

**Denne rapporten er skrevet av utviklingspolitisk avdeling
i Kirkens Nødhjelp**

Ansvarlig redaktør: Wenche Fone.

Forsidefoto: Laurie MacGregor /Kirkens Nødhjelp og
Thomas Haugersveen/Statsministerens kontor

Publikasjonsår: 2014

Layout: Martin Berge, Kirkens Nødhjelp

Print: Allkopi

INNHALDSFORTEGNELSE

5	1. SAMSTEMT NORSK UTVIKLINGSPOLITIKK?
5	1.1 Innledning
6	1.2 Hva er samstemthet?
6	1.3 Bistandspolitikk, utviklingspolitikk og utenrikspolitikk
7	2. SAMMENDRAG
8	3. ILLEGITIM GJELD OG ANSVARLIG UTLÅN
9	3.1 Norges rolle i den internasjonale gjeldsdebatten
9	3.2 Bilaterale utlån
10	3.3 Utlån gjennom Statens Pensjonsfond Utland
11	4. STATLIGE INVESTERINGER OG BEDRIFTERS SAMFUNNSANSVAR
12	4.1 Statlig eierskap og norske bedrifters samfunnsansvar
12	4.2 Utviklingsfremmende investeringer
13	4.3 Etsiske retningslinjer for Statens Pensjonsfond Utland
15	5. ULOVLIG KAPITALFLUKT, SKATT OG UTVIKLING
15	5.1 Land-for-land-rapportering
16	5.2 Hemmelighold i skatteparadiser
17	5.3 Åpenhet i utvinningsindustrien
18	6. VÅPENEKSSPORT
18	6.1 Regelverk for våpeneksport
19	6.2 Statlig eierskap og merking av våpen og ammunisjon
20	6.3 Norsk innsats for en internasjonal våpenhandelsavtale
21	7. KLIMA OG ENERGI
22	7.1 Norges posisjoner i de internasjonale klimaforhandlingene
23	7.2 Norske utslipp
24	7.3 Klimafinansiering
25	8. HANDELPOLITIKK OG MATSIKKERHET
26	8.1 Landbruk og mat
26	8.2 Norske offensive interesser og utviklingslands politiske handlingsrom
27	8.3 Globale spilleregler og forhandlingsstyrke
28	9. KONFLIKT, FRED OG SIKKERHET
28	9.1 Beskyttelse av kvinner i krig og konflikt og kvinners deltakelse i fredsbygging og konfliktløsning
29	9.2 Norsk deltakelse i internasjonale operasjoner
30	9.3 Sammenblanding militære operasjoner, humanitær bistand og sivil gjenoppbygging
31	10. KONKLUSJON



Foto: Ken Opprann/Kirkens Nødhjelp

1.0 EN SAMSTEMT POLITIKK FOR UTVIKLING?

1.1 INNLEDNING

Norsk politikk påvirker utvikling i fattige land på mange måter – og ikke bare gjennom utviklings- og bistandspolitikken. Det er dette en samstemt politikk for utvikling handler om. Vi er nå i starten av en ny stortingsperiode, og 2014 er året der mye ny politikk vil utformes. I denne rapporten går Kirkens Nødhjelp gjennom hvordan norsk politikk på en rekke områder påvirker utvikling i fattige land. Formålet er å bidra med konstruktive innspill til hvordan norsk politikk kan bli mer samstemt for utvikling.

Den sittende regjeringen uttrykker støtte til prinsippet om samstemthet i sin regjeringsplattform. Der skriver de at regjeringen skal føre en samstemt utviklingspolitikk, hvor tiltak innen ulike sektorer i størst mulig grad trekker i samme retning¹. Høyre uttaler også klar støtte til prinsippet i sitt partiprogram, der de tar til orde for større grad av samstemthet.²

At norsk politikk skal være samstemt for utvikling er et prinsipp som over lengre tid har hatt bred politisk støtte blant partiene på Stortinget. Dette kom blant annet tydelig til uttrykk i forbindelse med stortingsmeldingen "Klima, konflikt og kapital," som kom i 2009.

Kirkens Nødhjelp har tidligere applaudert de norske styresmaktens vilje til å vurdere samstemthet i utviklingspolitikken. Vi mener allikevel at det er en betydelig svakhet at man ikke har fått til en mer omfattende koordinering på tvers av departementene for å tenke helhetlig i forhold til utviklingspolitikken. Skal regjeringen skape en samstemt politikk for utvikling er den avhengig av at noen plukker opp dirigentpinnen.

Vi mener at det er en svakhet at regjeringen har evaluert seg selv i stedet for å bruke eksterne og uavhengige aktører. Dette er også et punkt hvor OECDs utviklingskomité (OECD DAC) har kritisert Norge i sin evaluering av Norge for 2013. Ifølge OECD kan dette trekke troverdigheten av rapporteringen i tvil. En uavhengig vurdering ville også kunne sikre at alle de politikkområder som er relevante for utvikling blir tatt i betraktning, slik at regjeringen unngår å bli mistenkt for å velge ut kun de politikkområdene som er lite

¹ Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Framskrittspartiet, s 72. <http://www.hoyre.no/filestore/Filer/Politikkdokumenter/plattform.pdf>

² Høyres stortingsvalgprogram, s 96, <http://publikasjoner.hoyre.no/hoyre/160/>

kontroversielle internt. Kirkens Nødhjelp er enig i denne kritikken.

Denne rapporten er den andre hvor Kirkens Nødhjelp evaluerer hvor samstemt ulike politikkområder er for utvikling. Vi peker på det vi mener er viktige temaer som må adresseres for å sikre samstemthet og unngå at utviklingspolitiske mål blir undergravet av andre politiske føringer.

Rapporten bedømmer samstemthet i norsk politikk siden lanseringen av forrige rapport i 2011 og fram til i dag, og rommer dermed både politikken til den rødgrønne regjeringen fram til regjeringsskiftet, og samstemtheten i Høyre-FrP-regjeringens politikk på de områder hvor de har signalisert en politisk retning. Kirkens Nødhjelp velger å presentere rapporten nå, i februar 2014, men legger til grunn at den nye regjeringen kun har regjert siden oktober 2013. Hvordan den nye regjeringens politikk påvirker utvikling gjenstår derfor å se. Vårt mål er at rapporten vil inspirere til videre diskusjon og forbedret politikk, i partier både i og utenfor regjering.

Etter 20 år med ministre for bistand og utvikling har regjeringen Solberg valgt å avvikle denne ministerposten, og integrere disse ansvarsområdene i utenriksministerposten. Kirkens Nødhjelp mener en utviklingsminister er viktig nettopp fordi norske interesser ofte står i motsetning til mange utviklingslands interesser. Da er det avgjørende at vi har en ministerpost som har global utvikling og fattigdomsbekjempelse som sitt hovedmandat. Samtidig ser vi at en utenriksminister som klarer å se utviklingspolitikk i en større sammenheng og som kan bruke sin politiske kraft som utenriksminister har mulighet til å nå lenger på enkelte områder når det gjelder samstemthet. I denne sammenhengen er det viktig for oss å understreke at vår analyse av de politiske områdene i rapporten står uavhengig av om man har en utviklingsminister eller ikke. "Dirigenten" vi etterlyser er heller ikke en utviklingsminister.

Basert på analysene i denne rapporten, har Kirkens Nødhjelp utarbeidet anbefalinger til hvordan regjeringen kan føre en mer samstemt politikk for utvikling. Disse gjør vi rede for i kapittel 10.

1.2 HVA ER SAMSTEMTHET?

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) definerer samstemthet for utvikling som:

“Policy Coherence for Development means working to ensure that the objectives and results of a government’s development policies are not undermined by other policies of that same government which impact on developing countries, and that these other policies support development objectives where feasible”

Samstemthet for utvikling har dermed to nivåer; et lands politikk skal ha en indre logikk og denne politikken skal ikke undergrave utviklingslandenes behov.

Norsk samstemthet i utviklingspolitikken handler i bunn og grunn om hvorvidt Norge gir med den ene hånden og tar med den andre. Rike land kan på den ene siden ha gode ordninger som bidrar til utvikling, gjennom bistand eller gode investeringsordninger, og samtidig undergrave utviklingspolitiske målsetninger gjennom å f. eks. holde fattige land unna egne markeder. Videre har rike land som Norge ofte høye klimagassutslipp som bidrar til klimaendringer i allerede sårbare land. Samstemthet i utviklingspolitikken handler om å motvirke dette. Mens bistandspolitik i stor grad retter seg inn mot konsekvensene av fattigdom, kan en samstemt utviklingspolitikk bidra til å løse årsakene til fattigdom og ulikhet.

1.3 BISTANDSPOLITIKK, UTVIKLINGSPOLITIKK OG UTENRIKSPOLITIKK

Når Kirkens Nødhjelp med denne rapporten igjen tar et kritisk blikk på samstemthet i norsk utviklingspolitikk er det viktig å forstå hvor utviklingspolitikken plasserer seg i det politiske landskapet. Utviklingspolitikk, bistandspolitik og utenrikspolitik er ikke det samme, men de er tett knyttet sammen.

Utviklingspolitikk er all politikk som berører utvikling av levevilkår for mennesker i utviklingsland. Utviklingspolitikken vil derfor berøre et bredt spekter av politiske områder så som handel, investeringer, klima og miljø, helse, utdanning, sysselsetting, migrasjon og teknologioverføring.

Bistandspolitikken er ett element i utviklingspolitikken, men verken det eneste eller det viktigste for å oppnå utvikling. Bistand er i hovedsak direkte økonomiske overføringer til utviklingsland som ledd i å redusere fattigdom, bidra til økonomisk og sosial utvikling, fordele ressurser og håndtere humanitære kriser. Slike overføringer vil være nødvendig i lang tid framover for å motvirke de store ulikhetene mellom fattige og velstående

i verden. Hva og hvilke land som kvalifiserer til bistand besluttes i OECDs utviklingskomite DAC i nært samarbeid med FN.

Utenrikspolitikken skal ivareta norske interesser og verdier i en stadig mer globalisert verden. Både bistandspolitikken og utviklingspolitikken er å regne som en del av norsk utenrikspolitik, sammen med mange andre politiske områder. Denne samordningen er på mange vis et gode, fordi den skal bidra til å fremme sammenheng og helhet innenfor svært viktige politiske områder.

Bistanden har historisk sett i alt for stor grad vært preget av giverlandenes geopolitiske og kommersielle interesser og har ikke hatt fattigdomsbekjempelse og utvikling som viktigste mål. Selv om det er i Norges egeninteresse å bekjempe fattigdom og å fjerne årsakene til krig, konflikt og ufrivillig migrasjon, betyr ikke dette at norske særinteresser skaper effektiv fattigdomsbekjempelse og en god utviklingspolitikk

2. SAMMENDRAG

Det er bred enighet om at en effektiv fattigdomsbekjempelse krever en samstemt utviklingspolitikk for å oppnå bærekraftige resultater. Dette betyr at departementer som tidligere begrenset seg til å fremme norske særinteresser nå må tenke og arbeide langs flere dimensjoner.

Illegitim gjeld og ansvarlig utlån: Den norske regjeringen ligger helt i front internasjonalt når det kommer til anerkjennelse og operasjonalisering av prinsipper om illegitim gjeld og ansvarlig utlån. Den forrige regjeringen var først ute blant verdens kreditorland til å gjennomføre en uavhengig en gjeldsrevisjon og jobber internasjonalt for å få på plass en gjeldsslettemekanisme. Det trekker imidlertid ned at utlån til utviklingsland gjennom Oljefondets kjøp av statsobligasjoner på tross av stortingets anbefaling mangler etisk styring, og dermed ikke er samstemt med regjeringens politikk for ansvarlige utlån.

Statlige investeringer og bedrifters samfunnsansvar: Krav om redegjørelse for hva norske selskaper gjør for å integrere hensynet til samfunnsansvar i regnskapsloven trekker opp. Utover dette viser norsk eierskapsutøvelse at regjeringen prioriterer styrking av selskapenes posisjon. Når det gjelder investeringer er styrkingen av Norfund som instrument positivt, men utover dette inntar Norge ofte posisjoner der norske interesser styrer og ikke utviklingslandenes behov. Det er kritikkverdig at bare 1 % av SPU er investert i lav- og lavere mellominntektsland som står for 13 % av verdensøkonomien, men SPUs retningslinjer for investeringer i aksjer og bedriftsobligasjoner er et godt utgangspunkt for etisk forvaltning av oljeformuen.

Ulovlig kapitalflukt, skatt og utvikling: Det er svært positivt at regjeringen har gått inn for land-for-land rapportering fra 2014, og at dette regelverket ser ut til å bli sterkere og komme tidligere enn EUs. Norge er også en pådriver i arbeidet med åpenhet i utvinningsindustrien, blant annet gjennom den aktive støtten til Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Det er positivt at den forrige regjeringen i Stortingsmelding 25, Dele for å skape (2012-2013), også har tatt til ordet for å øke støtten til afrikanske land som ønsker å reforhandle gruveavtaler. Kirkens Nødhjelp skulle i tillegg ha ønsket at regjeringen satte ned en kommisjon med mandat om å gjennomgå og lage anbefalinger for statseide selskapers tilstedeværelse i utlandet. I tillegg er norsk politikk når det gjelder å hindre selskaper i å bruke skatteparadiser til å unndra skatt fra utviklingsland langt fra det den har potensial til.

Våpeneksport: Manglende sluttbrukererklæringer på våpensalg til NATO-land fører til at norske våpen selges til tredjeland i krig eller konflikt. Norge risikerer å selge våpen og våpenkomponenter direkte til land som er ansvarlige for grove menneskerettighetsovergrep. Regjeringen har lovet at norsk ammunisjon skal merkes, men dette arbeidet er ennå ikke slutført. Det er problematisk at norske selskaper ikke er bundet av norske lover når de eksporterer våpenmaterieell fra fabrikker i utlandet. Norge hadde en ledende posisjon i det internasjonale arbeidet med å få på plass en våpenhandelsavtale.

Klima og energi: Norge har hatt en progressiv posisjon internasjonalt, men det gjøres for lite for å få ned norske klimagassutslipp og Norge er langt fra å nå sine nasjonale mål. Norge skal ha skryt for å bruke store summer på klimafinansiering, men det trekker ned at dette finansieres innenfor bistandsrammen på 1 % av BNI. Det er også uklart hvordan de ser for seg byrdefordelingen i en ny internasjonal avtale.

Handelspolitikk og matsikkerhet: Norge er proteksjonistiske og undergraver utviklingslands behov i internasjonale landbruksforhandlinger. Den såkalte GSP-ordningen har ingen verdi så lenge den fjernes med en gang den begynner å fungere. I fisk- og industrivareforhandlingene har Norge liberaliseringskrav som ikke er samstemt med utviklingslandenes behov for å kunne beskytte egne markeder. Også i de bilaterale handelsavtalene går Norge langt i å innskrenke utviklingslands politiske handlingsrom. Norges posisjoner i internasjonale handelsforhandlinger har vært preget av sterke egeninteresser som undergraver utviklingslands behov.

Konflikt, fred og sikkerhet: "Norges strategiske plan 2011 – 2013 for kvinner, fred og sikkerhet" er et svært godt utgangspunkt for å ivareta kvinners behov i konfliktsituasjoner, men planen må nå følges opp. Norge har en solid posisjon internasjonalt når det gjelder støtte til FNs internasjonale operasjoner, men kan komme i utfordrende posisjoner i de tilfeller der NATOs nye interesseområdedefinisjon blir tatt i bruk. Selv om norsk politikk tydelig har markert skillet mellom militær innsats, humanitær bistand og sivil gjenoppbygging, står en hele tiden i fare for å legitimere en tidlig sammenblanding. En står også i fare for å la sikkerhetsutfordringer styre prioriteringene i bistanden.

3. ILLEGITIM GJELD OG ANSVARLIG UTLÅN

Opp gjennom historien har rike land og internasjonale finansinstitusjoner ved mange anledninger lånt ut penger til autoritære og korrupte ledere i fattige land der pengene ikke har kommet befolkningen til gode. Denne typen gjeld kan karakteriseres som illegitim gjeld. Sentralt i prinsippet om illegitim gjeld ligger det at ikke bare lånetaker, men også lånegiver har et ansvar for lånenes sosiale, miljømessige og økonomiske bærekraft.

Det finnes i dag ingen gjeldshåndteringsmekanismer som vurderer legitimiteten til eksisterende lån. Det har imidlertid blitt vedtatt retningslinjer for ansvarlig utlån i

FN. Så langt har disse retningslinjene blitt anerkjent av 13 land.

Regjeringen Solberg legger på papiret ikke like mye vekt på arbeidet mot illegitim gjeld og for ansvarlig utlån som Stoltenberg-II. I Sundvollen-erklæringen nevnes det kun at regjeringen vil "bidra til gjeldsslette for fattige land gjennom både internasjonale og bilaterale avtaler". Det er ennå ikke klart hvordan regjeringen vil følge opp arbeidet som er satt i gang nasjonalt og internasjonalt på henholdsvis gjeldsrevisjon og ansvarlig långiving.



Foto: Jens Aas-Hansen/Kirkens Nødhjelp

3.1 NORGES ROLLE I DEN INTERNASJONALE GJELDSDEBATTEN

Norsk politikk: I stortingsmeldingen "Klima, Konflikt og Kapital" fra 2009 heter det: "Gårsdagens utlånspraksis bør studeres for å lage gode rutiner for fremtiden. Dette gir også grunnlag for å vurdere hvorvidt gammel, utestående gjeld er legitim. Her må det imidlertid oppnås enighet om kriterier som lar seg operasjonalisere i praksis." I meldingen uttalte den rødgrønne regjeringen at de ville "føre en aktiv politikk overfor internasjonale finansieringsinstitusjoner og andre kreditorer for å sikre en ansvarlig utlånspraksis".

Dette ble fulgt opp ved at Norge finansierte et FN-prosjekt for å definere prinsipper for ansvarlig utlån og låneopptak. Disse ble lansert i april 2012, og til nå har 13 land gitt sin tilslutning til prinsippene. Videre ble det annonsert at Norge ville støtte et nytt FN-prosjekt om implementering av prinsippene og arbeidet for en uavhengig global gjeldsslettemekanisme. I februar 2014 har Utenriksdepartementet under den nye regjeringen signalisert at de vil fortsette den økonomiske støtten til dette arbeidet.

3.2 BILATERALE UTLÅN

Norsk politikk: Norge har i de siste tiårene slettet gjeld til en rekke fattige land. I hovedsak er dette koordinert med andre kreditorland og internasjonale gjeldssletteinitiativer. Denne gjeldssletten er rettet inn mot de aller fattigste landene og er begrunnet med låntakerlandets manglende evne til å betjene lånet uten at det får alvorlige utviklingsmessige konsekvenser. Den er ikke knyttet til diskusjonene om illegitim gjeld eller ansvarlig utlån.

Unntaket er da regjeringen i 2006 besluttet å slette den resterende gjelden til fem land tatt opp under den såkalte skipseksportkampanjen på slutten av 70-tallet. Regjeringen begrunnet gjeldssletten med at Norge hadde et "kreditormedansvar" for at lånene ikke var økonomisk bærekraftige.

I august 2012 fulgte regjeringen opp med å varsle en uavhengig gjeldsrevisjon som skulle gå gjennom norske fordringer og vurdere legitimiteten ved disse. FNs retningslinjer for ansvarlig utlån ble anvendt for å vurdere om gjelden var illegitim. Gjeldsrevisjonen ble lagt frem i august 2013 og konkluderte med at en stor del av de

Vår vurdering: Norge har en ledende rolle blant kreditorland i arbeidet med å definere og utrede mulighetene for en internasjonal anerkjennelse av illegitim gjeld. Ifølge regjeringens siste utviklingsmelding sikter Norge på å innta en "mellomposisjon" mellom andre kreditorland og sivilsamfunnsorganisasjoner.

Norge har etter vår vurdering inntatt en diplomatisk, men offensiv og rolle i relevante internasjonale fora for å få fart på gjeldssaken, og fortjener ros for å ha vært sentral i utviklingen av de nye FN-retningslinjene, for å opptre resultatorientert og for å uttrykke samstemthet mellom politikk ute og tiltak hjemme. Foreløpig tyder signalene fra den nye regjeringen på at de i stor grad kommer til å videreføre den gjeldspolitiske profilen fra foregående regjeringer, men det gjenstår å se hvordan regjeringen Solberg følger opp dette arbeidet.

Vurdering: 😊

undersøkte fordringene inneholder større eller mindre brudd på FN-retningslinjene. Men retningslinjene kom på plass først nylig, lenge etter at lånene ble gitt, og det er ikke tatt stilling til eventuell gjeldsslette.

Vår vurdering: Norge har vært et foregangsland som det første blant likesinnede land til å anerkjenne prinsippene om illegitim gjeld og ansvarlig utlån og til delvis å følge opp i praksis gjennom slettingen av skipseksportgjelden.

Norske myndigheter fortjener også ros for å gjennomføre den første gjeldsrevisjonen i et kreditorland noen sinne. Vi mener det er svært positivt at FNs prinsipper for ansvarlig utlån ble lagt til grunn, og at det var en uavhengig part som gjennomførte revisjonen. Vi mener Norge fører en solid politikk på dette feltet, som er godt samstemt med utviklingslandenes behov. Vi følger imidlertid spent med på hva som blir den praktiske konsekvensen av gjeldsrevisjonen, hvorvidt regjeringen følger opp gjeldsrevisjonen med gjeldssletting eller ikke.

Vurdering: 😊

3.3 UTLÅN GJENNOM STATENS PENSJONSFOND UTLAND

Norsk politikk: Gjennom Statens Pensjonsfond Utland (SPU) låner Norge ut 1 020 milliarder kroner til andre stater ved kjøp av statsobligasjoner og statsrelaterte obligasjoner.¹ Størsteparten av lånene er gitt til andre rike land, men en betydelig andel er gitt til utviklingsland. Blant disse er også land med korrupte og autoritære styresett.

Investeringer i statsobligasjoner er ikke underlagt SPUs etiske retningslinjer. De er imidlertid underlagt "Mandat for forvaltningen av Statens Pensjonsfond Utland". Tidligere la mandatet kun én etisk begrensning på denne typen investeringer, nemlig at fondet ikke skulle kjøpe statsobligasjoner utstedt av Burma. I 2009 ble formuleringen noe skjerpet og sier i dag: "Fondsmidlene skal ikke plasseres i rentebærende instrumenter utstedt av stater eller statsrelaterte utstedere i de særlige tilfeller der departementet har avskåret slike investeringer på bakgrunn av at det er rettet internasjonale sanksjoner av stort omfang mot et bestemt land og Norge har sluttet opp om sanksjonene."

I innstillingen til stortingsmeldingen "Klima, Konflikt og Kapital" fra 2009 ber Stortinget regjeringen vurdere en "fullstendig og offentlig revisjon av all gjeld utviklingslandene har til Norge", og trekker i samme avsnitt spesifikt frem utlån gjennom SPU. Denne utlånsformen ble imidlertid ikke omfattet av gjeldsrevisjonen som ble utført i 2013.

Vår vurdering: Det er positivt at Pensjonsfondet brukes til lån og investeringer i utviklingsland, og Kirkens Nødhjelp hadde gjerne sett en økning av denne praksisen. Det er likevel kritikkverdig at fondets portefølje av statsobligasjoner utstedt av utviklingsland ikke er samstemt med Norges øvrige varsomme utlånspolitikk, og at den ikke er omfattet av den nylig gjennomførte gjeldsrevisjonen. Dette på tross av Stortingets anbefaling. Skjerpingen av formuleringen i mandatet i 2009 har heller ikke medført noen reelle endringer i investeringsprofilen. Utlånsformen, som ligger under finansdepartementet, mangler etter vår vurdering tilstrekkelig etisk styring. Den bør omfattes av regler for ansvarlig utlån og samstemmes med utenriksdepartementets og resten av regjeringens gjeldspolitikk.

Vurdering: 😞

KILDER:

- Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Sundvollen (2013)
- Statens Pensjonsfond Utland, kvartalsrapport (Q1 2013)
- Soria Moria II: Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet (2009).
- Stortingsmelding 13, Klima, Konflikt og Kapital (2008-2009)
- Pressemelding: Norge sletter gjeld fra skipseksportkampanjen (2007)
- Mandat for forvaltningen av Statens Pensjonsfond Utland
- Handlingsplan om gjeldslette for utvikling (2004)

1 Tall fra SPUs kvartalsrapport fra Q1 2013

4. STATLIGE INVESTERINGER OG BEDRIFTERS SAMFUNNSANSVAR

Investeringer er en svært viktig kilde til kapital for mange utviklingsland og kan bidra til økonomisk vekst og reduksjon av fattigdom ved å skape jobber, skatteinntekter, kunnskap og profitt. Da risikoen ved å investere i utviklingsland ofte oppfattes som høy, er det vanskelig for disse landene å tiltrekke seg investeringer fra utlandet. Utviklingsland tilbyr derfor ofte insentiver i form av skattefradrag eller spesielle eksportsoner. Det internasjonale regelverket for investeringer, herunder bilaterale investeringsavtaler og patentlovgivning, tar mer hensyn til internasjonale selskaps behov enn utviklingslandenes.

Det har i de senere år har det vært en økende trend at bistandsmidler brukes for å utløse private investeringer. Dette har økt investeringene til land som ellers ikke ville ha fått dem, samtidig som man i teorien får mer ut av hver bistandskrone.

Den norske stat er en av verdens største finansielle aktører gjennom Statens Pensjonsfond Utland (SPU). Verdien av fondet var pr. 17. februar 2014 5 151 milliarder kroner, godt over 1 000 000 kroner pr. innbygger i Norge. Finansdepartementet er den formelle eieren av SPU og tar de overordnede beslutningene, mens Norges Bank har ansvaret for den operative forvaltningen. Investeringene fordeles på aksjer (ca. 60 %), obligasjoner (ca. 35 %) og eiendom (inntil 5 %). 90 % av fondet investeres i utviklede land, 10 % i fremvoksende markeder. Selskapene som SPU har eierandeler i, forventes å opptre i henhold til internasjonalt anerkjente, globale standarder for selskapsstyring.



Foto: Olav A. Saltbones/Kirkens Nødhjelp

4.1 STATLIG EIERSKAP OG NORSKE BEDRIFTERS SAMFUNNSANSVAR

Norsk politikk: Stoltenberg II-regjeringen skriver i Stortingsmeldingen om næringslivets samfunnsansvar (St.meld. nr. 10 (2008 – 2009)) "Bedrifter med statlig eierskap skal være ledende i å ta samfunnsansvar. Staten skal bidra til dette gjennom aktiv eierskapsutøvelse og har slått fast at den ønsker å "bruke det statlige eierskapet til å øke selskaperens ivaretagelse av samfunnsansvar."

Nylig endret regjeringen regnskapsloven og inkluderte krav om at store norske foretak skal redegjøre for hva foretaket gjør for å integrere hensynet til menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter og sosiale forhold, det ytre miljø og bekjempelse av korrupsjon i sine forretningsstrategier, i sin daglige drift og i forholdet til sine interessenter.

Sundvolden-erklæringen sier lite om bedrifters samfunnsansvar, men det slås fast at regjeringen skal føre en "ansvarlig statlig eierskapspolitikk med rom for verdiskapning" Regjeringen har signalisert at det kommer en ny eierskapsmelding.

Vår vurdering: Kravene innført med de nylige endringene i regnskapsloven er et skritt på veien mot å sikre at samfunnsansvar integreres på alle nivå og i selskaperens

daglige rutiner og plikter. Utover dette kan det synes som at regjeringen i større grad vektlegger å styrke norske selskapers konkurranseevne, enn å ivareta etikk og miljø.

Statoil er gjennom selskapets overføringer til myndighetene i Angola med på å legitimere det korruperte regimet i landet. På tross av dette synes det ikke som regjeringen anser Statoils engasjement i Angola som problematisk. Vi mener at regjeringen må sette ned en kommisjon som utarbeider etiske retningslinjer for statseide selskaper i utlandet.

Kirkens Nødhjelp har oppfordret regjeringen til å oppnevne et ombud for bedrifters samfunnsansvar som kan få innsyn, etterforske og refse selskaper som ikke tar ansvar for etikk og miljø. I tillegg vil et slikt ombud kunne jobbe for juridisk bindende regler både i Norge og internasjonalt. Norge mangler ennå et ombud, men regjeringen skal ha ros for at ordningen med OECDs kontaktpunkt er blitt styrket og nå fremstår blant de beste i verden. Det gjenstår å se hvorvidt regjeringen er villige til å følge kontaktpunktets anbefalinger.

Vurdering: 😊

4.2 UTVIKLINGSFREMMEDE INVESTERINGER

Norges politikk: Regjeringen anser "Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland" (Norfund) som et viktig verktøy for å øke investeringene i de fattigste landene. Fondets samlede investeringsportefølje var ved utgangen av 2012 på 8,3 mrd. kroner, og den årlige bevilgningen til fondet over statsbudsjettet er for 2013 på 1,18 mrd. kroner.

For å forhindre at investeringene bidrar til skatteunndragelser fra utviklingsland har regjeringen begrenset Norfunds muligheter til å investere via skatteparadis utenfor OECD uten informasjonsutvekslingsavtale med Norge. Regjeringen har i tillegg varslet at det skal utarbeides en positiv liste over hvilke jurisdiksjoner/finanssentra Norfund skal få anledning til å bruke.

Norfund oppgir årlig nøkkelinformasjon om alle sine investeringer. Det rapporteres også på utviklingseffekten av investeringene.

Regjeringen besluttet i 2009 å sette av 20-30 mrd. kroner av Statens Pensjonsfond Utland til miljørelaterte investeringer. Denne typen investeringer kalles positiv filtrering, fordi investeringsuniverset begrenses til virksomheter som fremstår som fordelaktige i forhold til etiske spørsmål, miljø, fattigdomsbekjempelse og liknende.

Statens Pensjonsfond Utland investerer i aksjer, obligasjoner og eiendom i hele verden. Det er et mål at 10 prosent av porteføljen skal plasseres i fremvoksende markeder/utviklingsland.

Vår vurdering: Norfund synes å virke etter hensikten og kan vise til gode resultater. Norfund regner at for hver bistandskrone som brukes til energiinvesteringer mobiliserer 10 andre.

Begrensningene i bruken av skatteparadis Norfund er pålagt, er ikke dekkende. Mange av OECDs medlemsland har høy grad av hemmelighold, og

informasjonsutvekslingsavtalene Norge inngår med skatteparadis vil ikke gi utviklingsland innsyn. Det er løfterikt at man ønsker å innføre en positiv liste, men vi vet foreløpig for lite til å konkludere med at dette fører til at de verste skatteparadisene utelukkes. Belgia, Frankrike, Nederland og Finland har enten vedtatt eller er i ferd med å vedta strengere retningslinjer.

Det er positivt at SPU har avsatt 20-30 mrd. til miljørelaterte investeringer - selv om disse i liten grad havner i utviklingsland. Oljefondet investerer i dag i lite i utviklingsland. Mens lavinntekts- og lavere mellominntektsland står for 13 % av verdensøkonomien,

er 1 % av oljefondet investert i disse landene. Den store gruppen utviklingsland og fremvoksende markeder har i dag rundt halvparten av verdensøkonomien. Det er derfor et stort potensial for å øke investeringene i utviklingsland. En økning i investeringene i utviklingsland vil kunne bidra til å skape arbeidsplasser der de trengs mest og ha en høy avkastning. At SPU investerer såpass lite i utviklingsland er ikke i tråd med regjeringens utviklingspolitikk og stadige påfyllinger av Norfunds forvaltningskapital. Her skjuler det seg en vinn-vinn situasjon for Norge og utviklingsland.

Vurdering: 😊

4.3 ETISKE RETNINGSLINJER FOR STATENS PENSJONSFOND UTLAND

Norsk politikk: De etiske retningslinjene trekker opp en grense for hvilke finansielle investeringer fondet kan foreta. SPU har en etisk forpliktelse overfor fremtidige generasjoner og skal sikre en langsiktig avkastning som knyttes til bærekraftig utvikling i økonomisk, økologisk og sosial forstand. Men fondet har også en etisk forpliktelse overfor de som er berørte av investeringene og det skal sikre at det ikke tar en uakseptabel risiko for medvirkning til handlinger eller unnlater som krenker grunnleggende menneskerettigheter, grov korrupsjon eller alvorlige miljødeleggelser.

Fondet har tre virkemidler i utøvelsen av sitt etiske ansvar:

1. Aktivt eierskap gjennom at fondet bruker sin innflytelse som aksjeeier til å påvirke gjennom selskapsdialog og stemmegivning. Fondet fokuserer eierskapsutøvelsen hovedsakelig innenfor seks satsingsområder. Tre av satsingsområdene omhandler god selskapsstyring, mens de tre andre omhandler miljø og samfunnsmessige forhold: barns rettigheter, klima og vannforvaltning.
2. Negativ filtrering som innebærer at noen produkter er utelukket fra investeringsuniverset. I realiteten er dette produsenter eller selskaper som selger våpen som ved normal anvendelse bryter mot grunnleggende humanitære prinsipper og menneskerettigheter eller produserer tobakk.
3. Uttrekk eller utelukkelse av selskaper, basert på en skjønsmessig vurdering for å forhindre at investeringene medvirker til alvorlige menneskerettighetsbrudd, alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner, alvorlig miljøskade, grov korrupsjon eller andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer. I slike tilfeller kommer Etikkrådet for SPU med

en anbefaling om uttrekk, som så behandles av Finansdepartementet. Dette er en prosess som tar lang tid.

SPUs investeringer i statsobligasjoner styres etter andre retningslinjer enn aksjeporteføljen. Disse vurderes under punkt 3.3 i denne rapporten. Se også punkt 5.2 – hemmelighold i skatteparadiser .

Stemmegivning er den mest brukte formen for aktivt eierskap, og fondet fokuserer eierskapsutøvelsen hovedsakelig innenfor seks satsingsområder. Tre av satsingsområdene omhandler god selskapsstyring, mens de tre andre omhandler miljø og samfunnsmessige forhold: barns rettigheter, klima og vannforvaltning.

Utelukkelse av selskaper foregår på to måter. Den første er negativ filtrering i forkant av investeringer. Pr dags dato utelukkes selskaper som produserer eller selger våpen som ved normal anvendelse bryter mot grunnleggende humanitære prinsipper og menneskerettigheter eller produserer tobakk. Den andre måten går ut på å utelukke enkeltstående selskaper der det er uakseptabel risiko for at selskapet er ansvarlig for grove eller systematiske menneskerettighetsbrudd, alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner, alvorlig miljøskade, grov korrupsjon eller andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer. I slike tilfeller kommer Etikkrådet for SPU med en anbefaling om uttrekk, som så behandles av Finansdepartementet.

SPUs investeringer i statsobligasjoner styres etter andre retningslinjer enn aksjeporteføljen. Disse vurderes under punkt 3.3 i denne rapporten.



Foto: Laurie McGregor/Kirkens Nødhjelp

Vår vurdering: De etiske retningslinjene er et godt utgangspunkt for en etisk forvaltning av Norges oljeformue, men konsekvensene av endringene i 2010 og 2011 er uklare. De etiske retningslinjene er styrket gjennom at enheter som selskapene kontrollerer også omfattes og at en har mulighet til å sette selskapene under observasjon dersom en er usikker på om vilkårene for uttrekk er oppfylt. Etikkrådet skal også offentliggjøre prinsippene som ligger til grunn for hvilke selskaper de velger å se på og hvilke rutiner som er knyttet til beslutningene om å oppheve en utelukkelse.

Det er grunn til å sette spørsmålstegn ved Norges Banks eierskapsutøvelse. Det viktigste virkemiddelet, aktivt eierskap, er preget av mangel på åpenhet, til tross for at det nå er etablert en egen portal der en offentliggjør stemmegivningen. Kanskje mest forstemmende er NBIMs avvisning av at OECDs retningslinjer ikke omfatter minoritetsaksjonærer. Det er også en tendens til at saksbehandlingen i Finansdepartementet trekker ut i tid, noe som har ført til at Etikkrådet unnlater å komme anbefalinger.

Vurdering: 😊

KILDER:

- Prop. 1 S (2012-2013) Det Kongelige Utenriksdepartement.
- Prop. 1 S (2012-2013) Det Kongelige Nærings- og handelsdepartement
- Statens eierberetning 2012
- Retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers
- Norfunds utviklingsrapport: Investering for utvikling
- Soria Moria II: Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet (2009).
- NOU 2009:19 Skatteparadis og utvikling. Tilstand, analyser og tiltak.
- St. meld. Nr. 13 (2008-2009): Klima, konflikt kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom. Utenriksdepartementet.
- St.meld. nr. 10 (2008-2009) Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi
- Meld. St. 25 (2012-2013): Dele for å skape. Demokrati, rettferdig fordeling og vekst i utviklingspolitikken, Utenriksdepartementet.

5. ULOVLIG KAPITALFLUKT, SKATT OG UTVIKLING

Ulovlig kapitalflukt er et enormt problem for utviklingsland. I følge Global Financial Integrity var den ulovlige kapitalflukten fra utviklingsland i 2011 på 946 milliarder dollar, noe som gjør at fattige land blir snytt for sårt trengte skatteinntekter.

Skatteunndragelse, kriminalitet og korrupsjon er følger av hemmeligholdet som tilbys av skatteparadis som Sveits, Caymanøyene og De Britiske Jomfruøyene. Samtidig er skattinntekter avgjørende for enhver stat og danner grunnlaget for samfunnskontrakten mellom

innbyggerne og de folkevalgte. I utvinningsindustrien er problemene spesielt store. Med høye inntekter følger store utfordringer. Å bekjempe korrupsjon, sikre statens inntekter og fordeling av disse er spesielt viktig i denne sektoren.

Mer åpenhet både fra selskaper og stater fremheves som en måte å håndtere disse utfordringene på. Blant forslagene til tiltak er land-for-land-rapportering, en multilateral avtale om automatisk informasjonsutveksling om skatt, og registre over hvem som eier hvilke selskaper.

5.1 LAND-FOR-LAND-RAPPORTERING

Norsk politikk: Kapitalfluktutvalget anbefalte i 2009 en gjennomgang av norsk regnskapslovgivning med sikte på å få norske flernasjonale selskaper til å rapportere på en måte som vil gjøre det lettere å avdekke skatteunndragelse. I etterkant av utvalgets anbefalinger har USA lovhjemlet en slik rapportering i den nye finansloven og i april 2013 ble det enighet i EU om å innføre begrensede Land-for-land-regler (LLR-regler) for utvinningsindustrien, som også vil omfatte norsk lovgiving gjennom EØS-avtalen. Saken ble utredet våren 2013 av en arbeidsgruppe nedsatt av finansdepartementet. Arbeidsgruppen gikk inn for mer omfattende rapportering enn EU blant annet ved å be om en rekke ikke-finansielle data. En slik rapportering kan bidra til å avsløre skatteunndragelse. Departementet var ikke med på dette i sin vurdering og gikk inn for å legge norsk lov tett opp til EU. En konsekvens var at selskaps støttefunksjoner i andre land, som skatteparadis, ikke ble omfattet av standarden. Etter valget møtte dette forslaget mostand i Stortinget og i budsjettbehandlingen ble det vedtatt at formålet med lovgivningen også må være å hindre uønsket skattetilpasning. Etter dette ble loven utvidet noe og inkluderer nå rentekostnader i tilknytning til land utenom produksjonsland.

Vår vurdering: Regjeringen fortjener ros for at den har innført et strengere og bedre regelverk enn det som kommer i EU for utvinningsindustrien. Samtidig pågår det en bredere debatt i EU om land-for-land rapportering. En lignende rapportering er innført for banksektoren og det snakkes om generelle regler for alle bransjer. Her kan det skje ting fort. Det er derfor en tapt mulighet at regjeringen ikke gikk lenger i dybde på rapporteringen ved å be om mer informasjon, koblet standarden til regnskapet og reviderte tall, samt vurderte flere sektorer.

Regjeringen-Solberg arvet saken fra Stoltenberg-II og gikk sammen med KrF og V inn for å også inkludere uønsket skattetilpasning som en del av lovens formål. Konsekvensen av dette ble en lov som vil gi mer informasjon som kan være nyttig for å avsløre skatteunndragelse. Regjeringens politikk på området er dermed samstemt med arbeidet som har pågått i Utenriksdepartementet for å styrke lands inntektsgrunnlag gjennom programmer som skatt for utvikling og olje for utvikling. Saken er et eksempel på at et forslag som startet med utgangspunkt i utviklingslands behov også kan løse utfordringer OECD-land står overfor.

Vurdering: 😊



Foto: Sean Meling Murray/Kirkens Nødhjelp

5.2 HEMMELIGHOLD I SKATTEPARADISER

Norsk politikk: Regjeringen har de siste sju årene inngått en rekke nye bilaterale informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadis gjennom et nordisk samarbeidsprosjekt. Disse avtalene vil i noen grad bedre tilgangen på informasjon om norske privatpersoners plasseringer i utlandet. Norge er aktiv gjennom Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) i arbeidet for automatisk informasjonsutveksling og problemer knyttet til skatteflukt og erodering av skattebaser. Arbeidet med de nye skattereglene ledes av G20-landene og det ser foreløpig ut som at utviklingslandene holdes utenfor.

Det er inngått et samarbeid mellom Skatteetaten i Norge og skatteetatene i Mosambik, Tanzania og Zambia, som en del av Norads program Skatt for utvikling. Utenriksdepartementet har dessuten varslet at man skal satse på å få til en internasjonal konvensjon om åpenhet i finanssektoren.

Vår vurdering: Systemet med de bilaterale informasjonsutvekslingsavtalene er komplisert og vanskelig å implementere for utviklingsland. G20-landene og OECD har erklært multilateralavtaler om automatisk informasjonsutveksling. Slike avtaler kan, om de designes riktig, være enklere for utviklingsland å dra nytte av. G20 ønsker foreløpig kun å inkludere rikere land i denne prosessen.. I en samstemt politikk burde man også ha

vurdert utviklingslands interesser i slike sammenhenger. Her kan Norge komme sterkere på banen.

SPU har investert i mange selskaper med virksomhet i utviklingsland og som samtidig er til stede i skatteparadis. Det er grunn til å tro at flere av disse selskapene på ulike vis bruker skatteparadis til unngå eller unndra seg skatt. Regjeringen har så langt ingen uttalt politikk på området. Det ble i forbindelse med behandlingen av Stortingsmeldingen om SPU i 2010 (Meld. St. 15 (2010-2011)) lovet en offentliggjøring av et forventningsdokument om åpenhet, men dette har ennå ikke kommet. I en samstemt politikk bør et slikt dokument også ta hensyn til utviklingslands interesser, ved for eksempel å stille strengere krav til sektorer som utvinningsindustrien.

Det finnes også eksempler på at regjeringen trekker i samme retning. Her er det verdt å nevne Skatteetatens bidrag til kapasitetsbygging av skatteetater i utviklingsland.

Til tross for at regjeringen har bidratt til en internasjonal debatt om temaet, har man i liten grad har fulgt opp dette med nasjonale tiltak. Det ligger et utnyttet potensial i den politikken som føres.

Vurdering: 😊

5.3 ÅPENHET I UTVINNINGSIINDUSTRIEN

Norsk politikk: Regjeringen har et bredt engasjement for å fremme åpenhet i utvinningsindustrien. Norge er en aktiv støttespiller til og huser sekretariatet for Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Gjennom programmet Olje for Utvikling (OFU) får utviklingsland med petroleumsressurser tilgang til norsk ekspertise. Formålet er å utnytte ressursene til folks beste og på en miljømessig forsvarlig måte. Norsk ekspertise har med tilsvarende formål også blitt gjort tilgjengelig i gruvesektoren. I Zambia har myndighetene, med norsk støtte, utformet ny lovgivning for kobbersektoren i landet. I Stortingsmelding 25 Dele for å skape (2012-2013) tok regjeringen til orde for å øke støtten til afrikanske land som ønsker å reforhandle gruveavtaler.

Vår vurdering: Norges omfattende kompetanse innen oljesektoren gjøres tilgjengelig for et utvalg utviklingsland gjennom OFU. Dette arbeidet involverer fire departementer og er et eksempel på at utviklingspolitikken går utover Norad og UD. Dette er positivt. Programmet for å gjøre tilsvarende innenfor gruveindustrien har gode resultater.

Statoils økende engasjement ute i verden gjør at bistandsprogrammer, som OfU eller Skatt for Utvikling, stadig oftere finner sted sammen med norske næringsinteresser. Gitt Norges store økonomiske interesser innen olje- og gass, kan det bli en utfordring at politikken samstemmes med norske interesser snarere enn utviklingslandenes interesser.

Gjennom EITI samarbeider næringsliv, sivilsamfunn og myndigheter om et minimum av åpenhet innenfor utvinningsindustrien. Det viser vilje til samstemthet at Norge, som eneste rike land, har fått godkjentstempel av organisasjonen. Samtidig blir det stadig tydeligere at ambisjonsnivået for EITI ligger for lavt, og at det ikke er tilstrekkelig å bare se på inntektssiden. Det er åpenbart positivt at man har klart å enes om en minimumsstandard, men arbeidet må ikke stoppe med det.

Norge er eier i en rekke selskaper i utvinningsindustrien, både gjennom Statens Pensjonsfond Utland, Statens Pensjonsfond Norge og direkte eierskap. Eksisterende forventninger om at både statseide og selskap i porteføljen engasjerer seg i EITI og lignende prosesser kan med fordel styrkes og gjøres mer eksplisitt.

Konklusjonen blir at regjeringen her fører en politikk der ulike departementer i all hovedsak trekker i samme retning som målsetningene for utviklingspolitikken.

Vurdering: 😊

KILDER:

- NOU 2009:19 Skatteparadis og utvikling. Tilstand, analyser og tiltak.
- Prop. 1 S (2012-2013) Det Kongelige Utenriksdepartement.
- St. Meld. No. 10 (2008-2009). Bedrifters samfunnsansvar i en global økonomi.
- Regjeringens Handlingsplan mot økonomisk kriminalitet.
- St. meld. Nr. 13 (2008-2009): Klima, konflikt kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom.
- NOU 2008: 14 Samstemt for utvikling? Hvordan en helhetlig norsk politikk kan bidra til utvikling i fattige land.
- Soria Moria II: Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet (2009).
- Meld. st. 13 (2010-11): Aktivt eierskap: Norsk statlig eierskap i en global økonomi.
- Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011, A December 2013 Report from Global Financial Integrity.
- Meld. St. 25 (2012-2013): Dele for å skape. Demokrati, rettferdig fordeling og vekst i utviklingspolitikken, Utenriksdepartementet.

6. VÅPENEKSPORT

Hvert år mister mer enn 526 000 mennesker livet som følge av væpnet vold, i følge tall fra Small Arms Survey. De aller fleste som rammes av væpnet vold bor i fattige land, mens våpnene i stor grad blir produsert i rike land. Tilgang på håndvåpen og andre konvensjonelle våpen forlenger og forverrer kriger og konflikter, og bidrar til kriminalitet, frykt og lidelser. I følge FN utgjør væpnet vold en humanitær trussel og er et av de største hindrene i oppnåelsen av FNs tusenårsmål for utvikling.

For å begrense væpnet vold er det avgjørende både å styrke kontrollen med den legale våpenhandelen og å bekjempe det illegale markedet. Det er viktig å styrke

kontrollen ved utførsel av våpen, men også muligheten for å kunne spore tilbake hvordan en eventuell utførsel har havnet på avveie.

Norske myndigheter har ønsket å være en bidragsyter til å løse konflikter og skape fred. Samtidig er Norge en betydelig eksportør av våpen, våpendeler og ammunisjon. I 2012 eksporterte Norge forsvarsmateriell for 4,6 milliarder kroner. Norsk eksport av forsvarsmateriell er tett knyttet opp til sikkerhetspolitiske vurderinger og industrien er underlagt egne lover, forskrifter og retningslinjer for eksport.

6.1 REGELVERK FOR VÅPENEKSPORT

Norsk politikk: Norge skal ikke selge våpen til land i krig eller der krig truer¹. Eksport av våpen og ammunisjon fra Norge skal bare skje etter en omhyggelig vurdering av de uten- og innenrikspolitiske forholdene i vedkommende område, herunder spørsmål knyttet til demokratiske rettigheter og respekt for grunnleggende menneskerettigheter. I tillegg heter det blant annet at det skal vurderes hvorvidt den planlagte eksporten i betydelig grad vil hindre en bærekraftig utvikling i mottakerstaten².

Den forrige regjeringens uttalte politikk var "opprettholde og videreutvikle et strengt regelverk for norsk våpeneksport. Regjeringen har som mål å innføre sluttbrukererklæring fra alle land, og arbeide for at dette blir norm i NATO." Det er forventet at den sittende regjeringen følger opp dette arbeidet. Utenriksdepartementet har presisert at dette arbeidet vil gjøres innenfor rammen av NATO. Etter forespørsel fra Utenriks- og forsvarskomiteen utarbeidet Utenriksdepartementet i forbindelse med eksportkontrollmeldingen for 2011 (Meld. St. 8 (2012-2013)) en sjekklister for å sikre mer systematiske vurderinger knyttet til respekten for menneskerettigheter og internasjonal humanitærrett. Det er foreløpig for tidlig å si noe konkret om effekten av implementeringen av denne.

Vår vurdering: Til tross for hovedprinsippene, eksporterer

1 Regjeringens erklæring av 11. mars 1959, gjengitt i Utenriksdepartementets retningslinjer for eksport av forsvarsmateriell.

2 Vedlegg A til Utenriksdepartementets retningslinjer for eksport av forsvarsmateriell, kriterium 8.

Norge våpen til allierte i NATO og Norden uten å kreve noen garanti for at norske våpen ikke blir solgt videre til et tredjeland uten norsk samtykke. Vi kan ikke vite om norske våpen blir solgt videre til land som Syria, Sri Lanka, Israel, Colombia eller Saudi-Arabia. Hverken den forrige eller den nåværende regjeringen har uttrykt ønske å innføre krav om sluttbrukererklæringer ved salg til NATO-land og Norden før dette er blitt en norm i NATO.

Dessuten risikerer vi med gjeldende retningslinjer og praksis at norsk forsvarsmateriell blir solgt direkte til regimer som krenker menneskerettigheter og demokrati. Norge solgte i 2012 forsvarsmateriell i kategori B, inkludert overvåkningsutstyr, til udemokratiske regimer og land som bryter menneskerettighetene, inkludert Saudi-Arabia, Qatar og De Forente Arabiske Emirater.

Hovedprinsippene som ligger til grunn for kontrollen med den norske våpeneksporten, er et godt utgangspunkt for en ansvarlig våpeneksport. Problemet er at retningslinjene og gjeldende praksis ikke er samstemt med intensjonen i prinsippene. Det synes heller ikke som Utenriksdepartementets sjekklister har ført til noen vesentlig endring i gjeldende praksis. Denne praksisen er ikke samstemt med regjeringens ønske om at norsk utenrikspolitikk skal bidra til å løse konflikter og skape fred, slik innledningen til regjeringsplattformens kapittel 16 fremholder.

Vurdering: ☹️



Foto: Bente Bjercke/Kirkens Nødhjelp

6.2 STATLIG EIERSKAP OG MERKING AV VÅPEN OG AMMUNISJON

Norsk politikk: Den norske stat er eier i flere norske våpenselskaper. Blant de statseide våpenselskapene er våpen- og ammunisjonsprodusenten Nammo AS med fabrikker i flere land. For eksport fra norske fabrikker i utlandet gjelder de lover og eksportregler som er fastsatt i de landene hvor de er lokalisert. Selskaper har anledning til å innføre strengere regler om hvem de kan eksportere våpen til enn de er pålagt av myndighetene i det landet de opererer. Regjeringen har så langt ikke pålagt selskaper staten eier å gjøre det.

Nammo AS er den eneste norske ammunisjonsprodusenten. Det har vært bred parlamentarisk enighet om å arbeide for at merking og sporingsmekanismer for norske våpen og ammunisjon utbedres, og jobbe for tilsvarende systemer internasjonalt. Det er derfor forventet at Høyre-Frp-regjeringen vil videreføre dette arbeidet. Praxis for merking av ammunisjon er ikke omtalt i eksisterende lover eller retningslinjer. Norge følger NATOs merkingspraksis. Stortinget har bedt regjeringen om å se nærmere på forslag om å merke hver enkelt patron med selger, førstekjøper og produksjonsparti.

Vår vurdering: Landene Nammo AS har fabrikker i praktiserer eksport av forsvarsmateriell til flere land

Norge ikke tillater eksport av våpen og ammunisjon til. Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar for det statlige eierskapet i våpenproduserende selskap. Departementet anser det imidlertid ikke som sitt ansvar å legge seg bort i reglene som disse selskapene følger når det gjelder eksport fra fabrikker i andre land, til tross for at det i Eierskapsmeldingen fra 2011 uttrykkes forventninger om at statseide selskap skal være ledende i arbeidet med blant annet samfunnsansvar og menneskerettigheter. Regjeringen har ingen kontroll over norsk våpeneksport fra fabrikker i utlandet, og er derfor ikke samstemt med prinsippene for norsk våpeneksport.

På tross av Stortingets enighet om å arbeide for at merking og sporingsmekanismer utbedres, har Nammo ennå ikke begynt å merke ammunisjon godt nok til at en uavhengig sporingsinstans kan tilbakeføre patronen til førstekjøper og produsent. Dette gjør det umulig å vite om norskprodusert ammunisjon havner i konfliktområder eller brukes av myndigheter til å undertrykke egen befolkning. Dette er lite samstemt med målet om å begrense våpeneksporten til slike områder.

Vurdering: ☹️

6.3 NORSK INNSATS FOR EN INTERNASJONAL VÅPENHANDELSAVTALE

Norsk politikk: Norge har deltatt aktivt på flere arenaer for å sikre god eksportkontroll og forhindre ulovlig internasjonal handel med håndvåpen, både i og utenfor FN. To områder Norge har prioritert de siste årene er arbeidet med væpnet vold og utvikling og arbeidet for å få på plass en internasjonal, juridisk bindende avtale for å regulere handelen med konvensjonelle våpen, Arms Trade Treaty (ATT). 2. april 2013 ble en slik avtale vedtatt av FNs generalforsamling. Avtalen slår fast at det ikke skal eksporteres våpen eller ammunisjon der det er fare for at disse fører til brudd på menneskerettigheter eller internasjonal humanitær rett, noe Norge jobbet aktivt for.

Vår vurdering: Regjeringen fortjener ros for sin innsats for en internasjonal våpenhandelsavtale. Norges posisjoner ligger langt fremme, og har trolig bidratt til at avtalen ble så god som den ble. Avtalen er nå ratifisert, og det er viktig at regjeringen jobber internasjonalt for at andre land gjør det samme. Det er samtidig viktig at det norske eksportkontrollregelverket går grundig gjennom for å sikre at alle aspektene av avtalen ivaretas. Dette gjelder blant annet risikovurdering for faren for kjønnsbasert vold, som per i dag ikke er eksplisitt ivaretatt i norsk eksportkontrollregelverk.

Vurdering: 😊

KILDER:

- Meld. St. 8 (2012-2013): "Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2011, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid"
- Svar på skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Trine Skei Grande til utenriksminister Jonas Gahr Støre datert 02.06.2010.
- Soria Moria II: Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet (2009).
- Stortingsmelding 13 (2010-2011): "Aktivt eierskap – norsk statlig eierskap i en global økonomi"
- Retningslinjer av 28. februar 1992 for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av våpen, militært materiell, samt teknologi og tjenester for militære formål
- St. meld. Nr. 13 (2008-2009): Klima, konflikt kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom



Foto: Hege Opseth/Kirkens Nødhjelp

7. KLIMA OG ENERGI

Menneskeskapte klimaendringer rammer fattige og sårbare land og mennesker hardest. Dette er i seg selv en enorm utfordring som gjør det vanskeligere å nå målene om utvikling og fattigdomsbekjempelse, men samtidig er det grunnleggende urettferdig da disse landene har det minste ansvaret for klimaendringene.

Rike land har et ansvar for å bøte på den skaden som allerede har skjedd og som vil øke i framtiden. På samme måte som klimatrusselen er global, må løsningen være global. Arbeidet med å få på plass en internasjonal

klimaavtale som regulerer verdens utslipp av klimagasser og pålegger rike land å betale sin del av klimaregningen og skape en utvikling basert på klimavennlig energi, er nå det viktigste. 2015 blir et viktig år, men vil ikke sette sluttstrek for arbeidet internasjonalt.

Mens det arbeides med en klimaavtale kan ikke Norge sitte passivt og vente før vi handler nasjonalt. Derfor har vi i tillegg til Norges internasjonale innsats, inkludert klimafinansiering, valgt å se på Norges nasjonale utslippsmål.



Foto: ACT/Paul Jeffrey



Foto: Silje Ander/Kirkens Nødhjelp

7.1 NORGES POSISJONER I DE INTERNASJONALE KLIMAFORHANDLINGENE

Norsk politikk: Norge har som mål å være en brobygger i de internasjonale klimaforhandlingene og legger stor vekt på å forstå utviklingslandenes interesser og posisjoner. Norge har sagt seg villig til å kutte tilsvarende 30 prosent av våre utslipp innen 2020 basert på 1990-nivå, og er villige til å øke dette målet til 40 prosent dersom dette kan bidra til en god avtale. Norge har markert seg i arbeidet med et internasjonalt regime for skogbevaring og redusert avskoging og var en pådriver for å sikre en ny forpliktelsesperiode under Kyoto-protokollen.

Norge har en vag posisjon når det gjelder spørsmålet om byrdefordeling mellom rike og fattige land. I Miljøverndepartementets strategi fra 2013 understrekes det flere ganger at verden har endret seg og at en må differensiere mellom land med utgangspunkt i de faktiske forskjellene i landenes økonomi, utslipp og utviklingsstadium. Det historiske ansvaret nevnes ikke og det er fortsatt uklart om dette vil tas med i betraktningen i arbeidet med ny byrdefordeling.

Vår vurdering: Norge har generelt tatt en fremtidsrettet posisjon i de internasjonale klimaforhandlingene. Spesielt har Norge markert seg med initiativer for å bevare regnskog. Norge har også, sammen med EU, kanskje vært den sterkeste forsvaren av Kyoto-protokollen – til nå det eneste juridisk bindende regimet

for regulering av klimagassutslipp. I arbeidet med den nye avtalen som skal tre i kraft i 2020 fastholder Norge at det trengs en bindende avtale.

I lys av Norges ønske om å fungere som en brobygger i forhandlingene, er det imidlertid skuffende at Norge ikke har lagt sterkere vekt på det historiske ansvaret som ligger på landene som har sluppet ut store mengder klimagasser over flere tiår. Norge har et for snevert fokus på å få de store utviklingslandene til å påta seg forpliktelser, uten å legge tilsvarende press på andre rike land eller vise forståelse for at denne type forpliktelser henger sammen med vilje til å bidra med nye og addisjonelle midler fra rike lands side. De tar også til orde for et system der alle land melder inn det de selv bestemmer seg for å kutte istedenfor å identifisere et sett mål eller indikatorer som vil kunne gjøre det mulig å sammenligne landenes innsats.

Norske myndigheter har markert seg med flere forslag om innovative finansieringskilder. Dette fokuset har dessverre blitt tonet ned de siste par årene og det legges større vekt på privat finansiering og at de større landene med fremvoksende økonomier skal bidra mer enn opprinnelig foreslått.

Vurdering: 😊

7.2 NORSKE UTSLIPP

Norsk politikk: Den nye regjeringen vil i følge regjeringsplattformen føre en offensiv klimapolitikk og forsterke klimaforliket, men sier lite om ambisjonsnivået. De har heller ingen henvisninger til FNs anbefalinger eller togradersmålet. I Kyotoprotokollens første forpliktelsesperiode (2008-2012), var norske nasjonale utslipp 4% høyere enn det vi var forpliktet til. Regjeringen overoppfylte likevel forpliktelsene ved å kjøpe klimakvoter fra andre land. I Kyotoprotokollens andre forpliktelsesperiode har Norge forpliktet seg til å kutte 16-19 % i forhold til 1990-nivå.

Vår vurdering: Til tross for høye ambisjoner har Norges utslipp økt med 5 prosent mellom 1990 og 2012. Økningen er høyere enn det vi forpliktet oss til i Kyotoavtalen¹. I tillegg er det heller ingen god start for å nå de nasjonale målene om utslippskutt innen 2020. Selv målene vi har satt om å kutte tilsvarende 30 % innen 2020 er for lavt i forhold til hva FN har sagt er nødvendig², og det som skal tas nasjonalt er enda lavere.

Mens regjeringen sier at den vil føre en offensiv klimapolitikk, så vil de også holde et forutsigbart og høyt tempo når det gjelder å tildele nye områder for petroleumsaktivitet. Det kan bli vanskelig å oppnå

1 Forpliktelsene ble nådd ved å kjøpe kvoter fra utlandet 25-40 % innen 2020

begge mål all den tid petroleumssektoren er den største utslippskilden i Norge samt bidrar til økte utslipp i andre land. Dette synes å vise en mangel av samsvar mellom olje- og energidepartementet og klima- og miljøverndepartementet og dermed mangel på en helhetlig klimapolitikk fra regjeringens side.

Det er dessuten kun 2/3³ av utslippskuttene for 2020 som skal tas nasjonalt. Resten skal oppfylles gjennom kvotekjøp. Det er videre usikkerhet knyttet til hvor store reduksjonene faktisk er ved kjøp av kvoter. Det er blant annet vanskelig å sikre at utslippskuttene er addisjonelle eller om kuttene uansett ville bli gjort. Dette er særlig aktuelt med dagens lave kvotepris.

Vurdering: ☹️

3 I forhold til referansebanen



7.3 KLIMAFINANSIERING

Norsk politikk: Regjeringen annonserte i februar 2014 at bevilgningene til utviklingssamarbeidet skal holdes på 1 prosent av BNI i hele regjeringsperioden. Norge er blant landene i verden med høyest bistandsnivå, og størrelsen på klimafinansiering er også i verdensklasse.

Norge har vært en drivkraft for å få på plass. Det grønne klimafondet, som skal finansiere utslippskutt og klimatilpasningstiltak i utviklingsland, og sitter nå i fondets styre. Regjeringen har per februar 2014 ikke bevilget penger til dette fondet.

Vår vurdering: Miljø og utvikling henger utvilsomt sammen og begge områder er avgjørende for verdens fattige. Derfor er det ekstra viktig at det ene ikke går utover det andre, noe som er tilfelle dersom begge områdene innlemmes i samme budsjett uten å øke budsjetttrammene. Hvis dette gjøres er det de fattige som taper.

Det er et viktig prinsipp at klimafinansieringen skal være ny og addisjonell. Dette er nedfelt i avtalen fra klimatoppmøtet i Cancun og gjentatt i flere avtalettekster som Norge har støttet. Dette prinsippet brytes dersom pengene kommer fra den lovede bistandsrammen.

Regjeringen anerkjenner at det er industrilandene som har ansvaret for det meste av de menneskeskapt klimagassutslippene. Det bør derfor følge som en konsekvens at industrilandene må bidra til å bøte på de skadene som klimaendringene skaper. Midlene til tilpasningsprosjekter må derfor skaleres opp.

Regjeringen har hatt en positiv rolle i arbeidet med å få på plass det grønne klimafondet, men det er viktig at de nå

legger penger på bordet. Skal man nå målet om å få inn hundre milliarder dollar i året innen 2020, er det viktig at Norge går foran som et godt eksempel og bidrar med nye og addisjonelle midler.

I de internasjonale klimaforhandlingene anerkjenner Norge behovet for oppskalering, men er mindre villig til å diskutere hvordan denne oppskaleringen skal se ut, og ønsker ikke fastsatte mål på vei til 2020. Det gjøres heller ikke tilstrekkelig arbeid med å avklare hva som skal til for at den private finansieringen er addisjonell.

Norge skal ha skryt for sitt mål om 1 % av BNI til bistand. Regjeringen skal også ha skryt for villigheten til å finansiere klimatiltak med store summer. Men fordi disse områdene spiser av hverandre, trekker dette ned vurderingen.

Vurdering: 😊

KILDER:

- Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Sundvollen, 7.oktober 2013.
- Klimaforliket 2012: Innst 390 S (2011-2012) Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen
- Innst. 60 S (2013-2014) Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen
- St.prp. nr. 49 (2001-2002): Om samtykke til ratifikasjon av Kyotoprotokollen av 11. desember 1997 til FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9. mai 1992.
- Miljøverndepartementet: Regjeringens strategi for de internasjonale klimaforhandlingene. Ny klimaavtale i 2015 og større utslippskutt før 2020 (2013)

8. HANDELSPOLITIKK OG MATSIKKERHET

«Handel er viktigere for oss enn bistand» sier de 53 statslederne i den Afrikanske Union (AU). De mener at endringer i de internasjonale handelsreglene er nødvendig for å bekjempe fattigdommen og dens årsaker, ikke minst for å skape arbeidsplasser. De totale bistandsoverføringene var ifølge OECD på 125 milliarder dollar i 2012. Verdien av global handel tilsvarer ca 22 000 milliarder dollar, men de fattigste landene er lite involvert.

Handelspolitikk spiller en avgjørende rolle for fattige menneskers matsikkerhet og kampen mot sult. 70 % av verdens fattige er bønder, eller har en jobb i tilknytning til landbruket. Dette forklarer også hvorfor landbruk er et av de aller vanskeligste temaene i handelsforhandlingene. Mange av disse bøndene er selvbergingsbønder uten inntekt, og uten tilgang på kjøling og lagring eller markeder. Om bare en avling slår feil, er risikoen for katastrofe stor, siden fattige land har begrensede

muligheter til å kompensere for dette.

Ifølge FNs matvareprogram er det ikke er global matmangel, men problemer som fattigdom og politisk vanstyre som er de viktigste årsakene til sult. Mange utviklingsland har dessuten et enormt potensial for å øke avlingene på en bærekraftig måte, og tjene penger på eksport. Men dette skjer ikke, på grunn av manglende forutsigbarhet og lønnsomhet. Dette er årsaken til at FN er svært kritisk til måten rike land støtter og beskytter egen landbrukssektor på.

Endring av handelsreglene er nødvendig, men ikke tilstrekkelig, for å bekjempe fattigdom. Parallelt trengs bistand og støtte til bl.a. fagforeninger og bondekooperativer, sivilsamfunn og jordreform innad i fattige land.



Foto: Olav A. Saltbones/Kirkens Nødhjelp

8.1 LANDBRUK OG MAT

Norsk politikk: Regjeringen skriver i sin regjeringserklæring at de ønsker å føre en offensiv handelspolitikk som vektlegger Norges interesser. Disse interessene er ofte ikke i samsvar med interessene til utviklingsland. I internasjonale handelsforhandlinger står Norge sammen med EU og USA mot fattige lands krav om omlegging av rike lands landbrukssubsidier. Det er de mest produksjonsdrivende subsidiene som er mest kontroversielle. Årsaken er at denne subsidietyper fører til at rike land ofte har stor overproduksjon av landbruksvarer. Overproduksjonen dumpes på verdensmarkedet til en kunstig lav pris. Dermed utkonkurreres fattige land til tross for at de egentlig produserer billigst. Fattige land tvinges dermed til å produsere tropiske produkter som kaffe og bananer, som det allerede er stor overproduksjon av, og prisen er derfor lav og uforutsigbar.

Når norske myndigheter skal peke på hvordan de fører en utviklingsvennlig handelspolitikk, vises det ofte til at Norge har nulltoll for de fattigste landene, samt enkelte mellominntektsland. Tollfritaket ble opphevet for Botswana og Namibia høsten 2010. Begrunnelsen var at importen av sauekjøtt fra Namibia var i ferd med å bli så stor den truet norske økonomiske interesser. For å skape rom for økte produsentpriser i Norge, ble det høsten 2012 vedtatt å gå over til prosenttoll for en del landbruksvarer.

Vår vurdering: Innen landbruk står Norge tradisjonelt for en svært proteksjonistisk posisjon, men på grunn av subsidiene er norsk landbrukseksport likevel ikke uvesentlig. Norge eksporterer ikke direkte til utviklingsland, men tar likevel en bit av verdensmarkedet som utviklingsland gjerne ville hatt. Hovedproblemet med norsk politikk er at vi bruker subsidier som faller inn i samme kategori som EU og USA, økonomiene som i størst grad ødelegger for fattige land. Norge kjemper for å opprettholde denne typen produksjonskoblede subsidier, og bidrar dermed til å legitimere deres politikk.

Norge kommer ut blant verstingene på internasjonale rangeringer over hvilke land som har den mest utviklingsvennlige handelspolitikken.

Toll bør brukes for å få til en reell vridning i importen fra rike til fattige land. Den såkalte nulltollordningen (GSP-ordningen) er ingen ting verdt om den fjernes med en gang den begynner å virke. Ordningen gjorde at namibiske sauebønder satset på eksport til Norge. Eksporten steg fra 43 tonn i 2008 til 288 tonn i 2009, og lå an til å bli enda høyere i 2010. Denne suksessen ble det brått satt en stopper for i det regjeringen innførte en kvote på den tollfrie importen på 400 tonn. Dette ødelegger ikke bare for namibiske sauebønder, men signaliserer til andre utviklingsland at dette bare er et tilbud de har så lenge de ikke benytter seg av det i vesentlig grad. Flere land bør inn i denne ordningen, og regjeringen må la være å gjeninnføre importvern når utviklingsland faktisk starter å eksportere.

Selv om regjeringen skulle utvide nulltollordningen vil dette ikke være tilstrekkelig til å si at Norge fører en utviklingsvennlig handelspolitikk, fordi fattige land fortsatt må konkurrere mot tungt subsidierte varer. FN sier imidlertid at rike land kan støtte eget landbruk gjennom såkalte dekoblede subsidier som har ingen eller minimal konkurransevridende effekt, så lenge vi kan garantere at subsidiert mat ikke eksporteres. Derfor bør Norge ta et internasjonalt initiativ for å få alle rike land med på å legge om fra produksjonsdrivende, over til bestemte former for dekoblede subsidier. Eksempler på dette kan være støtte øremerket til kulturlandskap, distriktsbosetting, biologisk mangfold og økologisk drift. Starten på et slikt initiativ bør være å unilateralt fase ut eksportstøtten til landbruket. Konklusjonen er at en samlet norsk handelspolitikk ikke er i nærheten av å være samstemt med utviklingslandenes behov og krav.

Vurdering: ☹

8.2 NORSKE OFFENSIVE INTERESSER OG UTVIKLINGSLANDS POLITISKE HANDLINGSROM

Norsk politikk: I Verdens Handelsorganisasjon (WTO) behandles landbruk som en egen sektor, mens fisk og industrivarer er en annen. Verdien av norsk fiskeeksport har steget kraftig de siste årene og utgjorde i 2012 over 50 milliarder kroner. Regjeringen har signalisert at de vil holde fram med aggressive krav for å sikre markedsadgang for norsk fisk.

I regjeringserklæringen til Høyre og FrP sier de at de ønsker å "forbedre markedsadgangen til eksportmarkedene for fisk og fiskeprodukter, blant annet gjennom bilaterale handelsavtaler". I avtalene

som Norge fremforhandler bilateralt og gjennom EFTA har det vært uttrykt et mål om å "ivareta hensynet til utviklingslandenes utviklingsnivå og behov for politisk handlingsrom", men regjeringserklæringen uttrykker også en målsetning om "friest mulig verdenshandel". Norge har imidlertid foreløpig valgt ikke å inkludere bestemmelser om investeringsbeskyttelse i avtalene med de fattigste utviklingslandene og vil ikke stille krav om liberalisering av tjenestesektoren og ønsker fleksible patentbestemmelser for utviklingsland.

Vår vurdering: FNs Utviklingsprogram (UNDP) bekrefter

at det er en sammenheng mellom åpenhet i økonomien og høy økonomisk vekst. Men det er ikke grunnlag for å si at åpenhet fører til vekst. Derimot finnes det en rekke eksempler på at land har stimulert økonomien og brukt tollbeskyttelse for å bli konkurransedyktige på verdensmarkedet. Etterpå har disse landene liberalisert og åpnet opp for internasjonal konkurranse. Dette gjelder blant annet for land som Kina, Sør-Korea, Taiwan, Singapore og India. På den andre siden finnes det en rekke eksempler på at liberalisering som påtvinges fattige land har store, negative konsekvenser. På 1990-tallet førte strukturaljusteringsprogrammene til konkurs for store industribedrifter i Kenya, Kamerun, Malawi, Tanzania og Zambia. Det finnes også eksempler på at proteksjonisme har vært dårlig for utviklingslands økonomiske vekst og der liberalisering har vært positivt. Poenget er at siden denne sammenhengen ikke er entydig, og effekten av liberalisering avhenger av ulike faktorer innad i land, er det viktig at utviklingsland har nok politisk handlingsrom til å bestemme sin egen utviklingsstrategi. I iveren etter å selge oppdrettslaks til resten av verden, river norske myndigheter også med seg fattige lands handlingsrom til

beskytte egne markeder og produksjon.

På den bilaterale forhandlingsarenaen kan det fremstå som om norske og sveitsiske interesser¹ overstyrer utviklingslandenes behov. Et eksempel er den ikke enda ratifiserte avtalen med Colombia, som inneholder sterkere patentbeskyttelse enn den WTO krever. Dessuten innskrenker avtalen Colombias muligheter til å kunne stille krav til utenlandske investorer om lokalt innhold. Slike krav ble stilt av Norge til utenlandske oljeselskap, og var essensielt i oppbyggingen av offshore leverandørindustrien. En konsekvensutredning med sikte på å avdekke negative utviklingseffekter vil kunne fange opp denne type mangel på samstemthet.

Norsk politikk på dette feltet er ikke samstemt med utviklingshensyn, og Norge må gå bort fra liberaliseringskravene overfor fattige land.

Vurdering: 😞

¹ Norge inngår bilaterale handelsavtaler sammen med de øvrige EFTA-landene; Sveits, Liechtenstein og Island. De to sistnevnte er mindre delaktige i forhandlingene.

8.3 GLOBALE SPILLEREGLER OG FORHANDLINGSSTYRKE

Norsk politikk: Den pågående forhandlingsrunden i WTO startet i 2001, men partene er tross en mindre avtale på ministermøtet i 2013 fortsatt langt unna å komme til enighet om en ny helhetlig avtale. Mens de multilaterale forhandlingene i WTO holder lavt tempo har det poppet opp en lang rekke bilaterale avtaler (mellom ett og ett land, eller mindre grupper av land) og parallelle forhandlinger bestående av mindre grupper innenfor WTO-rammen. Fattige land har en bedre forhandlings situasjon når de kan stå sammen i WTO enn når de forhandler alene mot rike land. I bilaterale forhandlinger kan rike land i større grad presse gjennom sine krav. Eksempelvis har Norge gått lenger i å stille krav i bilaterale forhandlinger enn i multilaterale. Det store antallet bilaterale avtaler er også i ferd med å bli svært uoversiktlig, og vanskelig å forholde seg til for fattige land, både under forhandlingene og i etterkant. Norge har tatt del i forhandlingene i WTO der grupper av hovedsakelig rike land har tatt for seg tjenester og miljøvarer, selv om disse temaene etter Doha-mandatet skulle vært adressert av WTO-medlemskapet som en helhet. Oversiktlige og forutsigbare globale spillereglene, i et multilateralt rammeverk, er en fordel for fattige land.

Vår vurdering: Den norske regjeringen skal ha ros for å etterstrebe åpenhet i WTO-forhandlingene, og vi håper at den etter hvert kommer til å være mer åpne også i bilaterale forhandlinger. Hovedårsaken til at WTO sliter med å komme til enighet om Doha-runden er at rike land som Norge står steilt på sine kortsiktige, økonomiske egeninteresser. Da den pågående forhandlingsrunden i WTO startet i 2001 var premisset at rike land skulle gjøre de største innrømmelsene. Derfor kalles dette utviklingsrunden. Målet var å gå fra regler som asymmetrisk favoriserer rike land, til asymmetriske regler til fordel for fattige land. Men rike land har ikke

fulgt opp disse intensjonene. Norges posisjon er særs illustrerende. Norges spagatpolitikk, med proteksjonisme på landbruk, og liberalisme på fisk, er samstemt når det gjelder å ivareta kortsiktige, norske interesser innen ulike bransjer, men er ikke samstemt med langsiktige mål i utenriks- og utviklingspolitikken.

Norsk politikk er heller ikke samstemt med prinsippet om at alle land må gi opp noe, for å få til en avtale som på sikt kan være god for alle. Slik er Norge med på å sette det multilaterale systemet i fare. For å unngå dette bør Norge ta et internasjonalt initiativ for å få en global avtale som omfatter alle WTOs medlemmer, hvor de rike landene dropper sine krav om liberalisering i sør, og etterkommer fattige lands ønsker om bedre tilgang til rike lands markeder. Dette er særs viktig for å skape arbeidsplasser i fattige land og bekjempe fattigdom, og for å sikre globale spillereglene.

Vurdering: 😞

KILDER:

- Soria Moria II: Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet (2009).
- St. meld. Nr. 13 (2008-2009) Klima, konflikt kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom.
- NOU 2008: 14 Samstemt for utvikling? Hvordan en helhetlig norsk politikk kan bidra til utvikling i fattige land.
- Frihet for hvem? Frihandelsavtalen mellom Colombia og EFTA.
- Politisk plattform for flertallsregjeringen, Soria Moria-erklæringen (2005)
- Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet (2013)

9. KONFLIKT, FRED OG SIKKERHET

Voldelige konflikter og mangel på sikkerhet utgjør en alvorlig trussel mot menneskelig sikkerhet, menneskerettighetene og menneskelig utvikling. Fred er en forutsetning for bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse.

Staten har ansvaret for å beskytte sine innbyggere mot folkemord, krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og etnisk rensning. Der hvor staten ikke kan eller er villig til å ta dette ansvaret, har det internasjonale samfunnet et ansvar for å gripe inn, med egnede virkemidler. I sin ytterste konsekvens også med maktmidler, etter sanksjonering i Sikkerhetsrådet.

Rollefordelingen mellom stater, humanitære aktører og private aktører er under internasjonale intervensjoner blitt stadig mer uklar. Dette er ikke minst synlig i Afghanistan der militære bruker kjøretøy som er til forveksling lik kjøretøy humanitære organisasjoner bruker. Rolleblandingen mellom militære og humanitære aktører representerer en sikkerhetsrisiko for de humanitære målene og reduserer mulighetene til å bistå sivilt samfunn i konfliktsoner. Den økende bruken av private aktører som sikkerhetsselskaper og leiesoldater i krigsindustrien

undergraver folkeretten og menneskerettighetene. I kompliserte konflikter og i freds og forsoningsprosesser er det en utfordring å sikre tilstrekkelig rolle og ansvarsfordeling mellom internasjonale militære og humanitære aktører og lokale myndigheter.

Retten til fred og sikkerhet gjelder for både kvinner og menn. Vold og konflikt truer alles sikkerhet, men rammer menn, kvinner og barn på ulikemåter. Denne ulikheten må reflekteres i hvordan vi håndterer og responderer på konflikter. Seksuell vold, voldtekter, seksuelt slaveri og menneskehandel brukes i økende grad som strategisk våpen i krig og konflikt for å ydmyke, skremme og kontrollere motparten. Mangelen på beskyttelse og sikkerhet for kvinner er åpenbar.

Varig fred er ikke mulig uten deltakelse av kvinner. Dette anerkjennes i Sikkerhetsresolusjon 1325, vedtatt for 13 år siden. Til tross for det internasjonale samfunnets anerkjennelse av dette, gjenspeiler fredsforhandlinger kvinners marginaliserte posisjon generelt. Kun seks prosent av delegatene i fredsforhandlinger i perioden 1992 – 2008, var kvinner.

9.1 BESKYTTELSE AV KVINNER I KRIG OG KONFLIKT OG KVINNERS DELTAKELSE I FREDSBYGGING OG KONFLIKTLØSNING

Norsk politikk: Norge er for mange land et forbilde på likestillingsarbeid og bør ha som mål at også arbeidet med Sikkerhetsresolusjon 1325 er et eksempel til etterfølgelse. Regjeringens "Strategisk plan 2011-2013 for kvinner, fred og sikkerhet" har som mål å fremme kvinners innflytelse og deltakelse samt styrke beskyttelsen av kvinner i væpnede konflikter. Planen utgjør et rammeverk for å sikre at alle sider ved Sikkerhetsrådets Resolusjon 1325 er integrert i all norsk innsats for fred og sikkerhet og er utarbeidet av Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og politidepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Blant annet legger planen opp til at Norge skal bidra til å styrke kjønnsperspektivet og spesialkompetanse og i opplæring av politi, dommere, advokater og fengselsmyndigheter. Det foreligger foreløpig ikke noen ny strategisk plan som kan følge opp tematikken etter at den forrige utløp ved slutten av 2013.

Om regjeringen ikke følger opp med en ny strategisk plan kan dette sees som en svekkelse av innsatsen for kvinners rolle i krig og konflikt.

Sikkerhetsresolusjon 1325 og 1889 omhandler deltakelse av kvinner i fredsprosesser. Norge har som mål å øke andelen kvinner som deltar i freds- og forsoningsprosesser. Planen slår fast at Likestillingslovens § 21 skal benyttes i sammensetning av norske delegasjoner. Dette innebærer at det skal være en jevn kjønnsbalanse blant deltakere i de norske delegasjonene.

Vår vurdering: Det faktum at den strategiske planen for kvinner, fred og sikkerhet er et resultat av interdepartementalt samarbeid er positivt fra et samstemthetsperspektiv. Det er forøvrig av avgjørende betydning for dette arbeidet at en ny strategisk plan

snart kommer på plass for å erstatte den forrige som nå er utløpt. Videre er det positivt at planen identifiserer hvilke departementer som er ansvarlige for implementeringen av målene, men hvordan man skal sikre samhandling og bruk av erfaringer og ressurser fra de frivillige organisasjonene og deres partnere er uklart. Organisasjonene i sivil samfunn og de humanitære organisasjonene spiller en viktig rolle i å identifisere relevante kvinner og ressurser som bidrag til både økt kvinnedeltakelse og styrket beskyttelse, noe som er en prioritering som kommer til uttrykk i regjeringsplattformens kapittel 3.

Planen slår fast at både kvinner og menn skal være deltakere i norske delegasjoner. Dette målet kunne ha vært styrket ved at Norge stiller krav til alle

forhandlingspartene om å sørge for at kvinner blir inkludert i delegasjoner på en likeverdig måte.

Arbeidet med kvinner, fred og sikkerhet har ikke en egen budsjettpost i statsbudsjettet, men er et hensyn som skal integreres i all aktivitet og tiltak. Det gjør det vanskelig å følge midlene og måle effekten av bruken. I den strategiske planen følger det ikke noen budsjettmidler med de foreslåtte tiltakene. Denne tilnærmingen kan føre til at de foreslåtte tiltakene i planen står i fare for å konkurrere med andre prioriteringer og bli nedprioritert. Til tross for dette er regjeringens initiativ på området positivt.

Vurdering: 😊

9.2 NORSK DELTAKELSE I INTERNASJONALE OPERASJONER

Norsk politikk: Regjeringen vektlegger arbeidet med å forebygge konflikter. Dette arbeidet tar sikte på å styrke den internasjonale rettsorden med bedre styringsinstrumenter enn det globale samfunnet i dag har for å skape fred. Norge har som politisk mål å være aktive i internasjonale operasjoner innenfor rammen av FN, NATO og EU. Deltakelse i internasjonale operasjoner skal være forankret i FN-pakten og ha et klart FN-mandat. Regjeringen prioriterer deltakelse i FN-ledende fredsoperasjoner.

NATOs "strategic concept", vedtatt i Lisboa 2010, legitimerer NATO-operasjoner utover eget territorium. Organisasjonen slår fast at kriser og konflikter utenfor NATOs grenser kan utgjøre en direkte trussel mot sikkerheten til alliansens territorium og befolkning. Til tross for at organisasjonen fastslår at Sikkerhetsrådet er rette organ for å sanksjonere maktbruk, forbeholder organisasjonen seg retten til selv å definere og intervensjon, dersom den opplever seg truet.

FNs manglende evne til å beskytte sivilbefolkningen i

Rwanda førte til at begrepet "ansvar for å beskytte" (R2P) vokste fram i folkeretten. Første gang prinsippet ble brukt var gjennom sikkerhetsresolusjon 1973, der det ble åpnet opp for å bruke alle nødvendige militære virkemidler for å beskytte sivile i Libya. Norge bidro med militære styrker gjennom den påfølgende NATO-operasjonen.

Vår vurdering: Regjeringens vektlegging av FN-mandat som vilkår for deltakelse i internasjonale operasjoner er essensiell. Dagens konflikter er mer komplekse og stiller stadig sterkere krav til å se kompleksitet og å tilrettelegge for en helhetlig og langsiktig innsats. Norges prinsipielle holdning understøttes også av NATOs strategiske konseptdokument, men NATOs strategiske konseptdokument åpner også for ekstraterritoriell intervensjon dersom NATOs interesser er truet. Dette er med på å svekke respekten for folkeretten, noe som er en risiko i forhold til en samstemt utviklingspolitikk. Vårt inntrykk er likevel at Norge så langt har balansert de ulike hensynene tilfredsstillende.

Vurdering: 😊



9.3 SAMMENBLANDING MILITÆRE OPERASJONER, HUMANITÆR BISTAND OG SIVIL GJENOPPBYGGING

Norsk politikk: For å ivareta det humanitære imperativet må innsatsen bygge på prinsipper om humanitet, uavhengighet, upartiskhet og nøytralitet. Samtidig legger regjeringen vekt på å bidra til bedre koordinering mellom humanitære og politiske tiltak, slik at humanitær bistand blir et supplement til politiske tiltak, og ikke en erstatning for dem. Bare slik kan vi sikre en positiv langsiktig utvikling i et land eller en region. Norges humanitære innsats konsentrerer seg om land der det er store udekkede humanitære behov, og der tiltakene støtter opp under freds- og forsoningsprosesser.

Norge ønsker en klarest mulig rollefordeling mellom humanitær sivil og militær innsats i internasjonale operasjoner. Humanitære grunnprinsipper om nøytralitet og upartiskhet må ivaretas i den løpende sivil-militær koordinering. Samtidig støtter Norge sterkt FNs såkalte integrerte tilnærming.

Norge vektlegger den såkalte norske modellen i freds og forsoningsarbeidet. Denne innebærer blant annet et nært samarbeid med norske frivillige organisasjoner, deres kontakflate og kompetanse.

Vår vurdering: Et nært samarbeid mellom militære styrker og humanitære organisasjoner står i fare for å skape et samrøre mellom militære mål og de humanitære prinsippene om nøytralitet. Militære operasjoner er ikke

nødvendigvis drevet av humanitære behov. Erfaringene fra Afghanistan viser at den norske politikken står i fare for å gi de militære styrkene kontroll over både militære, sivile og politiske prosesser. En kontroll de prinsipielt ikke bør ha, og som de praktisk ikke har kompetanse til å utøve.

Nasjonale og lokale myndigheter har ansvar for sivil gjenoppbygging en rekonstruksjonsfase. Til tross for at norske organisasjoner er økonomisk støttet av norske myndigheter, er det lokale og nasjonale myndigheter som har ansvaret for samfunnsutviklingen. Norske bistandsorganisasjoner skal samordne og forankre virksomhet her, og ikke hos NATO-styrkenes prioriteringer for stabilisering. Sammenblendingen mellom militær og sivil innsats setter oss i fare for å underordne utviklingspolitikken rike lands sikkerhetsbehov.

Vurdering: 😊

KILDER:

- Soria Moria II: Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet (2009).
- St.meld. nr. 13 (2008-2009) "Klima, konflikt og kapital - Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom"
- "Strategisk plan for kvinner, fred og sikkerhet"

10. KONKLUSJON

Innledningsvis viste vi til at samstemthet for utvikling handler om at et lands totale politikk skal ha en indre logikk og denne politikken skal ikke undergrave utviklingslandenes behov. Det handler i bunn og grunn om hvorvidt Norge gir med den ene hånden og tar med den andre.

Samordning av departementenes arbeid er en komplisert og omfattende prosess. De ulike departementenes faglige ståsted og interesser er ofte motstridende og de ulike fagdepartementene har naturlig nok ansvar for ulike områder som griper inn i hverandre. Denne rapporten presenterer et utvalg av politikkområder som griper inn i hverandre og som har stor betydning for utviklingslands muligheter til å redusere fattigdom og skape økonomisk vekst.

Regjeringen skal ha ros for å vise vilje til å se de ulike politikkområdene i sammenheng, og innlemme et mål om samstemt utviklingspolitikk i Sundvollenerklæringen. Det er likevel høyst problematisk at regjeringen produserer sine egne samstemthetsrapporter. Disse bærer preg av å forsøke å argumentere for at politikken allerede er samstemt heller enn å identifisere de områdene som ikke er det og komme med forslag til løsninger. Kirkens Nødhjelp oppfatter rapporteringen som mangelfull, og flere viktige politiske områder er utelatt. Det er et tydelig behov for en uavhengig vurdering av hvor samstemt norsk politikk er for utvikling, noe også OECD påpeker.

Denne rapporten viser at regjeringens politikk i stor grad er samstemt for utvikling på de områdene norske interesser ikke er i konflikt med utviklingslands interesser. Utdfordringen er å finne balansen mellom

hensynet til kortsiktige norske interesser og hva som bidrar til utvikling for verdens fattige på lang sikt der disse er motstridende. Her gjenstår det svært mye før norsk politikk er samstemt for utvikling, både på enkeltområder og når det kommer til overordnet styring. Vi etterlyser en dirigent.

Innspill til en ny regjering

Kirkens Nødhjelp forventer at en ny regjering følger opp med reell endring av politikk slik at Norge fremstår som samordnet på nasjonalt nivå og at den praktiske politikken ikke undergraver utviklingslands behov. Dette er i tråd med regjeringens egne mål.

Derfor mener Kirkens Nødhjelp at:

- Det bør opprettes en enhet i Utenriksdepartementet som gir i oppdrag å overvåke og årlig utarbeide en samstemthetsrapport som omfatter alle relevante politikkområder. Enheten bør å ha i oppdrag å initiere politikk for økt samstemthet i norsk utviklingspolitikk.
- Det må bli mer koordinering på tvers av departementene. Departementene må gis i oppdrag å rapportere til Utenriksdepartementet progresjon på relevante politikkområder som påvirker norsk samstemthet.
- I Nærings – og handelsdepartementet bør det opprettes en egen enhet med ansvar for handel med vekstøkonomier og lavinntektsland.
- Regjeringen bør innhente en årlig, uavhengig og forskningsbasert vurdering av norsk samstemthet i utviklingspolitikken.

RAPPORT 01/2014

Kirkens Nødhjelp kjemper sammen med mennesker og organisasjoner over hele verden for å avskaffe fattigdom og urettferdighet.

Vi gir nødhjelp i katastrofer og jobber langsiktig for utvikling i lokalsamfunn. For å fjerne årsaker til fattigdom påvirker vi samtidig myndigheter, næringsliv og religiøse ledere til å ta riktige beslutninger.

Kirkens Nødhjelp er en felleskirkelig diakonal organisasjon for global rettferdighet. Vårt arbeid utføres uten intensjon om å endre menneskers religiøse tilhørighet.

For å sikre effektivitet og skape resultater er Kirkens Nødhjelp medlem av ACT Alliance, en av verdens største humanitære allianser. Alliansen består av kirkelige organisasjoner over hele verden og samarbeider med organisasjoner uavhengig religiøs forankring.

Kirkens Nødhjelp – sammen for en rettferdig verden

www.kirkensnødhjelp.no

E-post: nca-oslo@nca.no

Telefon: 22 09 27 00 Fax: 22 09 27 20

Besøksadresse: Bernhard Getz' gate 3, 0165 Oslo

Postadresse: Postboks 7100 St. Olavs plass, 0130 Oslo



KIRKENS NØDHJELP
actalliance