingen mellom kvinner og menn, jenter og gutter. Endring er dessuten avhengig av bevissthet rundt reproduksjon av holdninger og handlinger som produserer kvinneundertrykkende og kvinnekriminerende praksis. Menn og gutter må involveres i arbeidet med likestilling dersom vi skal endre gamle og utdaterte måter å organisere samfunnet på.

Norge fremmer kvinners rettigheter, herunder likestilling mellom kvinner og menn og mellom jenter og gutter og ikke-diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, nedsatt funksjonsevne eller seksuell orientering, både i det direkte samarbeidet med andre land og gjennom internasjonale organisasjoner. Kvinners økonomiske deltakelse i samfunnet prioriteres i Norges arbeid i for eksempel ILO og FNs Kvinneorganisasjon, UN Women. Likestilling mellom kvinner og menn fremmes i et samspill mellom utenrikspolitikk og utviklingspolitikk, og som en integrert dimensjon av menneskerettighetspolitikken. Et uttalt likestillingsperspektiv i dialogen med samarbeidspartnere i utviklingssamarbeidet og på sentrale arenaer for dialog og samarbeid, bidrar til å holde likestilling mellom kvinner og menn på den politiske dagsordenen og støtte endringsaktører i sivil samfunn. Det legges vekt på god dialog med likestillingsmekanismer på myndighetsnivå samt kvinneorganisasjoner og andre organisasjoner som representerer det sivile samfunn og

relevante aktører i sivil samfunn, slik at norsk påvirkning ikke underminerer lokale aktørers endringsarbeid fra innsiden.

Norge er en betydelig støttespiller for FNs likestillingssamarbeid, blant annet som pådriver for oppfølging av «Stoltenbergpanelets» anbefalinger om FN-reform (2006) og etablering av en ny og samlet likestillingsenhet. Dette pådriverarbeidet ble kronet med suksess da FNs generalforsamling sommeren 2010 vedtok resolusjonen om opprettelse av UN Women. Norge ble også, i egenskap av stor giver, valgt inn i eksekutivstyret for den nye organisasjonen og vil bruke denne posisjonen til å følge den nye organisasjonen tett. Norge arbeider for eksplisitt å inkludere jenter og kvinner med funksjonsnedsettelse i UN Womens arbeid.

*Norge leder an mot kjønnsbasert vold og kjønnslemlestelse.*

Norge har i mange år vært en ledende støttespiller for FNs kvinnefond UNIFEM, nå del av UN Women, og for de tematiske FN-fondene mot kjønnsbasert vold og mot kvinnelig kjønnslemlestelse. Justisminister Storberget er med i FNs generalsekretærs nettverk av mannlige ledere mot vold mot kvinner. Norge er en pådriver for kvinners rettigheter i FNs MR-råd, og lyktes sommeren 2010 å få gjennomslag for etablering av en ny mekanisme under FNs Høykommissær for menneskerettigheter for ikke-diskriminerende lovgivning på landnivå.

Norge har internasjonalt frontet rettighetene til sårbare grupper som LHBT, funksjonshemmede og urfolk, har tatt til orde for mobilisering av gutter og menn som partnere for likestilling og mot kjønnsbasert vold, har fremmet krav om trygg og legal abort og for anerkjennelse av begrepet seksuelle rettigheter. Også i disse sensitive spørsmålene er det nødvendig å ha et uttalt kjønnsperspektiv. De må også fremmes med forstand og sensitivitet slik at en ikke motarbeider hensikten. Et internasjonalt ekspertmøte om seksuell og reproduktiv helse og rettigheter og likestilling, SRHR, ble arrangert i Oslo høsten 2009, i samarbeid med de øvrige nordiske land, og resulterte i et sett med

gode anbefalinger. Disse ble tatt med inn i de norske forberedelsene til toppmøtet samme år om FNs tusenårsmål, der kvinners og barns helse er sentrale mål.

Norge har vært pådriver i kampanjen for tusenårsmål nr 3 om kvinners deltakelse og likestilling innen utdanning, politikk og økonomi. Den norske utviklingsministeren har bidratt til oppmerksomhet om en global (dansk-initiert) kampanje for FNs tusenårsmål nr 3 (for eliminering av kjønnsforskjeller i grunnskole og videregående skole) og mobilisering av globale ledere som ILO-leder Somavia, WTO-leder Lamy og tidligere FNs generalsekretær Annan, gjennom overrekkelse av MDG3-fakler.

### **Samlet vurdering**

Norsk politikk er generelt forankret i humanitære prinsipper og menneskerettighetene. Norge har i alle år, både bilateralt og i multilateral sammenheng – siden 2009 som medlem av FNs Menneskerettighetsråd – bidratt positivt til å fremme menneskerettighetene globalt. Det samme gjelder norske myndigheters dialog med andre land om menneskerettighetsspørsmål, dialogen med næringslivet om samfunnsansvar og Norges omfattende arbeid nasjonalt og internasjonalt for å fremme kvinners stilling i samfunnet.

I debatten om norsk asyl- og innvandringspolitikk, har det vært hevdet at denne er mer restriktiv enn bildet av Norge som et land med stort humanitært engasjement skulle tilsi. Dette kan diskuteres.

Regjeringens politikk er å sikre at internasjonale regler for asyl følges slik at asylinstituttet styrkes og de som trenger mest til beskyttelse får det.

Utgitt av Utenriksdepartementet  
Postboks 8114 Dep. 0032 Oslo

Omslag: Torbjørn Vagstein

