

Rapport skrevet på bestilling fra Kirkens Nødhjelp

PÅ BUNNEN, UTENFOR OG PÅ VEI OPP

-Globale utviklingsinteressers rolle
i norsk handelspolitikk



Johan Nordgaard Hermstad 10/12/2014



KIRKENS NØDHJELP
actalliance

Denne rapporten er skrevet av Johan Nordgaard Hermstad på oppdrag fra Kirkens Nødhjelp.

Ansvarlig redaktør: Wenche Fone

Publikasjonsår: 2015

Forsidebilde: En kvinne selger tomater på et marked i Dedza, Malawi, langs grensen til Mosambik.

Foto: ACT/Paul Jeffrey

Innholdsfortegnelse

1.0 Hovedanbefalinger til norsk politikk på globalisering og handel.....	3
1.1 Innledning.....	5
2.0 De på bunnen, de utenfor og de på vei opp.....	6
2.1 Utenfor - arbeidsledighet, konflikt, diskriminering.....	6
2.2 På bunnen – utbytting som globalt problem	8
2.3 På vei opp - utviklingsland i vekst tross globale styringsproblemer	10
3.0 Internasjonal handel – globale trender og norsk politikk	12
3.1 Verdenshandelen – globale trender	12
3.2 Innspill til norsk handelspolitikk.....	15
3.3 Landbruk	20
3.4 Klima og miljø i handelspolitikken.....	22
3.5 Bilaterale investeringsavtaler	24
4.0 Hvordan får vi økonomisk globalisering til å underbygge bærekraftig utvikling?	26
4.1 Arbeidsplasser i sentrum for økonomisk politikk.....	28
4.2 Næringslivets ansvar for menneskerettigheter	29
4.3 Statens Pensjonsfond - Utland.....	30
4.4 Kapitalflukt og hemmelighold.....	32
4.5 Bistand og jobbskaping.....	33
5.0 Sluttnoter	37

1.0 Hovedanbefalinger til norsk politikk på globalisering og handel

1) En strategisk omstrukturering for en bedre koordinert og mer demokratisk forankret handelspolitikk.

Internasjonale handelsavtaler blir stadig mer dyptgripende, og omfatter i stadig større grad et bredt spekter av spørsmål som ligger under mange ulike departementer. Forhandlingene mellom USA og EU om en transatlantisk frihandelsavtale (TTIP) er et godt eksempel på dette. Sagt enkelt likner denne typen "moderne" handelsavtaler mer på EØS-avtalen enn "gamle handelsavtaler" om tollreduksjon. De store spørsmålene på forhandlingsagendaen nå er gjerne harmonisering av et bredt spekter reguleringer og regelverk. Dette gjør også at behovet for demokratisk debatt rundt innholdet i avtaler er langt større enn tidligere. Disse utfordringene vil best kunne bli møtt ved å samordne arbeidet med handelsavtaler under ett koordinerende departement:

- Arbeidet med handelsavtaler bør samles som saksområde i Utenriksdepartementet for å sikre intern koordinering og at samstemthet med andre mål for handelsarbeidet. De handelspolitiske seksjonene i Nærings- og fiskeridepartementet og UD bør altså slås sammen.
- En bør utrede de økonomiske, sosiale og miljømessige følgene av handelsavtaler før de går til ratifikasjon og offentliggjøre resultatene av dette.
- Signerte handelsavtaler bør ut på offentlig høring før de blir sendt til Stortinget for ratifisering.
- Offentligheten og sivilsamfunnet bør få større innsyn i pågående handelspolitiske forhandlinger for å kunne bidra bedre til en konstruktiv og faktabasert debatt i offentligheten.

2) Dagens handelsregler er urettferdige mot fattige land. Norges posisjoner i internasjonale handelsforhandlinger og nye norske handelsavtaler må innrettes på en måte som bidrar til utvikling i fattige land og global bærekraftig utvikling.

- Norge bør vektlegge multilateralisme i internasjonale handelsregler gjennom å nedprioritere bilaterale handelsforhandlinger og forhandlingsinitiativ under WTO-paraplyen som ikke inkluderer hele medlemsmassen.
- WTOs medlemmer bør igjen forplikte seg til de sentrale prinsippene om konsensus og single undertaking – at ingenting er vedtatt før alt er vedtatt.
- Rike land, deriblant Norge, bør legge om sin landbruksstøtte i en mer bærekraftig retning, bort fra handelsvridende og produksjonsdrivende subsidier.
- Fattige land bør ha en vesentlig tollfordel for sine varer på det norske matmarkedet. Det impliserer at en opprettholder et vesentlig tollvern overfor andre rike land.
- Alle former for eksportstøtte og –subsidier bør fjernes.
- Norge bør slutte å kreve av utviklingsland at de skal ha nulltoll på industrivarer, både i bilaterale handelsforhandlinger sammen med og uten EFTA.
- Norske myndigheter bør legge til rette for at utviklingsland kan bevare et vesentlig næringspolitisk handlingsrom for å bygge opp sin hjemlige industri og økonomi.
- Utviklingsland bør kunne bruke subsidier og anti-dumpingsmekanismer for å sikre mattrygghet og økt matproduksjon blant sine småbønder.
- En bør bygge ut unntakene fra WTO-regelverket slik at viktige klimatiltak som innebærer subsidier og innkjøpsregler ikke blir hindret av handelsregelverk.

3) Regjeringen ønsker å starte forhandlinger om bilaterale investeringsavtaler med utviklingsland. Eventuelle nye norske bilaterale investeringsavtaler bør innrettes på en balansert måte som sikrer at de er forenlige med en bærekraftig utvikling i vertslandet.

- Norske bilaterale investeringsavtaler i sin tidligere foreslåtte form (forslag til modellavtale fra 2008) hadde flere elementer som gjorde at Kirkens Nødhjelp da konkluderte med at slike avtaler ville kunne ha negative utviklingskonsekvenser.
- Eventuelle nye norske bilaterale investeringsavtaler bør ikke inkludere en investor/stat-tvisteløsningsmekanisme eller såkalte «pre-establishment»-rettigheter.
- Dersom avtalen inneholder et prinsipp om *fair and equitable treatment* bør denne være tydelig og presist definert med en uttømmende liste hva slags statshandlinger som medfører et brudd på klausulen. Videre bør artikkelen klargjøre at investors egen atferd relatert til internasjonalt anerkjente standarder og vertslandets utviklingsnivå skal spille inn i tolkningen av om bestemmelsen er brutt, samt at brudd på andre artikler i avtalen ikke i seg selv konstituerer et brudd på *fair and equitable treatment*-prinsippet.

4) Dersom regjeringen skal nå sin målsetning om å føre en samstemt politikk for utvikling, må handelspolitikken sees i en bredere kontekst sammen med blant annet norsk politikk på skatt og kapitalflukt, innretningen av norsk bistand, næringslivs samfunnsansvar og investeringene i Statens Pensjonsfond – Utland.

- Norske selskap bør forpliktes til å opptre i samsvar med UN Guiding Principles for Business and Human Rights.
- En betydelig større andel av Statens Pensjonsfond Utland bør investeres i utviklingsland på en måte som kommer fattige til gode.
- Norge bør fortsette å innta en lederrolle i kampen mot ulovlig kapitalflyt og skatteunndragelse, blant annet gjennom å innføre utvidet land-for-land-rapportering for alle sektorer.
- Regjeringen bør etablere en egen budsjettlinje i utviklingsbudsjettet for jobbskaping, hvor et tyngdepunkt bør ligge på å skape jobber i små- og mellomstore bedrifter i utviklingsland.

1.1 Innledning

I en verden stadig mer preget av økonomisk globalisering finner vi vinnere og tapere. Blant taperne er de som står utenfor et sammenvevd økonomisk system. De som ikke får jobb, de som ikke får fraktet varene sine til et marked. Men blant taperne finner vi også de som er på bunnen av det økonomiske systemet. De som har en jobb, men ikke klarer å leve av lønnen den gir. De som produserer varer som kommer til markedet, men til en urettferdig lav pris.

Samtidig ser vi stadige påminnelser på at det finnes vinnere av globaliseringen i den fattigere delen av verden. Mange er på vei opp. Teknologiske sjumilssteg har drevet fram bedre levevilkår for milliarder av mennesker. Verden går i stadig fredeligere retning. Andelen mennesker som dør i konflikt har vært fallende siden andre verdenskrig.¹ Blant de ti raskest voksende økonomiene det siste tiåret er 7 afrikanske land. Verden ser ut til å nå tusenårsålet om å halvere andelen ekstremt fattige i verden².

Men ikke alle piler peker i riktig retning. I følge en rapport fra Verdensbanken mangler verden 600 millioner jobber – minst. Det vil si, verden er nødt til å skape 600 millioner nye jobber i løpet av de neste 15 årene bare for å opprettholde dagens arbeidsledighetsnivå. Tross en imponerende samlet økonomisk vekst lever 45 % av verdens ekstremt fattige i India og Kina. Noen sliter på bunnen, noen er fortsatt utenfor, og veksten har ikke kommet alle til gode. IMF løfter fram de siste tretti årenes økende globale ulikhet som en av de mest alvorlige truslene mot framtidig vekst. Ifølge Oxfam eier de 85 rikeste personene i verden like mye som den fattigste halvdel av jordens befolkning. Selv om verden produserer mer enn nok mat til å fø alle og antallet sultende har sett en nedgang på 17 % siden 1990, lever fortsatt 805 millioner mennesker uten nok å spise.³

Bildet kompliseres av at vi nå må bekjempe global fattigdom, utenforskap og arbeidsledighet samtidig som vi nærmer oss kritiske smertegrenser for planetens bæreevne når det gjelder ressurser, klima og miljø. Det kommer til å koste, og prinsipper om rettferdighet i byrdefordeling tilsier at vi i den utviklede delen av verden må ta på oss et større ansvar enn vi gjør i dag, både når det gjelder fattigdomsbekjempelse og klimatiltak.

Ingen globale utfordringer vi står overfor i dag kan besvares ene og alene av hvordan vi innretter den globale økonomien. Til det er problemene for sammensatte. Likevel kan sikkerhetspolitikk, klimapolitikk, helsepolitikk og bistand komplementeres av en økonomisk politikk som har øye for helheten i de globale utfordringene vi står overfor. I dette bildet vil internasjonal handelspolitikk spille en sentral rolle. Derfor vil regjeringens kommende melding til Stortinget om Globalisering og Handel også være en svært viktig utviklingsmelding.

Gjennom Statens Pensjonsfond Utland (SPU), men også innenfor sektorer som energi, skipsfart og etter hvert teletjenester er Norge en stor spiller på verdensmarkedet. Det å være en utadvendt økonomisk aktør i en global økonomi hvor det finnes store globale styringsproblemer, stiller oss overfor noen utfordringer, dilemmaer og paradokser. Norske investeringer vil bidra til endringer som både skaper vinnere og tapere. I møte med norske selskaper og investeringer i utlandet vil noen oppleve at det skapes nye muligheter, mens andre stenges ute eller blir utkonkurrert.

En norsk handelspolitikk som er samstemt for utvikling bør ta hensyn til utfordringene som møter taperne av økonomisk globalisering, de på bunnen og de som står utenfor, og samtidig støtte de som er på vei opp.

I denne rapporten vil vi komme med politikkanbefalinger og peke på hvordan økonomisk politikk kan gi muligheter – også for bærekraft og fattigdomsreduksjon.



Bilde 1: Strandliv i Luanda, Angola. Høy byggeaktivitet, frakteskip og offshorefartøy i bakgrunnen. (Flickr Creative Commons/mp3ief)

2.0 De på bunnen, de utenfor og de på vei opp.

De som er på bunnen og utenfor er de sårbare og fattige. En snakker ofte om at mennesker «løftes» ut av fattigdom, men de hundrevis av millioner mennesker som har kommet seg ut av en tilstand av ekstrem fattigdom har tatt de fleste tunge løftene selv. Det å være arbeidsløs i et land med få muligheter betyr ikke at en ikke arbeider fra morgen til kveld, men det kan bety at mulighetene for å arbeide seg *ut av fattigdom* ikke er til stede. Mange fattige møter stengsler som gjør at de ikke *makter* å arbeide seg ut av fattigdommen. Det kan være at de ikke finner en arbeidsplass eller et marked som kan kjøpe varene deres, eller fordi de arbeider under dårlige og uverdige forhold.

Å skape utvikling handler ofte om å bekjempe noen av de hindrene som står i veien for at fattige kan arbeide seg til et bedre liv. Det handler om å skape bedre vilkår for at folk skal kunne stable egne inntektsskapende aktiviteter på beina. Det handler om å bedre forhold for arbeidere eller gi en stemme til de som ikke blir hørt. Å gi unge mulighet til utdanning og tilgang til arbeid. I dette kapitlet vil vi gå inn på noen av hindringene som står i veien for de som er utenfor og på bunnen. Samtidig ser vi at mange *har* klart å komme seg opp og ut av fattigdom. Mange er på vei opp.

2.1 Utenfor - arbeidsledighet, konflikt, diskriminering.

Verdensbanken beregner at det må skapes minst 600 millioner nye jobber i løpet av de neste 15 årene om dagens nivå på arbeidsledighet ikke skal øke⁴. Mange av disse må skapes i Afrika, hvor helseframskritt gjør at store barnekull vil vokse opp og leve mye lengre enn sine foreldre, og antallet folk i arbeidsfør alder vil øke enormt. På samme måte som den kinesiske velstandsøkningen har skapt global etterspørsel er det grunn til å se til Afrika som en potensiell vekstmotor i land tid framover. Samtidig er de demografiske endringene et tveegget sverd. Faren er at mange unge blir stående utenfor arbeidsmarkedet. Uten håp om en god framtid for seg og sine barn kan dette skape politisk ustabilitet og være ødeleggende for utvikling.

32 000 mennesker måtte bryte opp og flykte fra krig, konflikt og vold hver eneste dag i 2013.⁵ Når krig og konflikt rammer, brytes samfunnsstrukturene opp og mulighetene for å skape seg gode liv i

framtiden blir svært usikre. Halvparten av barna i konfliktrammede områder i verden har aldri vært på skole. Konflikter og vold rammer dermed også økonomi og de langsiktige forutsetningene for å gjenskape en normalitet. Dette er utfordringer Kirkens Nødhjelp (KN) har sett blant annet i Somalia, hvor KN driver samarbeid med lokalt somalisk næringsliv innenfor energi, tele og byggenæring med jobbtrening og sysselsetting blant sårbare grupper i områder hvor mange rekrutteres til piratvirksomhet.

Kvinner arbeider oftere enn menn i uformelle jobber, hjemme eller på familiens åkerlapper⁶, og er mer sårbare for å miste levebrødet sitt. Kvinnestyrte husholdninger som driver med jordbruk har i hele den utviklende delen av verden dårligere tilgang på land, mekanisk utstyr, frø, kreditt, husdyr og kunnskap.⁷ Tradisjonelle kjønnsrollemønstre kan gjøre det særlig vanskelig for kvinner å ta del i arbeidsliv og handel.

2.1.1 Mangel på infrastruktur som hinder for økonomisk deltagelse

70 % av de fattige på det afrikanske kontinentet bor i rurale områder og lever av jordbruk.⁸ Mange har matproduksjon til eget forbruk, men mangler markeder å selge til. Tross voldsom veibygging de siste årene har bare en av tre afrikanere på landsbygda tilgang på en vei som er farbar gjennom hele året. Utvikling krever energi, og stabil tilgang på strøm er en enorm utfordring i mange utviklingsland. 400 millioner indere og 550 millioner afrikanere lever uten tilgang på elektrisitet.⁹ Stabil tilgang til strøm er en viktig forutsetning for økonomisk aktivitet. Mangel på pålitelig strømtilgang er en hindring for vekst, hvor særlig mikro-, små- og mellomstore bedrifter er sårbare.

Samtidig er flere afrikanske land gode eksempler på hvordan teknologi gjør at en kan hoppe over utviklingsstadier. Innen utgangen av 2014 vil Afrika sør for Sahara ha over 600 millioner mobiltelefonbrukere, og noen bred utbygging av fasttelefonlinjer vil aldri finne sted. Bruken av mobildata er estimert til å tyvedobles innen 2019.¹⁰ Takket være mobilbanksystemet M-PESA bruker kenyanere mobilbank mer enn nordmenn. Verdier tilsvarende en fjerdedel av Kenyas BNP flyter gjennom M-PESA-systemet, og banknyvinningen har nådd til land som India, Afghanistan og Romania.¹¹ Private teleselskaper har konkurrert om utbygging av mobilnett siden slutten av 90-tallet, og i dag har ni av ti afrikanere i byer mobildekning, og omtrent halvparten bosatt på landsbygda. Samtidig investeres det stadig mindre i å utvide nettet ytterligere ettersom det er mindre lønnsomt å bygge infrastruktur for spredt befolkning som er utilgjengelig bosatt. Derfor vil mange stater være avhengig av å introdusere stimuli for å la alle sine innbyggere få tilgang til telekommunikasjon i framtida.

2.1.2 Standarder som hinder for økonomisk deltagelse

Tilgang til verdensmarkedet avhenger av å kunne levere produkt og tjenester som holder definerte standarder. Hensikten med standarder er å sikre kvalitet, kompatibilitet mellom produkter og motvirke skader på miljø og helse, som for eksempel sanitær- og hygienestandarder på mat. Medlemmene i Verdens Handelsorganisasjon (WTO) har framforhandlet SPS-avtalen¹² om hvilke type krav og standarder en skal stille til matsikkerhet og dyre- og plantehelse. Tanken bak er å gi rom for trygg mat samtidig som en ikke ender i en situasjon hvor ulike standarder umuliggjør handel på tvers av grensene.

En standardisert og regulert handel er åpenbart et fellesgode. Baksiden er at det stenger mange ute fordi de mangler ressurser til å innhente kapasitet og kompetanse på standarder. Kenyanske roser og grønnsaker har nå blitt en eksportsuksess til Europa, men for å komme dit har både bransjeorganisasjoner og myndigheter drevet omfattende opplæring av småbønder for å møte standarder.

Standarder og reguleringer, ikke toll og tradisjonelle handelshindringer, er den største hindringen i veien for å utløse det store eksportpotensialet i den utviklende delen av verden. Utfordringen er å angripe dette uten å sette kvalitet og sikkerhet på spill. Det er uten tvil noe å hente i harmonisering av regelverk, men denne typen forhandlinger står ofte i fare for også å svekke nettopp kvalitet, noe som blant annet debatten rundt TTIP-avtalen mellom EU og USA er et eksempel på. En del av løsningen for land som Kenya og Tanzania vil være at private, offentlige og sivilsamfunnsressurser når ut til de som trenger det med målrettet opplæring og kompetanseoverføring, slik at flere kan ta del i handel.

2.2 På bunnen – utbytting som globalt problem

Stadig flere land øker sin internasjonale handel, og nye jobber skapes slik at flere får ta del i økonomien. Deltakelse i arbeidsliv og markeder er imidlertid ingen garanti mot fattigdom, sårbarhet eller for at ens menneskerettigheter blir respektert. Mange som er *innenfor* opplever like fullt å være *på bunnen*, hvor utbytting, dårlige arbeidsforhold, korruperte myndigheter eller diskriminering gjør at man ikke er i stand til å sikre et godt og forutsigbart liv til seg selv og sin familie.

2.2.1 Urealiserte arbeidstakerrettigheter

De fleste utviklingsland har stort potensiale for industriell vekst i arbeidsintensive sektorer, som tekstiler, halvautomatisert industri og enkelte former for jordbruk. I følge økonomisk handelsteori vil økt handel og vekst i arbeidsintensive sektorer føre til at arbeidstakere får bedre lønns- og arbeidsvilkår.¹³ Denne effekten viser seg ikke alltid like tydelig i virkeligheten.

Kina har hatt en storstilt industrialisering siden reformene i 1978, og en nøkkelfaktor for den eksplosive industrielle veksten har vært tilgang til billig arbeidskraft. Dette er ofte interne migranter fra det kinesiske innlandet og landsbygda som reiser til industribyene ved kysten. Disse arbeiderne har hatt begrensede rettigheter til skole, pensjon og helseforsikring i de områdene de har bodd og jobbet. Mange har også vært utsatt for regelrett utbyttinge arbeidsforhold, arbeidstid og lønn. Delvis som følge av press utenfra og økt misnøye internt har kinesiske myndigheter og arbeidstakere tatt tak i noen av problemene, og det har vært tegn på bedrede forhold de senere årene. Lønningene har gått vesentlig opp, selv om de har vært ujevnt fordelt mellom by og bygd¹⁴. I Guangdong-provinsen steg industriarbeidernes samlede lønn og arbeidsfordeler med 12 % årlig fra 2002 til 2009. Sammenliknet med andre land i Sørøst-Asia bedres kinesiske arbeidsvilkår relativt raskt.¹⁵

Selv om de aller fleste land har ratifisert storparten av den internasjonale arbeidsorganisasjonens (ILO) åtte kjernekonvensjoner, er implementeringen av disse rammeverkene fortsatt svak og mangelfull. Forsamlings- og organiseringsretten er svært utsatt i mange utviklingsland. Barnarbeid, tvungent arbeid og diskriminering er dessverre fremdeles praksiser i arbeidslivet mange steder. Menneskene som arbeider under slike forhold er på bunnen, men er del av den samme globale økonomien som oss. De produserer varer

Kirkens Nødhjelp (KN) bistår bønder i Kenya med å muliggjøre ambisjoner om å eksportere sine varer ut av landet. I Tanzania bistår KN bønder med få eksportmuligheter med å nå standardene som skal til for å levere produkter til nasjonale supermarkeder. Der kan de hente merverdien som ligger i å levere inn i det formaliserte matmarkedet.

som ender opp i våre butikker. Dette pålegger investorer og handelspartnere, også fra Norge, et ansvar som går utover deres egen bunnlinje.

Boks 1: Markedsadgang

2.2.2 Investeringenes bakside: Miljøgifter, helse, vann og landrettigheter

Investeringer og økt økonomisk aktivitet kan ha ødeleggende bieffekter. Kirkens Nødhjelp (KN) arbeider mange steder blant fattige og sårbare som har fått sitt levebrød og livsgrunnlag ødelagt av konsekvensene av gruveselskaper eller storskala jordbrukselskaper som starter virksomhet i deres områder. Kirkens Nødhjelp har observert hvordan vannforurensning fra gruver og store jordbruksplantasjer påvirker lokalbefolkningen hos lokale småbønder i Guatemala, Brasil og Tanzania¹⁶.

Landbruk er en sektor som de senere årene har tiltrukket seg store investeringer, med forventninger om økte matvarepriser og et matmarked som er ventet å vokse ut fra både befolkningsvekst og forbruksvekst. Store deler av disse investeringene har vært rettet mot utviklingsland og områder som i mange år har hatt et behov for økte investeringer. Ifølge Verdensbanken er halvparten av verdens uutnyttede matjord i Afrika¹⁷, og mange afrikanske land kan utgjøre en viktig del av verdens framtidige brødkurv. Matproduksjon *kan* også bli veien ut av fattigdom for mange. I følge FN er vekst i det afrikanske landbruket mange ganger mer effektivt i å redusere fattigdom enn tilsvarende vekst i andre sektorer.¹⁸ Likevel kan storskala investeringer i landbruk på kontinentet utgjøre en trussel for fattige om de er foretatt på gal måte.

Utenlandsinvesteringer i det afrikanske landbruket er ofte i storskala-prosjekter. Investorer kjøper eller leier land på 99 år lange kontrakter, i mange ulike kontekster. Fra 2007 til 2010 ble over 5 millioner sør-sudanske hektar solgt eller leid ut til formål som landbruk, biobrensel, økoturisme, skog og karbonfangst. Med andre ord ble 8 prosent av Sør-Sudans landområde fordelt til internasjonale investorer i opptakten til landets selvstendighet fra Khartoum i 2011.¹⁹ I Mosambik har 7 prosent av landets dyrkbare mark blitt leid ut eller solgt til storskala investeringer, og store deler av disse investeringene er gjort i skogbruk. Investorer har mange steder kommet i konflikt med lokalbefolkningen, med anklager om tvangsforflytting, brutte løfter om arbeid og svekket matsikkerhet.²⁰

Retten til land er i mange utviklingsland, særlig på det afrikanske kontinentet, et uavklart spørsmål. Sedvane og uformaliserte bruksrettigheter basert på tradisjoner er utbredt, men ikke alltid anerkjent av staten. Dette kan skape konflikt og problemer dersom staten selger land til investorer. Der det finnes nasjonale regelverk og retningslinjer for konsultasjon av lokalbefolkningen ved storstilte landbruksinvesteringer er disse ofte sårbare for å settes til side ved at tradisjonelle, regionale eller nasjonale ledere misbruker sin makt, eller at lokalbefolkningens ønsker og behov blir oversett. I mange tilfeller har mennesker blitt drevet bort fra jord som deres familie har drevet og vært bosatt på i mange generasjoner uten at de mottar noen form for erstatning. Dette er utfordringer som går igjen særlig når det gjelder urfolks rettigheter. Dette er grupper som er spesielt sårbare mot overgrep knyttet til investeringer, og som sjelden har fått formalisert sine eiendoms- og bruksrettigheter.

Ifølge FN er afrikanske bønders eierskap til egen jord forklaringen på hvorfor vekst i landbruket har større fattigdomsreducerende effekt enn i andre sektorer, og hvorfor denne effekten er sterkere i Afrika enn for eksempel i Latin-Amerika.²¹ Med andre ord: Vekst blant småbønder har størst utviklingseffekt. Storskala jordbruksinvesteringer kan også være utviklingsfremmende, men dette er avhengig av at investeringene foretas på en forsvarlig måte og at det sørges for positive effekter for lokalsamfunnene i form av jobbmuligheter og samarbeid med selskapene.

2.2.3 Sårbarhet for pris og dumping

For fattige bønder kan en omlegging fra selvbergingsjordbruk til å produsere for salg gi muligheter for utvikling. Samtidig utsetter de seg for nye former for risiko. Muligheten til å få varene på et marked er for mange begrenset til én handler eller mellommann, som i praksis har et kjøpermonopol (monopsoni) som gir bøndene dårlige forhandlingskort. Dette blir forsterket dersom bonden mangler informasjon om markedspris. Telekommunikasjonens framvekst har bidratt til å gi flere bønder makt i form av markedsinformasjon, men fremdeles står halvparten av befolkningen på landsbygda i Afrika uten mobiltilgang. Bønder i samme område produserer ofte de samme varene for salg og disse er som regel modne omtrent samtidig, noe som fører til at prisen faller når de skal selges. Tilgang til kjøling og lagring kan styrke bønders mulighet til å få bedre markedspriser.

Dessverre er ikke alltid nasjonale markeder i stand til å levere forutsigbare og gode priser. Det er blitt rapportert fra sivilsamfunnsorganisasjoner at ni av ti småbønder i Kamerun som baserte seg på salg av kylling mistet levebrødet sitt mellom 1996 og 2003²². Det nasjonale markedet i Kamerun ble oversvømt av dumpet europeisk kylling som utkonkurrerte lokale produsenter. Europeiske og

amerikanske landbrukssubsidier har ført med seg en praksis for å dumpe matvarer på fattige lands markeder til en ødeleggende effekt for de lokale bøndene. Den mest åpenbart urettferdige innretningen som gjør landbruksdumping mulig er rike lands bruk av eksportstøtte. Dette har enda ikke har blitt faset ut, hverken i Norge, USA eller EU, til tross for bred politisk enighet og politiske løfter om at de skal avskaffes.

2.3 På vei opp - utviklingsland i vekst tross globale styringsproblemer

For første gang på 150 år er den samlede økonomien til vestens industrialiserte stormakter USA, Storbritannia, Frankrike, Tyskland, Italia og Canada blitt tatt igjen av gruppen Kina, India og Brasil.²³ Denne utviklingen representerer en omveltning av maktforholdene i verden. Samtidig bør en ta med seg at disse tre gigantlandene rommer over fire ganger så mange mennesker som den første gruppen land, og denne utviklingen er dermed en naturlig gjeninnhenting av de rikeste landenes forsprang. I tillegg til de tre store motorene kan flere sørøstasiatiske og ikke minst afrikanske land vise til eventyrlig vekst de siste tiårene. Å oppnå høye vekstrater framstår kanskje ikke så imponerende når utgangspunktet er lavt, men mange utviklingsland har måttet gjennomleve konsekvensene av sprekkende finansbobler, fall i råvarepriser og gjeldskriser på veg mot dagens framgang. Historisk har det vært nærmest umulig å opprettholde vekstrater over 6 % over mer enn ti år, men moderne eksempler som Taiwan og Kina gir håp om at vedvarende vekst er mulig.

2.3.1 Eksplosiv vekst i handel og investeringer – utviklingsland i spissen

Ifølge Verdensbanken har den globale handelen med varer vokst med en årlig rate på 7 % siden 1980-tallet og dermed holdt en nesten dobbelt så høy vekst som den globale økonomien. Utviklingslands andel av verdenshandelen har vokst fra en tredel til halvparten av verdenshandelen i denne perioden, med verdens nyvunne «eksportverdensmester» Kina i spissen.

De tradisjonelle rollene i verdensøkonomien for industri- og utviklingsland er i stadig endring. Flere utviklingsland har gått fra å være kapitalimportører til å investere mye utenfor landet. Kinesiske investeringsstrømmer til USA har faktisk blitt større enn de amerikanske nyinvesteringene i Kina²⁴ og mange portugisiske selskap har store eierandeler kontrollert av den økonomiske eliten i den tidligere portugisiske kolonien Angola.²⁵

Handelen mellom land i Sør har doblet de siste tyve årene, og utgjør nå over 25 prosent av verdenshandelen.²⁶ Mange utviklingsland har klart å diversifisere sin økonomi, og blitt store eksportører av varer som tidligere hovedsakelig ble produsert i vestlige industriland. Det økende mangfoldet i de økonomiske forholdene i utviklingsland fører til at disse landene i mange sammenhenger ikke nødvendigvis lenger har sammenfallende interesser, for eksempel i forhandlinger i WTO.

Betyr framveksten av nye økonomiske stormakter som framfor alt Kina, men også Brasil, India, Indonesia, Sør-Afrika og Nigeria at noen av disse landene ikke lenger bør kunne kalles utviklingsland? I land som Norge viser stadig flere til den imponerende veksten til mange av de framstormende økonomiene, og konkluderer med at de allerede står på likefot med den rike del av verden. Slike forestillinger møter imidlertid en grim kontrast dersom en ser på fattigdommen som finnes i disse landene og hvor ulikt den nyskapte velstanden er fordelt. Et stort flertall av verdens aller fattigste bor i dag i mellominntektsland som India, Kina og Brasil. Den gjennomsnittlige amerikaner er fremdeles rikere enn 7 gjennomsnittlige kinesere. Videre ser vi for eksempel i forhandlingene i WTO at konfliktlinjer fremdeles overraskende ofte kan trekkes langs i/u-landsaksen. Bildet er langt mer nyansert enn ved første øyekast, men betegnelsen utviklingsland har på langt nær utspilt sin rolle.

Mange land som har vært tradisjonelle mottakere av norsk bistand har beveget seg opp på utviklingsstigen, og dermed blitt relevante partnere for handel med Norge og vertsland for norske investeringer. Samtidig står mange av disse landene overfor store utfordringer som å sikre demokrati

og godt styresett, sørge for at vekst kommer det brede lag av befolkningen til gode, støtte opp om bærekraftig utvikling og skape jobber for en ung befolkning. Når våre møtepunkter og interesser overfor utviklingsland blir bredere og mer komplekse, øker betydningen av å ha en samstemt politikk for utvikling. Det krever også klare retningslinjer for å hindre rolleblanding, særlig mellom bistand og næringspolitikk. Å drive business er ikke utviklingshjelp, bare fordi det skjer i et fattig land. Denne rapporten vil utdype viktige elementer regjeringen bør ta med seg når de utformer sin handelspolitikk og øvrig økonomisk politikk som kan ha stor betydning. For de på bunnen, de utenfor og de på vei opp. Dette er tema for de neste kapitlene.



Bilde 2: Containerskipet Sealand Florida i havn ved Houstons Barber's Cut Terminal.

3.0 Internasjonal handel – globale trender og norsk politikk

I det globale bildet ser vi store endringer innen økonomi og handel. Nye aktører er kommet sterkt på banen, og den globale arbeidsfordelingen har forandret seg. Disse endringene vil legge føringer for hvordan Norge bør innrette sin handelspolitikk. I denne delen vil vi peke på noen globale trender som er av særlig betydning for utviklingsland, og komme med innspill til regjeringens politikk på globalisering og handel.

3.1 Verdenshandelen – globale trender

3.1.1 Komparativt fortrinn mindre betydningsfullt

Verdenshandelen har blitt mindre spesialisert og ulike lands komparative fortrinn fått mindre å si for verdenshandelen. Det vil si at forskjeller i teknologi, produksjonseffektivitet og tilgang til produksjonsfaktorer er av mindre betydning for hvilke varer og tjenester et land eksporterer.²⁷ To land kan eksportere relativt like produkter til hverandre, som for eksempel at Tyskland og Japan begge eksporterer biler til hverandre. Det som kjennetegner økonomiske stormakter er heller en diversifisert næringsstruktur enn spesialisering i en type produkter, som stål eller landbruksvarer.

Det som kjennetegner eksporten fra fattige til rike land er derimot en fortsatt spesialisert eksport av en liten gruppe varer, som regel råvarer. Det foregår liten videreforedling av produktene i landene selv. Råvarer inngår ofte i større globale verdikjeder hvor de mest verdifulle leddene i kjeden befinner seg i industrialiserte land.

3.1.2 Globale verdikjeder

Å merke et produkt som "Made in" gir stadig mindre mening, da flere og flere produkter og tjenester er et resultat av deler og tjenester fra mange steder, hvor produksjonsprosessen er delt mellom ulike land. Nesten 30 % av verdenshandelen er videreeksport av halvfabrikater eller produksjonsdeler som

er blitt videreføret, et tall som lå på 20 % i 1990.²⁸ Nettverk av leverandører og produsenter i flere land som inngår i å skape et produkt eller en tjeneste kalles globale verdikjeder.

Strukturene på globale verdikjeder varierer svært mye. Noen verdikjeder er relativt "løse", skiftende og mer tilfeldige, hvor for eksempel produsenter finner leverandører på markedet etter behov. I andre verdikjeder finnes det en sterk grad av organisering og kontroll, med langvarige relasjoner mellom selskaper som kjøper og selger til hverandre. Dette kan være fordi produktet som inngår i verdikjeden har helt spesifikke egenskaper som gjør at informasjon og teknologi må overføres fra kjøper til selger, for eksempel slik at produktet kan oppfylle noen strenge kriterier. I andre sammenhenger må en leverandør gjøre så store investeringer i teknologi og spesifikt produksjonsutstyr at det lønner seg at hele verdikjeden blir kjøpt opp av ett konsern, altså vertikal integrasjon.

De globale verdikjedenes økende betydning for verdenshandelen kan være svært positivt for verdens fattige. En av nøklene til den enorme fattigdomsreduksjonen i Sør- og Øst-Asia har vært at arbeidsintensive produksjonsledd har blitt flyttet til land som er relativt rike på arbeidskraft. I land hvor myndighetene har drevet målrettet politikk for det har teknologi og kompetanse blitt overført fra det kunnskapsintensive leddet i verdikjeden. Vi kan se at flere øst-asiatiske land for lengst har beveget seg fra kun å produsere andres teknologiske nyvinninger til selv å være vesentlige pådrivere for teknologisk vekst. Et lands evne til å bevege seg til ledd av kjeden som har større verdiskapning omtales i økonomisk litteratur som hovedforskjellen på de landene som blir fanget i den såkalte «middle income trap» og de som klarer å opprettholde vekst over tid.

3.1.3 Svak integrasjon muliggjør ansvarsfraskrivelse

Verdikjedenes organisering byr imidlertid på noen vesentlige utfordringer. Rana Plaza-katastrofen 24. april 2013 ble en vekker for mange forbrukere om brutale forhold i tekstilbransjen. Selskapene i Rana Plaza produserte klær for kleskjeder som Benetton, Primark og Walmart og arbeiderne der måtte under stort produksjonspress returnere til produksjonslokaler hvor bygningen dagen før hadde slått store sprekker. I etterkant av kollapsen hvor 1129 mennesker mistet livet gikk skylden mellom fabrikkere, arkitekter, tekstilprodusenter, bangladeshiske myndigheter og de internasjonale selskapene. Det er lett å peke på hvordan den løse organiseringen av tekstilnæringens verdikjeder bidrar til en ansvarspulverisering som de svakeste kommer dårligst ut av, enten dette handler om livsfarlige arbeidsvilkår, arbeidstidsbestemmelser, barnarbeid eller å få en lønn det er mulig å leve av. Tekstilbransjen er ikke unik. Mange produksjonsledd i internasjonaliserte verdikjeder i andre bransjer sliter med å etterleve grunnleggende menneske- og arbeidsrettigheter. En svak integrasjon av verdikjedene gjør at det blir vanskelig å kontrollere at underleverandører operer i tråd med anerkjente standarder.

Selv om mange utviklingsland har klart å ta større del i den internasjonale handelen, er fortsatt de globale spillereglene for handel urettferdig innrettet i de rike landenes favør. Nettopp å rette opp i denne skjevheten har vært på agendaen i de internasjonale forhandlingene i Verdens Handelsorganisasjon (WTO) siden 2001, men hvor forhandlingene nå går svært langsomt.

3.1.4 Stagnasjon i WTO-forhandlinger

I månedsskiftet juli-august 2014 gikk lufta ut av WTO-forhandlingene. Igjen. Et halvt år tidligere så det ut til at medlemsstatene hadde blitt enige om en juridisk bindende avtale for første gang siden Marrakesh i 1994. Avtalen om å forenkle prosedyrer ved grensa og strømlinje administrasjon kan neppe sies å ha enorm betydning for verdensøkonomien, men ble ventet å få en forløsende effekt for forhandlingene i Doha-runden.

Den såkalte Doha Development Agenda har stått på WTOs forhandlingsagenda siden 2001 og er det første forhandlingsmandatet etter at GATT ble organisasjonen WTO i 1995. WTO har siden fylt sin rolle i kartlegging av hvordan medlemsstatene implementerer handelspolitikken sin og i å løse tvister mellom medlemsstater om det hersker tvil om et land opptrer i tråd med WTO-regimets traktatverk. Som arena for forhandlinger om videre integrasjon av handelsregelverk har veien vært noe mer

stormfull for WTO. Etter sammenbruddet i utviklingen av et forhandlingsmandat i 1999, ble forhandlinger lansert i 2001 med siktemål om å bli ferdig innen 2005.

WTOs forhandlingsregler er i utgangspunktet blant de mer inkluderende og demokratiske i internasjonal sammenheng. Vedtak fattes ved konsensus, så alle medlemmer har en plass ved bordet. For å balansere mellom ulike hensyn ligger prinsippet om «single undertaking» - ingenting er vedtatt før alt er vedtatt – fast i WTO-forhandlinger. Det betyr at en ikke vedtar en framforhandlet avtale om for eksempel landbruksvarer før de andre avtalene i forhandlingene er ferdigforhandlet også. Dette legger til rette for å «gi» i en avtale for å «få» i en annen avtale. Samtidig favner Doha-runden om så mange avtaleområder at det har vært vanskelig å oppnå konsensus om alt fra samtlige medlemmer.

Tross svært omfattende skepsis fra utviklingsland signaliserte ministermøtet i WTO i 2011 at en skulle «utforske mulighetene for nye forhandlingstilnærminger», noe som innebar det som ble omtalt som en "tidlig innhøsting" av de mindre kontroversielle avtalene, såkalt "lavhengende frukt". Det ble likevel understreket at enhver enighet måtte respektere utviklingsaspektet ved Doha-runden.

I opptrappingen til ministermøtet i 2013 på Bali lå en rekke forslag på bordet til deler av Doha-runden som burde sluttføres. Det lå bindende forslag på bordet til handelsforenklingsavtalen²⁹, begrensning av amerikanske bomullssubsidier til fordel for vestafrikanske produsenter, justeringer for å tillate indiske subsidier av småbønder, kvote- og tollfri markedsadgang for de fattigste landene og gjennomføring av det lovede forbudet mot eksportstøtte for landbruksvarer. Handelsforenklingsavtalen, som var de rike landenes ønske, ble det eneste av disse forslagene som resulterte i et juridisk bindende vedtak. Utviklingsspørsmålene hadde med andre ord blitt spilt ut på siden, tross 2011-møtets veiledning. Da India blokkerte den juridiske prosessen for handelsforenklingsavtalen sommeren 2014, bør ikke dette utelukkende forstås som en innenrikspolitisk avveining fra Modi-regjeringen, selv om dette utvilsomt var en faktor. Utviklingsland har mange ganger vært utsatt for press for å akseptere agendaer de ikke har ønsket og blitt nektet gjennomslag på sektorer som har vært viktige for dem.

3.1.5 Et mylder av bilaterale, regionale og plurilaterale avtaler

Samtidig med stillstanden i WTOs Doha-runde har antallet bilaterale og regionale handelsavtaler vokst dramatisk. Disse avtalene varierer svært mye i antall avtaleparter og hvor dypt de griper i å integrere handelspolitikken mellom avtalepartene. Noen forhandlinger foregår mellom to parter, bilateralt, andre har mange avtaleparter i en region, mens noen forhandlinger hatt tatt en form med mange avtaleparter over et spredd område, uten at det inkluderer alle WTOs medlemmer. Det er vanlig å omtale denne typen avtaler som plurilaterale, til forskjell fra Doha-rundens multilaterale karakter.

Mange av avtalene som blir framforhandlet i mindre grupper omhandler tema som har blitt avvist fra forhandlingsagendaen multilateralt. Investeringsregelverk er ett eksempel. Etter både å ha blitt avvist i WTO og i det plurilaterale formatet til MAI-avtalen, er regelutviklingen om internasjonal investeringsrett henvist til nesten 3000 bilaterale investeringsavtaler (BITs) verden over³⁰. Andre forhandlinger, om offentlige innkjøp³¹, tollnedbygging for miljøvarer³² og liberalisering av tjenester³³ har tatt plurilateral form, altså at en mindre gruppe land forhandler ut en avtale seg imellom, men hvor man holder seg innenfor rammen av WTO. Dette medfører at en mindre gruppe stort sett rike land legger føringer for liberaliseringstakten på flere avtaleområder. Denne liberaliseringstakten må andre land senere enten akseptere eller velge å bli stående utenfor avtaleområdet.³⁴ At rike land fremmer sine interesser ved å forme plurilaterale initiativ for avtaler som man har en tydelig og uttalt ambisjon om å multilateralisere bidrar til å undergrave tilliten til WTOs demokratiske spilleregler. For mange bidrar det til å bekrefte inntrykket om at WTO-systemet i første rekke ivaretar de rike landenes interesser.

Den senere tiden har regionale handelsavtaler vokst i omfang, og vi er nå vitne til at USA forhandler om to «mega-regionale avtaler». Trans-Pacific Partnership agreement (TPP) mellom en rekke betydningsfulle økonomier rundt Stillehavet og Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) mellom EU og USA. Dette er avtaler som, dersom de blir ferdigstilt og vedtatt, utfordrer WTOs

rolle som plattform for regelutforming om handelspolitikk. Disse avtalene tar først og fremst sikte på å fjerne handelsbarrierer utover toll, som reguleringer og standarder. Den omstridte TTIP-avtalen ser ut til å sette en ny standard for hvor dypt integrasjonen i handelsavtaler går. Fra et norsk perspektiv kan den sammenliknes med EØS-avtalen, i at den griper inn i svært mange aspekter av samfunn og næringsliv. Dersom man klarer å "lande" TTIP og TPP, vil de viktigste økonomiske stormaktene i verden ha langt på vei bundet seg til et sett regler og standarder. De vil derfor legge sterke føringer for framtidige multilaterale forhandlinger. Dermed vil disse mega-avtalene kunne få store konsekvenser for mange land som ikke er rundt forhandlingsbordet, som Norge, og ikke minst utviklingsland.

3.2 Innspill til norsk handelspolitikk

Regjeringen har varslet en fornyet innsats og energi på handelsfeltet, og vil med stortingsmeldingen på globalisering og handel peke ut retningen for dette arbeidet. Denne anledningen bør benyttes til å stoppe opp og tenke nytt rundt hvordan man kan arbeide bedre og mer helhetlig med norsk handelspolitikk enn det som er tilfelle i dag. Med dette som bakgrunn vil denne rapporten foreslå noen institusjonelle endringer i regjeringens arbeid med norsk handelspolitikk.

3.2.1 Demokratiske begrensninger i handelspolitikken

Handelspolitiske posisjoner har i lange tider vært svært lite tilgjengelige. Tradisjonelt har dette hatt sin grunn i at en part ikke har ønsket å måtte «gi» større lettelser i toll enn ønskelig i bytte mot markedsadgang hos den andre parten. Det har vært klart hva en har forhandlet om, og tekstene har vært relativt lite komplekse. Dermed har det vært forståelse for at innholdet i avtalene har vært skjult for offentligheten fram til avtalene har blitt lagt fram for endelig godkjenning, ratifikasjon, i Stortinget. Det har enda ikke skjedd at en handelsavtale har kommet til behandling i Stortinget for deretter ikke å bli ratifisert. Dette betyr at regjeringen har ganske romslige fullmakter. De trenger ikke forholde seg til parlamentarisk støtte før en ferdigforhandlet avtale ligger klar, og på dette tidspunktet er en reforhandling i praksis svært vanskelig. Begge parter har investert mye i å få på plass avtalen, og en "blokkering" fra Stortinget vil dermed være kostbar og tidkrevende.

Kompleksiteten i handelsforhandlinger har økt betraktelig i den senere tid. De nye generasjonene handelsforhandlinger griper langt dypere inn i samfunnet enn kun toll og "snever" næringspolitikk. Kulturpolitikken, klima- og miljøpolitikken, helsepolitikken, arbeidspolitikken og distriktspolitikken er områder som kan bli pålagt begrensninger dersom de blir underlagt ikke-diskrimineringskrav om bestevilkår og nasjonal behandling. Spørsmål som om en kan kreve bruk av norsk stein i offentlige bygg som det nye Nasjonalmuseet til mer komplekse problemstillinger om utviklingen av ny klimateknologi har relevans for handelsavtaler.

Når forhandlingene nå i større grad handler om å balansere næringsinteresser med reguleringshensyn, er det mindre gitt hva som er de ulike partenes «nasjonale interesse», og det vil i større grad enn tidligere være nyttig å involvere et større spekter berørte parter i til å gi innspill i forhandlingene. Å gi offentlig tilgang på forhandlingstekster vil ikke nødvendigvis være like skadelig for ens forhandlingsposisjon når det forhandles om felles standarder over brede saksfelt, sammenliknet med drakamper om hvert enkelt lands tollnivå, som ofte har vært tilfelle i handelsforhandlinger.

Den økte kompleksiteten og bredden i handelspolitikken stiller høyere krav til intern politisk koordinering. Det vil være uheldig dersom man for eksempel tar på seg forpliktelser som man ikke hadde oversikt over på tidspunktet da avtaler blir inngått. Dette er en krevende øvelse for norske myndigheter, og en langt større utfordring for utviklingsland som ofte har mindre byråkratiske ressurser og hvor myndighetene ofte har svakere intern koordinering. Mer innsyn i forhandlingstekstene vil kunne gi sivilsamfunn, akademia og presse mulighet til å belyse flere sider av ulike forhandlingsutfall enn det forhandlerne selv vil kunne tenke ut i isolasjon.

3.2.2 Større åpenhet fører til bedre informerte debatter

Den offentlige debatten om handelspolitikk har i mange år vært skyttergravspreget. Delvis er dette et resultat av at man debatterer fra ulike ideologiske posisjoner. Men det har også handlet om at det ofte er uenighet om hva som faktisk står på spill i de enkelte forhandlingene. Norske myndigheter har ofte vært uenige i tolkninger fra sivilsamfunn og presse om hva som faktisk er på agendaen og hva som er potensielle utfall av forhandlinger Norge har deltatt i. Vil privatisering av offentlige tjenester være en konsekvens av forhandlingene om tjenester i TISA eller GATS? Vil bedrifter få tilgang til å saksøke ordinære statlige reguleringer under en investeringsavtale? Dette er eksempler på spørsmål hvor sivilsamfunn og myndigheter har hatt ulik forståelse av hva som faktisk står på spill.

Det kan hevdes at manglende innsyn og åpenhet rundt forhandlingers innhold har ført til at det offentlige ordskiftet har blitt preget av gjetninger eller halvsannheter rundt hva som er på forhandlingsbordet. Dette har gjort det vanskelig å få til en informert og substansielt offentlig debatt om handelspolitikk. Dette kan til dels demmes opp om ved en aktiv og løpende informering av interesserte aktører, men dette er ikke et fullgodt alternativ til offentlige tekster av to årsaker. For det første kan forhandlingstekster ha utilsiktede konsekvenser myndighetene ikke har oversikt over, men som kunne blitt avdekket ved offentliggjøring. For det andre kan det være politiske interesser for å skjule problematiske sider ved en avtaletekst som gjør at en andrehånds gjengivelse av tekstens innhold risikerer å være ufullstendig.

Bedre åpenhet om tekstene underveis i en forhandlingsprosess øker den demokratiske forankringen og den offentlige debatten kan finne sted på bakgrunn av de faktiske forhold.

3.2.3 Større åpenhet i WTO-sammenheng enn i bilaterale forhandlinger

Selv om de handelspolitiske temaene er noenlunde like i bi- og multilaterale forhandlinger praktiseres åpenheten om forhandlingene ulikt mellom de ansvarlige departementene: Nærings- og fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet. Norske myndigheter har flere ganger offentliggjort både krav, forslag og endrede posisjoner underveis i WTO-forhandlingene. Disse forhandlingene har Utenriksdepartementet ansvaret for, og departementet har i tillegg lang tradisjon for å inkludere et bredt sivilsamfunn i sine delegasjoner på ministermøter – ikke bare representanter for arbeidslivets parter og næringsliv.

Både Nærings- og fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet har hatt tradisjon for å gjennomføre halvårige åpne informasjonsmøter om progresjonen i forhandlingene som hører til deres ansvarsområder. Grad av åpenhet er vanskelig å kvantifisere, men Utenriksdepartementet har en tendens til å gå mer i detalj i sine redegjørelser og inviterer dessuten til brede ad hoc konsultasjonsmøter om spesifikke tema, som for eksempel forhandlingene om en plurilateral avtale for miljøvarer. Nærings- og fiskeridepartementet har også invitert til spesifikke konsultasjoner om for eksempel bilaterale investeringsavtaler, men la gjennom våren 2014 ikke opp til offentlig høring om et nytt utkast til en modellavtale før departementet snudde i mai.

I Verdens Handelsorganisasjon er langt fra alle dokument offentlig tilgjengelige, og forhandlingsformene i organisasjonen har gjentatte ganger vært kritisert for å involvere for få av medlemmene i lukkede rom. Likevel er det nok åpenhet rundt tekster til at uavhengige aktører kan gå inn i utkastene og gjennomføre analyser av konsekvensene de vil få for ulike sektorer og ulike land. Med andre ord har det vært mulig for relevante aktører å danne seg et bilde av konsekvensene av deler av Doha-runden, selv om forhandlingene ikke er fullførte. Utenriksdepartementet gjennomførte en studie av konsekvensene av miljøavtalen ved gitte forhold og gjorde den offentlig tilgjengelig for å tjene som utgangspunkt for informert debatt. Noen tilsvarende mulighet finnes ikke for bilaterale forhandlinger. Nærings- og fiskeridepartementet har aldri lagt til rette for informert debatt gjennom å utrede konsekvensene av en avtale og offentliggjøre denne utredningen før signering, eller etter signering for den del.³⁵ Da Stortinget gjennomførte en høring om ratifikasjon av EFTA-Colombia-avtalen våren 2014 var det en historisk hendelse, men det betyr ikke at det er satt en presedens som tilsier høring før ratifikasjon av kommende handelsavtaler.

De ulike tilnærmingene til involvering av det brede sivilsamfunn innenfor det samme saksområdet vitner om at det sitter ulike holdninger til hvem handelspolitikken angår i de to ulike departementene. En bedre åpenhetspraksis i møte med handelspolitikken økende kompleksitet vil bli bedre ivare tatt ved at arbeidet med handel samles i ett koordinerende departement. Sammenslåing er et naturlig steg mot en politikk som er samstemt på tvers av forhandlingsområder og ikke minst samstemt med andre mål som regjeringens målsetninger i utviklingspolitikken.

Anbefalinger:

- **Arbeidet med handelsavtaler bør samles som saksområde i Utenriksdepartementet for å sikre intern koordinering og bedre samstemthet mellom handelsarbeidet og andre politiske målsetninger. De handelspolitiske seksjonene i Nærings- og fiskeridepartementet og UD bør altså slås sammen.**
- **En bør utrede de økonomiske, sosiale og miljømessige følgene av handelsavtaler før de går til ratifikasjon og offentliggjøre resultatene av dette.**
- **Signerte handelsavtaler bør ut på offentlig høring før de blir sendt til Stortinget for ratifisering.**
- **Offentligheten og sivilsamfunnet bør få større innsyn i pågående handelspolitiske forhandlinger.**

3.2.4 Et differensiert handelsregime

Handelspolitikken og handelsavtaler kan åpne opp nye muligheter og markeder for bedrifter, og dermed skape forutsetninger for vekst og nye arbeidsplasser. Samtidig ser vi at det internasjonale handelsregelverket i dag kanskje er det viktigste strukturelle hinderet for fattige lands deltakelse i en positiv globalisering. Dagens handelsregime favoriserer vekst og jobbskaping i land som allerede har industrialisert og mekanisert vareproduksjon og landbruk. Det som kunne vært internasjonalt konkurransedyktige småbønder i utviklingsland har ikke tilgang til markeder. Samtidig gjør krav om ikke-diskriminering det utfordrende for utviklingsland å føre en aktiv næringspolitikk for å støtte framvoksende industri.

Veien til rettferdig handel som skaper gode, bærekraftige jobber går gjennom et differensiert handelsregime – et handelsregelverk som legger begrensninger på rike lands evne til å stenge utviklingsland ute av sine markeder samtidig som utviklingsland tillates virkemidler som kan skape slagkraftige økonomier med en differensiert næringsstruktur.

3.2.5 One size does not fit all

Alle industrialiserte land har brukt former for aktiv næringspolitikk for å fremme sin egen industrialisering. Ikke alle land brukte høye tollmurer for å beskytte seg mot allerede konkurransedyktige land, slik som USA gjorde gjennom hele sin industrielle vekstperiode fra 1830 til andre verdenskrig. Sveitserne nektet å godkjenne patenter, Norge brukte hjemfallsrett og krav om lokalt innhold i de tidlige konsesjonene på norsk sokkel. Kina har vært strategisk i aktiv bruk av av offentlig eierskap i nøkkelindustrier og ført restriksjoner på eksport av mineraler som inngår i enkeltindustrier for å stimulere til hjemlig produksjon, for å nevne noe.

Mange former for aktiv næringspolitikk drar på tankegods fra det såkalte «infant industry»-argumentet. Argumentet er altså at en midlertidig skjerming fra internasjonal konkurranse er nødvendig for at nye industrier skal vokse fram. Bruk av toll for å bygge ny industri har ikke alltid vært suksessfull, og ofte har et godt resultat vært betinget på at landet hadde et tilstrekkelig stort hjemmemarked. Krav om lokalt innhold og kompetanseoverføring har vært utviklingssuksesser i mange land, mens noen land bruker produksjonsdelingsavtaler for å kanalisere overskudd av ressursutvinning inn til en rik elite. Det er god grunn til å hevde at et lands myndigheter ikke alltid er de beste til å «velge vinnere», samtidig som det sør-koreanske industrieventyret viser at det på ingen måte er umulig.

Noen ganger fungerer aktiv næringspolitikk svært effektivt for å stimulere til en bærekraftig jobbskaping mens den andre ganger faller gjennom på grunn av spesifikke kulturelle, politiske, økonomiske eller andre kontekstuelle årsaker. Det eneste vi kan konstatere er at det ikke finnes én oppskrift på god industripolitikk for utviklingsland, men mange veier til målet om å skape en bærekraftig økonomi.

Implikasjonen av erkjennelsen om at det ikke finnes én næringspolitikk som passer for alle land er at det globale handelsregimet er nødt til å være et differensiert handelsregime. Rike land må være beredt til å ta på seg omfattende forpliktelser for å tillate utviklingsland tilgang på deres markeder. Samtidig må utviklingsland beholde sitt næringspolitiske handlingsrom til å kunne bruke aktiv næringspolitikk dersom dette er i deres interesse. Ettersom virkningen av aktiv næringspolitikk er så avhengig av lokale forhold er det nasjonale myndigheter, ikke WTO, Verdensbanken, IMF eller EFTA-forhandlere, som står best plassert for å vurdere hva som gagnar befolkningen i et utviklingsland.

Anbefalinger:

- **Norge bør slutte å kreve av utviklingsland at de skal ha nulltoll på industrivarer, både i bilaterale handelsforhandlinger sammen med og uten EFTA.**
- **Norske myndigheter bør legge til rette for at utviklingsland bevarer et vesentlig næringspolitisk handlingsrom.**

3.2.6 Et globalt og demokratisk handelsregime

Stillstanden i Doha og framveksten av bi- og plurilaterale forhandlinger er en urovekkende utvikling for alle små økonomier som er avhengig av en sterk multilateralisme for å kunne stille på likefot med de største økonomiske aktørene i verden. De aller fleste utviklingsland befinner seg i denne gruppen, og blir satt på sidelinjen av avtaler som TTIP (EU-USA) og Stillehavspartnerskapsavtalen (TPP). Dersom land i WTO ønsker å forplikte seg til Doha-rundens single undertaking, blir de satt på sidelinjen i forhandlingene om TISA-avtalen, som utformes med en ambisjon om senere å integreres i eller erstatte den multilaterale avtalen for tjenester, GATS.

Selv om land blir satt på sidelinjen i forhandlingene, kan forhandlingsresultatet fortsatt påvirke dem. Afrikanske bønders eksportmuligheter til det europeiske og amerikanske markedet vil blant annet avhenge av hvilke standarder avtalepartene i TTIP kommer fram til på landbruksområdet.

Det virker å være en etablert sannhet at WTO mister sin legitimitet dersom organisasjonen ikke klarer å drive fram en stadig dypere liberalisering av verdensmarkedene. Men gitt at WTO er en organisasjon som så tydelig vektlegger konsensus, bør dette perspektivet utfordres. Er ikke WTO først og fremst er en demokratisk og global arena for å diskutere og regulere internasjonal handel? Dersom liberaliseringen i WTO har stoppet opp kan dette være et tegn på at det er manglende politisk vilje til å inngå kompromisser for å liberalisere ytterligere. Dette forandrer ikke det faktum at WTO fortsetter å være den sentrale institusjonen man har til å stoppe diskriminering mellom land og løse tvister i det eksisterende regelverket. Ikke-diskrimineringsprinsippet om bestevilkår (most favoured nation) blir imidlertid stadig mer uthulet av bilaterale og plurilaterale avtaler. Bilaterale avtaler og forhandlinger har skapt et uoversiktlig mylder av ulike tekster, bestemmelser og juridiske forpliktelser, noe som best kan beskrives som et folkerettslig kaos. De har også svekket forhandlingsmakten til små økonomier, som Burkino Faso eller Norge, som står mye svakere i bilaterale forhandlinger med stormakter enn når de kan stå sammen om fellesinteresser i multilaterale forhandlinger.

Norske myndigheters svar på at våre viktigste handelspartnere har økt tempoet i bilaterale forhandlinger har vært at Norge og EFTA selv må bli mer aktive. Med bilateralisme skal altså bilateralisme fordrives, et rasjonale som faller på sin egen urimelighet. Norge har kastet seg på hvert eneste plurilaterale initiativ i WTO-medlemskapet og vært aktiv i bilaterale forhandlinger. Det er åpenbart at norske myndigheter har bidratt til å forsterke en utvikling som har en lignende dynamikk

som et tradisjonelt våpenkappløp. Om en ikke selv tar del i bilaterale forhandlinger risikerer en å havne i en relativt dårligere situasjon, og bidrar dermed til å undergrave den multilaterale løsningen.

En reell prioritering av de multilaterale forhandlingene krever mer enn ord, og det er vanskelig å avbalansere mellom de ulike forhandlingsarenaene så lenge norske bilaterale og multilaterale forhandlinger blir styrt fra ulike ministerier, henholdsvis Nærings- og fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet. Det blir skapt kunstige institusjonelle skiller mellom hvordan en stat opptre i forhandlinger bi- og multilateralt, tross den innholdsmessige likheten. Det finnes ingen virkelig god grunn til å opprettholde et slikt kunstig skille mellom forhandlingsarenaene, ettersom handelsforhandlinger er like relevant for de samme departementene uansett hvem som sitter med koordineringsansvaret. Og behovet for god koordinering er økende.

Anbefalinger:

- **Norge bør nedprioritere bilaterale handelsforhandlinger og forhandlingsinitiativ under WTO-paraplyen som ikke inkluderer hele medlemsmassen.**

3.2.7 Doha-runden går en usikker framtid i møte

Fremtiden for WTOs forhandlingsrunde, Doha-runden, er usikker. Etter planen fra ministermøtet på Bali i 2013 skulle veien videre for forhandlingsrunden fastlegges innen desember 2014. Denne arbeidsplanen har vist seg vanskelig å få på plass, og er nå ytterligere utsatt til juli 2015. Da ratifikasjonsprosessen for handelsforenklingsavtalen fra Bali falt gjennom i juli 2014, ble det spekulert i om dette var nådestøtet for Doha-runden. Noen av problemene har man nå klart å løse, men det større spørsmålet er fortsatt ubesvart: Hvordan kan en bygge den nødvendige tilliten for å enes om veien videre for Doha, for deretter å lande selve forhandlingsrunden?

Dersom Doha-runden skal være troverdig må alle medlemslandene være svært tydelige på at de har tenkt å levere, ikke minst knyttet til de utviklingsorienterte avtalene. Doha-rundens navn, Doha Development Agenda, setter ambisjonen om en forhandlingsrunde som tar utviklingslandenes handelsutfordringer på alvor, en ambisjon som må omsettes i mer enn ord. Det er forstemmende at Bali-ministermøtet bare leverte håndfaste resultat knyttet til rike lands prioriterte sak, mens det som burde være ukontroversielle utviklingssaker fikk en uforpliktende språkdrakt.

Slik det ser ut i dag, er sentrale økonomiske aktører som EU og USA tungt engasjert i ambisiøse bi- og regionale handelsforhandlinger. Det kan virke som at de ser seg bedre tjent med å fremme sin agenda slik enn gjennom å gi tilstrekkelig med innrømmelser for å få Doha-runden tilbake på sporet. Kjernespørsmålene om markedsadgang for jordbruksvarer fra utviklingsland og Kina, India og Brasils beskyttelsesnivå for egen industri blokkerer effektivt framgang på andre forhandlingsområder. Den fastlåste situasjonen har ført til en vridning bort fra de demokratiske hensynene i konsensus-prinsippet, industrialiserte land har presset gjennom avvik fra prinsippet om single undertaking og alle forhandlingene som foregår parallelt til Doha-stillstanden uthuler bestevilkårsprinsippet (most favoured nation).

Det kan virke som medlemsstatene i WTO har malt seg inn i et hjørne gjennom årenes gang, hvor de verken er villige til å gi innrømmelser som får gang på Doha-runden eller er villige til å takle det enorme prestisjetapet en avvikling av runden vil innebære. Om WTO skal redde både sine egne prinsipper og ta utviklingsrunden på alvor er det to veier ut av knipa. Å forplikte seg helt og holdent til Doha-mandatet eller å legge mandatet til side for å utarbeide et nytt.

3.2.8 Forpliktelse til Doha-mandatet

Det har ikke manglet på forpliktelse til Doha-runden og det multilaterale forhandlingssporet siden 2001. Men festtaler og erklæringer har ikke vært gjenspeilet i politisk handling. Å velge Doha-mandatet betyr å velge bort noe annet. Forhandlingsrundens overlevelse vil bli satt på prøve når medlemstatene samles i Hovedrådet, WTOs øverste faste organ mellom ministerkonferansene, i juli

2015. Her må de vise en forpliktelse til Doha-runden som er sterk nok til å gjenreise en tillit som nå er svært tynnslett.

3.2.9 Utmeislingen av et nytt forhandlingsmandat – den nye utviklingsrunden

Dersom det ikke fins ny vilje for Doha-mandatet er alternativet å begynne fra bunnen av. Utarbeidelsen av et nytt forhandlingsmandat betyr ikke nødvendigvis at all den framgangen som faktisk har funnet sted under Doha-runden trenger å gå til spille. Samtlige av sakene som stod på agendaen for ministermøtet i Bali har sin naturlige plass i et nytt forhandlingsmandat. Samtidig bør et nytt forhandlingsmandat være mindre ambisiøst enn Doha, det vil si at det bør være færre avtaler en forhandler om. En mer trinnsvis tilnærming, med mindre omfattende forhandlingsrunder bør være veien framover for WTO. Kjernesporsmål som landbruk og utviklingsspørsmål som Doha-runden ikke har evnet å finne en løsning på bør adresseres før nye tema som ikke var med i 2001 kommer på banen. Dette med ett åpenbart unntak: Handelsregimet bør revideres for ikke å stå i veien for offensiv og ambisiøs klimahandling.

Anbefalinger:

- **Dagens utviklingsmandat i Doha-runden enten må få topp-prioritet eller droppes.**
- **WTOs medlemmer bør igjen forplikte seg til de sentrale prinsippene om konsensus og single undertaking.**
- **Et eventuelt nytt forhandlingsmandat bør omfatte landbruk, avvikling av handelsregler som er hinder for offensiv klimahandling, avvikling av skadelige bomullssubsidier og MUL-relaterte tema som toll- og kvotefri markedsadgang på industrialiserte lands markeder.**

I det følgende vil rapporten gå nærmere inn på tre områder hvor regjeringens handelspolitikk vil kunne ha spesielt store utviklingskonsekvenser: Landbruk, klima og miljø, og bilaterale investeringsavtaler.

3.3 Landbruk

Verden produserer mer enn nok mat til å fø jordens befolkning, men likevel er fremdeles 805 millioner mennesker kronisk underernærte.³⁶ Sult er ikke først og fremst et spørsmål om at det ikke produseres nok mat. Sult er først og fremst et inntektsspørsmål. FNs matorganisasjon, FAO, anslår at det er behov for 70 % vekst i global matproduksjon innen 2050 for å holde følge med framtidens befolkningsvekst og legger opp til at denne produksjonsøkningen skal skje i de regionene hvor det utnyttede potensialet er størst: I Latin-Amerika, gamle Sovjet-republikker og i Afrika sør for Sahara³⁷. Tross økt sårbarhet for klimaendringer, ligger mye av framtidens brødkurv i utviklingsland. 70 prosent av verdens fattige er småbønder eller har en jobb i tilknytning til landbruket³⁸. Ifølge Verdensbanken har vekst i landbrukssektoren en minst dobbelt så stor effekt på fattigdomsreduksjon som vekst i andre sektorer³⁹.

Landbruks- og handelspolitikken legger premissene for fattige bønders mulighet til å gå fra å være selvbergingsbønder til å tjene sine egne penger. Å bedre småbønders kår for å nå et marked som betaler er noe av det mest effektive en kan gjøre for å bekjempe fattigdom. Som pekt på tidligere i rapporten ligger løsningene for verdens småbønder ikke bare på det handelspolitiske planet, men det er svært vanskelig å se for seg at landbruket i utviklingsland skal klare å utnytte sitt potensiale fullt ut dersom rike land fortsetter med sin produksjonsdrivende og konkurransevridende landbruksstøtte.

FAO argumenterer i rapporten *How to feed the world in 2050* for en omlegging av rike lands produksjonsdrivende støtte til dekkede støtteformer. Dekoblet støtte avhenger ikke av produksjonsutbytte, men kan være støtte som går til miljøtiltak, økologisk drift, teknologistøtte, arealstøtte og støtte til beredskapsjord⁴⁰. Produksjonsdrivende støtte bidrar til at bønder i utviklingsland som i utgangspunktet er konkurransedyktige taper mot europeiske og amerikanske

matvarer som selges til priser under produksjonskostnad. Den mest urettferdige formen for landbruksstøtte er de direkte og indirekte eksportsubsidiene. WTO-medlemmene ble i 2005 enige om å fase ut eksportsubsidier innen 2013, men beslutningen var betinget på en vellykket Doha-runde. Bali-møtet i 2013 klarte heller ikke å levere en endelig beslutning om å avvikle eksportsubsidiene.

3.3.1 Utviklingsland og norsk landbrukspolitikk

Regjeringen Solberg har signalisert endringer i støttestrukturen for det norske landbruket. Denne omleggingen omtales som en modernisering av landbruket, men går i motsatt retning av hvordan ledende internasjonale prosesser ser for seg framtidens landbruk. FNs anbefalinger for landbruk, EUs reformer i unionens felles landbrukspolitikk og WTO-forhandlingene har alle pekt ut et fremtidig landbruk hvor rike land må basere seg på mindre konkurransevridende støtte. En norsk omlegging av landbruket med økt vekt på produksjonsinsentiver vil både føre oss på kollisjonskurs med våre forhandlingspartnere i WTO, samt peke ut en framtid for norsk landbruk som er lite forenlig med bærekraftig utvikling.

Selv om det norske matmarkedet for de fleste produktgrupper er ganske lukket for utviklingsland, kan vi finne eksempel på at enkelte produktgrupper fra enkelte land har gjort suksess. I Namibia, Botswana og Swasiland har bønder i flere bondekooperativ fått muligheten til å eksportere kjøtt av høy kvalitet til det norske markedet. Prisen disse bøndene har fått for kjøttet sitt utgjør en stor forskjell ettersom det norske prisnivået er i særklasse høyt. Dette prisnivået er bare mulig gjennom det norske tollvernet mot EU og USA. Hadde det ikke vært for at norsk toll på matvarer fra andre rike land var så høyt ville avkastningen for bønder av å eksportere til Norge vært lavere. Dermed kan man anta at det også ville fått en lavere effekt på fattigdomsreduksjon. Spesielt så lenge andre rike land også subsidierer sitt landbruk er det behov for et differensiert tollregime, hvor et høyt tollvern opprettholdes mot andre rike land mens utviklingsland gis en fordelaktig tilgang.

De aller færreste småbønder i utviklingsland er i stand til å selge til det internasjonale matmarkedet i morgen. Mange har ikke engang kapasitet til å komme inn på ulike nasjonale markeder. Derfor spiller myndighetene i disse landene selv en sentral rolle for å legge til rette for at småbøndene kan utløse sitt potensiale. Det finnes omfattende behov for investeringer i blant annet infrastruktur, transport, kjøling og lagring, slakteri og veterinærtjenester. Dersom myndighetene bærer denne typen investeringer vil det legge til rette for at småbønder går over til å produsere for et marked fra å produsere til eget forbruk. Samtidig innebærer produksjon for et marked ofte en usikkerhet rundt hvilken pris en ender opp med. Derfor spiller direkte støttestrukturer for småbønder som kan garantere en pris og anti-dumpingsmekanismer som kan stoppe underprisede europeiske eller amerikanske varer en viktig rolle for å skape vekst i landbruket og matsikkerhet i utviklingsland.

En viktig årsak til at vekst i landbruket er effektiv i å motvirke fattigdom, og spesielt i Afrika sør for Sahara, er at jorda er fordelt på mange. Å bygge en landbrukspolitikk rundt småbonden er derfor FAOs hovedprioritet. Samtidig betyr ikke dette nødvendigvis at investeringer av større skala ikke kan bidra til utvikling. Utviklingseffekten av storskala investeringer i landbruket er likevel mer sårbar og avhenger av blant annet avklaring av landrettigheter, dialog med lokalbefolkningen, sysselsetting med anstendige forhold og lokale miljømessige følger.

Anbefalinger:

- **Rike land bør legge om sin landbruksstøtte i en mer bærekraftig retning, bort fra handelsvridende og produksjonsdrivende subsidier.**
- **Fattige land bør ha en vesentlig tollfordel for sine varer på det norske matmarkedet. Det impliserer at en opprettholder et vesentlig tollvern overfor andre rike land.**
- **Alle former for eksportstøtte og –subsidier bør fjernes.**
- **Utviklingsland bør kunne bruke subsidier og anti-dumpingsmekanismer for å sikre mattrygghet og økt matproduksjon blant sine småbønder.**
- **FAOs rammeverk for ansvarlige investeringer i landbruket bør gjøres bindende for norske investeringer i utviklingsland.**

3.4 Klima og miljø i handelspolitikken

Klimautfordringen er et godt eksempel på staters gjensidige avhengighet og behovet for globalt samarbeid dersom man skal finne løsninger på problemer verden i felleskap står overfor. I likhet med det globale handelsregimet har likevel ikke klimaforhandlingene så langt produsert resultater som møter utfordringene. De menneskeskapte klimaendringene er hovedsakelig skapt av rike lands historiske utslipp og rammer de fattige hardest. Dette har skapt grunnlag for erkjennelsen av et felles, men differensiert ansvar - at ulike land har ulikt ansvar for å ta på seg kostnader og utslippsreduksjoner som står til deres historiske ansvar for utslipp og deres økonomiske evne til å dra lasset. På samme måte som i handelspolitisk sammenheng har de mektigste landene fremdeles til gode å omsette denne erkjennelsen i praktisk politikk.

3.4.1 Konflikter mellom klimatiltak og handelspolitiske prinsipper

Differensiering mellom lands forpliktelser er som nevnt slått fast som prinsipp i begge globale regimer, men klimagassreduksjon og handelspolitikken står ofte i konflikt. Vi ser at land som prøver å sette i verk klimatiltak kan bli hindret av handelsregelverk.

Et viktig politisk verktøy for å redusere klimagassutslipp er å bruke økonomiske virkemidler for å styre produksjon og forbruk i en mer miljøvennlig retning. Uten slike politiske verktøy vil den som forurenser påføre kostnadene ved miljøskader til alle andre. Dette kalles negative eksternaliteter i økonomisk teori. Ved å knytte kostnader til utslipp og belønne klimavennlige alternativ bidrar myndighetene til å internalisere kostnader knyttet til klimaendringer. Men dette kan medføre at "like" produkter blir pålagt ulike kostnader av myndighetene. Dette er en tilnærming som passer dårlig med eksisterende handelsregler, noe som skaper en grunnleggende spenning mellom handelsregimet og effektive tiltak på klimaområdet.

EU-kommisjonen foreslo i 2011 å opprette merking av olje fra Albertas oljesand med betegnelsen «highly polluting» og informasjon om at denne typen olje slipper ut 107 gram karbondioksid-ekvivalenter per megajoule energi, til forskjell fra konvensjonell olje som ligger på 87,5 gram.

Dette var forventet å skape en vridning av forbruket bort fra kanadisk ukonvensjonell olje, og den kanadiske ambassadøren til EU skrev at Canada ville prøve saken for WTOs tvisteløsning for brudd på ikke-diskrimineringsprinsippet (trolig under Technical barriers to trade-avtalen - TBT) om forslaget gikk gjennom. Det lå altså an til potensielle søksmål og handelskrig da forslaget gikk til EU-parlamentet i februar 2012. I komitebehandlingen i parlamentet møtte forslaget veggen, og merking av olje fra oljesand har enda ikke kommet på plass.

Boks 2: Oljesand

Store deler av CO₂-utslippene til et produkt stammer fra produksjonen. En klimapolitikk som ønsker å belønne klimavennlige produksjons- og forbrukervalg må derfor ta hensyn til utslipp fra produksjon og transport for ferdige produkter. EUs planer om å dempe forbruk av olje framstilt fra tjæresand (se boks) utfordrer prinsippet i handelsregelverket om at like produkt skal behandles likt uavhengig av framstillingen. Det hersker ut fra eksisterende WTO-regelverk tvil rundt hvorvidt det er lov å diskriminere produkter på basis av deres karbonregnskap⁴¹. Ikke-diskrimineringsprinsippet står svært sterkt i WTO og står i fare for å true ambisiøse og potensielt effektive klimatiltak.

3.4.2 Frihandelsprinsipper mot støtte til fornybarnæringen

Myndigheter i stadig flere land har innsett at økonomiene deres er overveiende karbonavhengige og at en bør ta på seg kostnader for å vri økonomien over i mer bærekraftige sektorer. Dette kan ta form som Tysklands prisinsentiv for småskala fornybar elproduksjon eller Indias storstilte offentlige program for solcellepaneler. Kina har drevet en ambisiøs industrialiseringspolitikk for sine fornybarnæring, gjennom blant annet subsidieprogrammer for produksjon av vindmøller og solcellepanel. De har også lagt restriksjoner på eksport av sjeldne mineraler for å gi nasjonale bedrifter fordelaktig tilgang til råvarer brukt i solceller. Både Kina og Indias programmer har blitt dratt inn for WTOs tvisteløsningsmekanisme fordi andre land mener deres handlinger bryter med det globale handelsregelverket, og så langt har spesielt Kina blitt presset til å nedskalere støtteordningene sine.

De politiske rammene for handel slik de er i dag hjelper oss ikke til å nå målet om å begrense den globale oppvarmingen til 2 graders økning. Skal markedet fungere som et middel for å nå målet verdenssamfunnet har satt seg, må en åpne for langt sterkere politisk inngripen på klimaområdet. Det er dypt ironisk at reglene som skal rå over global handel sanksjonerer subsidier til fornybar industri mens fossile brensler kan subsidieres med 3400 milliarder kroner globalt.

WTO-regelverket bærer tydelig preg av å ha vært utformet på tidlig nittitaltall, en tid da menneskeskapt klimaendringer ikke stod høyt på den politiske agendaen. Selv om begrepet «sustainable development» er inkorporert i traktatverket er klimaendringer aldri direkte nevnt. Det er også gjort få unntak fra ikke-diskrimineringsprinsippet for å legge til rette for klimahandling. Enkelte miljøhensyn utløp i 1999 (tidligere art. 8 i SCM-avtalen) og det viktigste unntaket traktatverket gir (art. XX i GATT) stiller et dobbelt krav til det politiske tiltaket. For det første må det være nødvendig å innføre det aktuelle tiltaket for å nå målet (i dette tilfellet om å stoppe klimaendringene) og for det andre må det ikke finnes rimelige alternative måter å gå fram på. De gangene klimatiltak har vært prøvd for WTO-retten har oftest klimatiltaket vært dømt i strid med regelverket, og enkelte ganger har land blitt presset til å avvikle tiltaket før slutføring av tvisteprosessen. Det globale handelsregelverket står med andre ord i fare for å begrense politikernes mulighet til å gripe inn i markedet for å lede samfunnet i en mer bærekraftig retning.

3.4.3 Tollendringer for miljøvennlige varer

I Doha-mandatet fra 2001 ble det satt i gang forhandlinger om å fjerne toll for miljøvennlige varer. I likhet med Doha-forhandlingene generelt har disse forhandlingene stått stille de siste årene. Tross den nyvunne optimisme knyttet til det multilaterale forhandlingssporet etter WTOs Bali-toppmøte i 2013 valgte en gruppe overveiende rike land å lansere plurilaterale forhandlinger om en miljøvareavtale. Norge tar del i forhandlingene. Avtalen skiller seg fra andre slike gruppeforhandlinger i at den tillater gratispassasjerer (bestevilkårsprinsippet "Most favoured nation" er inkludert). Om Norge blir enig med USA om å kutte toll på vindturbin-deler til 0, blir automatisk også denne nulltollen gitt til eventuell kenyansk eksport av vindturbindeler. Dette tross i at Kenya ikke er med i forhandlingene og selv kan opprettholde sin toll på vindturbindeler.

Om vi ser bort fra at disse forhandlingene undergraver viktige spilleregler som sikrer demokratiet i WTO, er disse forhandlingene et godt initiativ. Dersom gruppen av forhandlingsland klarer å komme fram til en liste med reelt miljøvennlige varer (palmeolje og naturgass har i tidligere samtaler blitt foreslått som «miljøvennlige varer») vil tollkutt fungere positivt for miljønæringene. Det er likevel viktig at utviklingsland fremdeles har handlingsrom til å bruke toll som virkemiddel for å bygge industri som produserer miljøvarer. En slik mekanisme må bygges inn i avtalen, ettersom forhandlingsmedlemmene har en klar ambisjon om at avtalen skal omfatte alle (multilateraliseres) på sikt.

Som tidligere omtalt har toll og de tradisjonelle handelshindrene fått mindre oppmerksomhet de senere årene. Toll på industrivarer er svært lav på globalt nivå og regulativ, standarder og tekniske spesifikasjoner har inntatt hovedrollen i globale handelsforhandlinger. Ulike tekniske regulativ kan tjene som svært potente virkemiddel for å stimulere til å vri produksjon og handel over i mer bærekraftig retning. For å møte klimautfordringen er det derfor ikke liberalisering av toll for miljøvarer som bør stå øverst på WTOs klimaagenda, slik den gjør nå, men heller hvordan en kan ivareta et politisk handlingsrom til å imøtegå klimautfordringen.

Anbefalinger:

- **Reduksjon av toll for miljøvarer er ikke det viktigste klimatiltaket innenfor handelspolitikken. Derfor bør slike forhandlinger vurderes opp mot andre hensyn, som for eksempel hensynet til at WTO-forhandlinger bør foregå med hele medlemsmassen i prosessen.**

- En må bygge ut unntakene fra WTO-regelverket slik at aktiv klimapolitikk som subsidier og innkjøpsregler blir mindre eksponert for å bli hindret av handelsregelverk.
- Klimaunntak må mainstreames i WTOs traktatverk slik at handelssystemet ikke står i veien for å nå 2-gradersmålet. Spesielt er det viktig å ikke hindre utviklingsland i å bygge opp en fornybarindustri gjennom aktiv industrialiseringspolitikk.

3.5 Bilaterale investeringsavtaler

Norske selskaper er stadig oftere og i større grad engasjert i utviklingsland. Utenlandske selskaper kan være viktige bidragsyttere til å skape gode arbeidsplasser og bidra til staters utviklingskapasitet, særlig dersom de øker ressursene til staten gjennom skatteseddelen. Dessverre er noen utviklingsland utstyrt med svake rettssystemer, lite forutsigbare politiske forhold og svake statlige institusjoner. Deler av norsk næringsliv har argumentert for såkalte bilaterale investeringsavtaler (BITs) for å beskytte seg mot risiko. BITs har tradisjonelt vært avtaler som er ment å beskytte investorer fra diskriminering i deres utenlandsinvesteringer, men har de senere årene også blitt utvidet til avtaler som også gir den utenlandske investoren spesielle rettigheter før etablering.

3.5.1 Svakt styresett et svakt argument for BITs

Utviklingsland som preges av dårlig rettsikkerhet, svake institusjoner og uforutsigbare politiske forhold vil også ofte ha svakt utviklede demokratier, og i mange tilfeller også direkte udemokratiske regimer. Mye av innholdet i BITs tar sikte på sikre selskaper og investorer mot endringer i rammevilkår for investeringer, for eksempel lovendringer eller andre grep gjort av myndighetene som kan påvirke investeringene eller deres lønnsomhet. Investorer har mulighet til å benytte seg av internasjonal tvisteløsning om en ikke er fornøyd med den nasjonale rettsprosessen og tildeles i så måte rettigheter nasjonale selskaper ikke har. I kjølvannet av overganger til demokrati følger ofte store rettslige endringer, som for eksempel folkelige krav om endrede rammevilkår for næringslivet, forhold på arbeidsplassen, lover som hindrer miljøskader som følge av bedrifters virksomhet eller en næringspolitikk med mer fokus på å skape arbeidsplasser. Det er problematisk om Norge inngår BITs med udemokratiske regimer hvor potensielle framtidige demokratiske regjeringer hindres i å gjennomføre demokratisk forankrede vedtak i offentlighetens interesse, for eksempel knyttet til aktiv næringspolitikk i form av ytelseskrav stilt til utenlandske investorer. Dette kan være krav om at investorer må ansette lokalt, bruke lokale leverandører eller overføre teknologi over tid.

Svake institusjoner gjør også at potensielle avtalepartnere stiller med dårligere kort på hånden i forhandlinger om BITs. I Norge ligger et langvarig interdepartementalt arbeid til grunn for utkastene til modellavtale om BITs, ettersom så omfattende avtaler krever stor grad av koordinering opp mot alt fra Grunnloven til spesielle lover som Svalbardstraktaten. Det er reell risiko for at en avtalepartner med svakere statsapparater enn våre tar på seg forpliktelser de ikke var klar over ved signering. Risikoen for dette øker betraktelig eksempelvis ved bruken av såkalt «negativ listing» og paraplybestemmelser. Negativ listing betyr at alle sektorer i prinsippet liberaliseres, med unntak av de sektorene som eksplisitt beskyttes gjennom at de listes opp i en avtale. Dette gjør at stater må forutse hvilke sektorer de ønsker å beskytte langt inn i framtiden. Alternativet er å ha en positiv liste over hvilke sektorer som skal liberaliseres. Paraplybestemmelser er bestemmelser som løfter kontraktsforhold mellom utviklingsland og utenlandske investorer opp til folkerettslige forpliktelser.

Mange utviklingsland har regelverk og standarder innen miljø og arbeidsliv som er dårlig utviklet sammenlignet med for eksempel Norge. Noe av det som kjennetegner et velutviklet land som Norge er at vi med vår økte økonomiske kapasitet har hatt en gradvis økende vilje til å betale for å sikre oss for eksempel mot risiko for skader på miljø, vår egen helse og ulykker på arbeidsplassen. Vi har derfor har innført strengere statlige reguleringer på disse feltene. I utviklingsland vil arbeidsforhold og miljøstandarder som regel være lavere, men med økonomisk vekst og utvikling er det naturlig at deres forventninger til velferd og beskyttelse mot ulike former for risiko øker, og dermed også behovet for reguleringer. Selv om BITs som regel åpner for reguleringer så lenge de ikke har en

diskriminerende innretning, har vi sett at en lang rekke forsøk på ikke-diskriminerende regulering har blitt utfordret under bilaterale investeringsavtaler. Mest kjent er kanskje Phillip Morris' korstog mot regler om såkalt «plain packaging» av tobakkpakker. I en slik kontekst er et krav om "stabile rammevilkår", altså at BITs beskytter mot lovendringer som reduserer lønnsomheten i en investering, langt fra ukontroversielt. Frykten for søksmål fra investorer kan presse stater til å frastå fra å innføre nye reguleringer selv om de er i offentlighetens interesse.

3.5.2 Differensierte forpliktelser på bakgrunn av utviklingsnivå

Prinsippet om spesiell og differensiert behandling, altså at utviklingslands behov skal tas hensyn til, er et nøkkelprinsipp i WTO. Til sammenlikning er de fleste BITs symmetriske i hva de binder avtalestatene til. Det er ikke rimelig å ha nøyaktig de samme forventningene til utviklingsland som til rike, og derfor bør prinsippet om spesiell og differensiert behandling integreres eksplisitt i norske BITs. Elementer som bør inkluderes omfatter blant annet senere implementering av forpliktelser og «best effort»-terskler som tar hensyn til utviklingsnivå i tolkningen av eventuelle bestemmelser om «fair and equitable treatment» og «full protection and security». Utviklingsnivå og finansiell kapasitet bør kunne inngå i en vurdering av erstatningsansvar overfor en investor, og BITs bør ikke legge bånd på utviklingslands rett til å bruke ytelseskrav som krav om lokalt innhold.

3.5.3 Norske bilaterale investeringsavtaler

Den norske modellavtalen som lå på bordet i 2008 inneholdt en vri som dramatisk skiller denne typen BIT fra de tradisjonelle BITs. Retten til å bli behandlet likt som nasjonale investorer og investorer fra andre land ble ikke bare gitt til norske investorer etter etablering, men også før. Det vil si at en investor som ikke enda er en investor kan kreve full likebehandling og markedsadgang på lik linje med alle nasjonale selskap. Når en avtale gir såkalte «pre-establishment rights» beveger avtalen seg over fra å beskytte investerte verdier fra ekspropriasjon og urettferdig behandling til å gi norske investorer markedsadgang. BIT-en har blitt en handelsavtale. Når denne typen rettigheter i tillegg blir gitt til alle sektorer unntatt de som er eksplisitt nevnt blir implikasjonene store. Bilaterale investeringsavtaler bør være avgrenset til å regulere behandling av foretatte investeringer, ikke være en brekkstang for markedsadgang.

3.5.4 Tvisteløsningsmekanisme

Investor-stat-tvisteløsning (ISDS) er en omstridt mekanisme som lar investor saksøke stater for brudd på BIT-bestemmelser. Selv profilerte frihandelstenketanker som Cato Institute fraråder bruk av slike mekanismer⁴². Investor-stat-tvisteløsningen er ikke bare smør på flesk for multinasjonale selskap som i utgangspunktet har gjort grundige risikoanalyser. Det gir større rettigheter til utenlandske enn nasjonale investorer, er en så kostnadskrevende tvisteløsningsform at kun store selskap har reell tilgang til den og er i kombinasjon med de øvrige bestemmelsene i en BIT sårbar for kreativ utnyttelse fra jurister.

Anbefalinger:

- **Norske bilaterale investeringsavtaler i sin tidligere foreslåtte form har en for svak innretning for å skape gode, bærekraftige jobber for utvikling.**
- **For at bilaterale investeringsavtaler skal ha en god utviklingsinnretning bør investor/stat-tvisteløsning og «pre-establishment»-rettigheter ut av avtalen. Paragrafer om «fair and equitable treatment» bør presiseres, fleksibiliteter for utviklingsland i henhold bør innarbeides og investors rettigheter bør balanseres med plikter.**



Bilde 3: Soldrevet pumpestasjon ved Deleij-leiren ved Garsila, Vest-Darfur. (ACT/Paul Jeffrey)

4.0 Hvordan får vi økonomisk globalisering til å underbygge bærekraftig utvikling?

Mange av utfordringene for å skape utvikling for verdens fattige henger sammen med styringsproblemer i den globale økonomien. Handelspolitikken og skatteparadis er bare to eksempler hvor bedre styring kunne motvirket massive skatteunndragelser og dumping av landbruksvarer som begge rammer fattige hardt. Globalisering og økt internasjonal handel har åpnet dører for mange hardtarbeidende mennesker, men dersom en gir slipp på tøylenes for økonomisk politikk kan negative effekter oppstå. Handelspolitikken er uløselig knyttet til den bredere økonomiske politikken. Det er dermed naturlig for regjeringen å se dette større bildet i sammenheng, og peke ut en retning for hvordan Norge skal føre en samstemt økonomisk politikk for utvikling. I dette kapittelet vil vi se på hvordan den økonomiske politikken utover handelspolitikken bedre kan underbygge bærekraftig utvikling.

4.0.1 Et utvidet interessebegrep leder oss til samstemt for utvikling

En stadig tettere sammenvevd verden, ikke bare økonomisk, nødvendiggjør nye tilnærminger til utenrikspolitikken. Dette gjenspeiles i stortingsmeldingen *Interesser, ansvar og muligheter* sin refleksjon over det som blir omtalt som det utvidete interessebegrepet:

Globaliseringen nødvendiggjør en utvidelse av det vi tradisjonelt har forstått med utenrikspolitiske interesser. Interessebegrepet må utvides både geografisk og til flere områder av utenrikspolitikken. Betydelige deler av det som normalt er blitt betraktet og drøftet som myke eller altruistiske deler av utenrikspolitikken bør oppgraderes som sentrale områder for å ivareta norske interesser. Vi må erkjenne hvordan kompetanse innenfor fredsbygging, samfunnsutvikling og internasjonal organisering er blitt viktige interesseressurser.⁴³

Praktisk økonomisk politikk har så langt hatt til gode å ta konsekvensen av denne erkjennelsen i særlig grad. Nasjonale næringsaktørers tradisjonelle agenda har vært det mest toneangivende for å bestemme norsk økonomisk politikk på den internasjonale scenen, ikke for eksempel utviklingslands behov for å skape vekst for sine innbyggere. Dette er en gammeldags måte å tenke politikk på, ikke bare fordi norsk økonomisk politikk på denne måten effektivt har motarbeidet målsetningene i for eksempel norsk bistandspolitikk. Videre er den norske økonomien på lang sikt avhengig av markeder og økonomier som vi kan støtte dersom vi i dag klarer å se forbi våre egne kortsiktige interesser. Kanskje må vi akseptere endringer i næringsstrukturen for å tillate vekst i utviklingsland som senere kan forsterke vår egen økonomi? La oss ikke glemme at det er vekst i etterspørselen fra Kina og de andre framvoksende økonomiene som har sørget for den vesle globale økonomiske framgangen vi har sett etter finanskrisen inntraff i 2008.

Økonomisk politikk må altså være samstemt for utvikling, både for andres og for vår egen del, men hva ligger på toppen av agendaen for en samstemt økonomisk politikk? I en verden hvor globaliseringen står i fare for å sette folk i utenforskap eller på bunnen er et svar på dette: En politikk rettet mot å skape gode, bærekraftige jobber for fattige i utviklingsland. Det foregående kapittel belyste hvordan dette kan se ut i form av norske posisjoner i handelspolitikken. Denne delen vil trekke inn hvordan den bredere økonomiske politikken bør sees i sammenheng med handelspolitikken, og innrettes på en måte slik at den er koordinert mot regjeringens ønske om å føre en samstemt politikk for utvikling.

Før rapporten tar for seg mer konkrete politikkområder er det imidlertid grunn til å dvele litt ved hva det vil si å føre en politikk for jobbskaping. Dette blir ofte sett på som et argument for "vekstpolitikk", og at vekst alene vil skape positive ringvirkninger som godt styresett i et land. Dette perspektivet er det grunn til å diskutere.

4.0.2 Svak årsakssammenheng fra vekst til godt styresett

"There is a clear correlation between private investments, a strong private sector and good governance, and later, inclusive, sustainable growth that creates jobs for the young population of Africa" – Utenriksminister Børge Brendes tale til Norwegian African Business Association (NABA) Summit 2013⁴⁴

Det har lenge vært observert en sammenheng mellom hvor velutviklet et land har vært økonomisk og hvilken form for styresett landet har. Enkelt sagt – de rikeste landene er jevnt over mer demokratiske, har mindre korrupsjon og et bedre smurt statlig maskineri. Betyr dette at økonomisk vekst kan skape godt styresett? Det er en slutning som for noen gir mening, men som er kontroversiell i den akademiske litteraturen.

I Verdensbank-studien «Growth without government» konkluderer Daniel Kaufmann og Aart Kraay med at de finner støtte for at det finnes en årsakssammenheng fra godt styresett til økt vekst. De finner imidlertid ingen positiv effekt motsatt vei, det vil si en ikke-eksisterende eller til og med negativ kausaleffekt på styresett av økt BNP per innbygger.⁴⁵ Vekst fører ikke i seg selv til bedre styresett.

Dersom vi ser på det siste tiårets raskest voksende økonomier, finner vi indikasjoner som støtter opp under funnene fra Verdensbank-studien. Sju av de ti landene som har opplevd størst vekst per innbygger det siste tiåret klassifiseres som ufri i henhold til Freedom Houses klassifikasjoner, de framstår neppe som fyrtårn mot korrupsjon og har i perioden med voldsom vekst kunnet vise til svært svake resultater i utviklingen av styresett. Flere av disse landene tilhører heller gruppen av land som nevnes når akademikere diskuterer «ressursforbannelsen», altså land rike på ressurser som hovedsakelig går til berikelse av en nasjonal elite.

Tabell 1- De ti raskest voksende økonomiene de siste ti årene

Land	Corruption Perceptions Index 2012, Transparency International	Frihetsrating 2012, Freedom House	Quality of government-indikatoren 2002 Universitetet i Gøteborg	Quality of government-indikatoren 2012 Universitetet i Gøteborg
Azerbaidjan	139	6 (Not free)	0,42	0,36
Angola	157	5,5 (Not free)	0,36	0,38
Kazakhstan	133	5,5 (Not free)	0,47	0,46
Mongolia	94	1,5 (Free)	0,50	0,50
Nigeria	139	4 (Partly free)	0,22	0,28
Turkmenistan	170	7 (Not free)	Ingen data	Ingen data
Ekvatorial-Guinea	163	7 (Not free)	Ingen data	Ingen data
Kina	80	6,5 (Not free)	0,47	0,48
Russland	133	5,5 (Not free)	0,33	0,42
Ghana	64	1,5 (Free)	0,42	0,49

Investeringer og vekst kan neppe sies å være en tryllestav for å utvikle godt styresett, men godt styresett er av avgjørende betydning for langsiktig og bærekraftig velstandsøkning. Økte investeringer og privat næringsliv alene er altså ikke hele oppskriften på bærekraftig, inkluderende og jobbskapende vekst. Men man kan legge politiske føringer som bidrar til at effekten av investeringer og privat næringsliv på jobbskaping og utvikling blir større, noe som vil være temaet for delkapitlene under.

4.1 Arbeidsplasser i sentrum for økonomisk politikk

Det må skapes minst 600 millioner nye jobber i verden i løpet av de neste 15 årene om dagens nivå på arbeidsledighet ikke skal øke. I tillegg var det i 2012 allerede 200 millioner arbeidsledige som ønsker å skaffe seg en jobb eller tilgang til et marked som gjør at de kan komme seg ut av fattigdom⁴⁶. For at alle disse menneskene skal få ta del i positive effekter av en globalisert økonomi må privat næringsliv, investorer, myndigheter, internasjonale organisasjoner, bistand og sivilsamfunn dra i samme retning. Ikke bare må folk få jobb, de må også få en lønn de kan leve av, anstendige arbeidsforhold og de må kunne sysselsettes i jobber som er del av en vekst som er bærekraftig. En kan verken overse de som blir stående utenfor eller på bunnen av dagens globaliserte verdensøkonomi.

4.1.1 Næringslivet og investeringers rolle for å skape gode, bærekraftige jobber

Næringslivet inntar en naturlig hovedrolle når temaet er jobbskaping. De fleste av nye jobber vil måtte komme fra privat sektor, som i dag står for 90% av jobbene i utviklingsland.⁴⁷ Investeringer i mange utviklingsland er i rivende utvikling, med internasjonalt næringsliv retter stadig større oppmerksomhet mot de framvoksende økonomiene i Latin-Amerika, Afrika og Asia. De er rike på arbeidskraft, rike på ressurser og interesserte i handel. Samtidig er veksten i OECD-land haltende. Vi har god grunn til å forvente at norske selskap ønsker å investere i og handle mer med utviklingsland i årene som kommer.

Debatten om næringslivets rolle i utviklingsspørsmål bærer preg av at mange har forestillinger om at næringslivets interesser og utviklingshensyn automatisk går på tvers av hverandre. Dette stemmer ikke overens med den virkeligheten vi ser i de fleste utviklingsland i dag. Der ser vi at handel og investeringer kan spille en nøkkelrolle for å skape grunnlag for utvikling. Men dette er avhengig av mange faktorer, blant annet at aktører i næringslivet innser at de har en langsiktig egeninteresse i å oppetre anstendig, selv om bunnlinja påvirkes på kort sikt. Vi mener å se tegn til at denne erkjennelsen

i økende grad gjør seg gjeldende i norsk næringsliv. For eksempel anser Statoil lokale innkjøp, opplæring og rekruttering av lokalt personell å være en naturlig del av å drive business i land som Angola, Tanzania og Nigeria. Denne type tenkning om å skape lokale arbeidsplasser, positive ringvirkninger og bygge lokal kapasitet og ferdigheter vitner om en utvidet forståelse av hva det betyr å være investor.

4.1.2 Investeringer i kapitalintensive bransjer – hvilken rolle for jobbskaping?

Investeringer fører ikke nødvendigvis med seg arbeidsplasser og økonomiske ringvirkninger for fattige. Telekommunikasjon, moderne fiskeri, petroleum og vannkraft er eksempler på teknologi- og kapitalintensive næringer hvor norske utenlandsinvesteringer ikke i seg selv skaper mange arbeidsplasser. De jobbene som skapes er som regel kunnskapskrevende, og da trengs en vesentlig opplæringsinnsats for at investeringer i utviklingsland skal innebære muligheter for fattige. Store deler av det internasjonaliserte norske næringslivet er engasjert i kapitalintensive bransjer, med relativt få direkte ansatte. Disse selskapene kan likevel ha en positiv indirekte innvirkning på jobbskaping. Infrastruktur og tilgang til elektrisk strøm kan åpne opp nye muligheter for økonomisk aktivitet, sysselsetting og fattigdomsreduksjon. Men effekten er mer usikker, og avhengig av hvorvidt dette gjøres tilgjengelig og når bredt ut til befolkningen.

4.2 Næringslivets ansvar for menneskerettigheter

I 2011 vedtok FNs Menneskerettighetsråd enstemmig John Ruggies Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGP), og Norge spilte en viktig pådriverrolle for å få dette på plass. Rammeverket satte en ny global standard for stater og selskapers ansvar for menneskerettigheter. Retningslinjene inkluderer blant annet respekt for arbeidstakerrettighetene til ILO. Prinsippene slår fast at ansvaret for at mennesker får realisert sine rettigheter ligger på staten, men privat sektor har et ansvar for å respektere disse rettighetene. Det innebærer at næringslivet integrerer respekt for menneskerettigheter i alle relevante rutiner og retningslinjer for arbeidet og gjør tilstrekkelige undersøkelser for å sikre seg at deres virksomhet ikke innvirker negativt på menneskerettigheter.

Både OECD og EU har inkludert UNGP i sine retningslinjer for multinasjonale selskaper. Flere land, inkludert Danmark og Finland har laget nasjonale handlingsplaner for å gjennomføre dette rammeverket. I Norge ligger hovedansvaret for dette hos Utenriksdepartementet, som i skrivende stund har startet prosessen med å utarbeide en nasjonal handlingsplan. I Sundvolden-erklæringen sier regjeringen lite om bedrifters samfunnsansvar. I Eierskapsmeldingen står det at "alle norske selskaper bør ta samfunnsansvar, uavhengig av om de er privat eller offentlig eid, og uavhengig om de har sin virksomhet i Norge eller i andre land".

Når en gjør såkalte aktsomhetsvurderinger sier UNGP at selskaper skal undersøke om en gjennom sin posisjon som for eksempel kontraktør risikerer å bidra til brudd på menneskerettighetene hos en handelspartner.⁴⁶ Med andre ord burde selskaper som kjøpte klær fra Rana Plaza ha undersøkt underleverandørens virksomhet og undersøkt hvordan de kunne bruke den posisjonen de hadde til å sørge for arbeidsforhold som var i henhold til nødvendige standarder. Kanskje burde Benetton ha sett det som del av sitt ansvar å rapportere om arbeidsforholdene til bangladeshiske myndigheter, dersom de fikk vite om fabrikkbygninger som slo sprekker?

I 2013 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. Regjeringen sier i Eierskapsmeldingen at de forventer at selskapene gjennomfører aktsomhetsvurderinger i tråd med UNGP for å hindre at de medvirker til menneskerettighetsbrudd og for å redegjøre for hvordan selskaper håndterer potensielle innvirkninger på menneskerettighetene. UNGP klargjør også forventningene til oppreisning til ofre for menneskerettighetsbrudd. Norge har opprettet et ikke-rettslig nasjonalt kontaktpunkt hvor saker kan bli klaget inn i henhold til OCEDs retningslinjer.

4.2.1 Myndighetenes rolle

Dersom man skal klare å skape gode, bærekraftige jobber i framtida krever det at myndighetene både i Norge og i utviklingsland legger til rette for dette gjennom politiske rammer. Dette kan for eksempel innebære at norske myndigheter er tydelige på sine forventninger om hvilke standarder norsk næringsliv skal holdes til i utlandet, og at norsk næringsliv i utviklingsland forpliktes til å overholde UN Guiding Principles for Human Rights, ikke bare oppfordres til dette. Om norske myndigheter ønsker at vårt næringsliv skal være eksempler til etterfølgelse bør bindende regelverk basert på de beste praksisene for næringslivets samfunnsansvar ligge til grunn. Dette vil for større bedrifter også bety forpliktelse til å delta i FNs Global Compact.

FNs menneskerettighetsråd vedtok sommeren 2014 å begynne utarbeidelsen av et internasjonalt bindende regelverk for transnasjonale selskaps menneskerettighetsansvar. Det er fremdeles usikkert hvordan dette arbeidet vil ta form og flere nøkkelstater har signalisert at de ikke på dette stadiet føler tilstrekkelig eierskap til prosessen til å ta del i forhandlinger. Implementeringen av FNs Guiding Principles for Business and Human Rights bør fremdeles stå øverst på agendaen, slik motstanderne av vedtaket i sommer argumenterte for. Likevel bør Norge ta aktivt del i samtalen om en ny flernasjonalt konvensjon. Ettersom verdikjeder blir stadig mer globalisert vil også behovet for å traktatfeste selskapers plikter bare øke i tiden framover.

4.2.2 Arbeidstakerrettigheter

Stater er, som FNs retningslinjer så tydelig slår fast, de ansvarlige for realiseringen av sine innbyggerses menneskerettigheter. Myndighetenes rolle for å skape gode og bærekraftige jobber inkluderer implementering av ILOs kjernekonvensjoner om forsamlings- og organiseringsfrihet, barnarbeid, tvungent arbeid og diskriminering. Mange land har vært ivrige i å ratifisere men mindre på hugget for å realisere ILOs konvensjoner. Det var derfor kontroversielt da Norge gjennom EFTA begynte å inkludere referanser til disse forpliktelsene i EFTAs handelsavtaler, noe som er svært positivt. Norge bør fortsette å gå i front for å at krav om arbeidstakerrettigheter inkluderes i internasjonale handelsavtaler.

Anbefalinger:

- **Norske selskap bør forpliktes til å opptre i samsvar med UN Guiding Principles for Business and Human Rights (UNGPs).**
- **Kravet om ikke-finansiell rapportering i regnskapsloven bør oppdateres for å speile ansvaret definert i UNGP og OECDs retningslinjer. Dette bør også innebære at selskapene må rapportere på gjennomført aktsomhetsvurdering.**
- **Det nasjonale kontaktpunktet hvor selskaper kan bli klaget inn for brudd på OECDs retningslinjer er fortsatt for svakt. Regjeringen må kreve møteplikt for alle som blir klaget inn hos kontaktpunktet. Videre må kontaktpunktets avgjørelser må få reelle konsekvenser. På sikt bør man vurdere å få på plass en ombudsordning.**
- **Norge bør delta i forhandlingene om bindende retningslinjer for selskapers plikter, men det er av avgjørende betydning at disse samtalen ikke setter implementeringen og evalueringen av FNs veiledende retningslinjer på vent.**
- **Norge bør ta en lederrolle for å styrke oppfølgingen av ILOs kjernekonvensjoner.**

4.3 Statens Pensjonsfond – Utland

Gjennom Statens Pensjonsfond – Utland (SPU) har Norge en betydelig økonomisk tilstedeværelse i internasjonale finansmarkeder, SPU er verdens største statlige investeringsfond. Dette innebærer ansvar og muligheter. Fondet er i dag underinvestert i fattige land målt etter lands andel av verdens BNP, samt lands andel av finansielle aktiva. Disse utgjør i dag 13 % av verdensøkonomien målt i BNP, men bare 1% av SPU's investeringer. Dette til tross for at utviklingsland har begynt sin gjenoppbygging og mange utviklingsland nå har hatt vedvarende høy vekst.

4.3.1 Utviklingsland i vekst har behov for investeringer

Utviklingsland står foran store investeringer i infrastruktur som ren energi, veier. Det trengs enorme investeringer for å nå de nye bærekraftsmålene. Behovet for investeringer i infrastruktur (veier, jernbane, havner, energi, vann og sanitær) i utviklingsland er av UNCTAD anslått til mellom 3,3 trillioner til 4,5 trillioner dollar i året⁴⁹. Samtidig finnes det store mengder kapital hos institusjonelle investorer og pensjonsfond som i dag er investert med liten avkastning i en del av verden preget av lav vekst og demografisk nedgang. Statens Pensjonsfond Utland investerer for evigheten, har små krav til likviditet og størrelse til å bære politisk risiko. Dette gjør SPU godt egnet til å investere i utviklingsland på kommersiell basis for å søke høyere avkastning og spre risiko fra sammenvevde økonomier i Europa og USA.

Utviklingseffekten ved slike investeringer vil variere og bør ikke legges til grunn for fondets løpende forretningsmessige vurderinger. Men, man kan konsentrere investeringene om sektorer som skaper flest mulig jobber, muligheter og økte inntekter for folk flest. Dette kan være jordbruk, ren energi, infrastruktur og investeringer som retter seg mot små- og mellomstore bedrifter. Det vil være naturlig at SPU innleder samarbeid med institusjoner som allerede har erfaring med investeringer i utviklingsland, som for eksempel Verdensbankens International Finance Corporation (IFC), Afrikabanken eller Norfund, for å investere i utviklingsland.

Private investeringer i sektorer som tradisjonelt er dominert av det offentlige byr på en rekke dilemmaer og krever reguleringer som ivaretar fellesskapets interesser. Det er avgjørende at private investeringer følges av offentlige investeringer og at tjenester blir tilgjengelige og rimelig for alle. SPU's langsiktige investeringshorisont innebærer at det er i fondets egeninteresse å ta hensyn til langsiktig risiko knyttet til klimaendringer og bidra til å utvikle og kreve standarder som sikrer åpenhet og etterfølgelse av sentrale normer.

4.3.2 SPU - en etisk investor?

SPU har investert i en rekke selskaper som har opptrådd og opptrår i strid med fondets egne etiske regler. Retningslinjene er lagd for å utelukke verstingselskaper (alvorlig miljøskade, grov korrupsjon og grove menneskerettighetsbrudd) og enkelte bransjer som våpen, porno og tobakk. Etikkrådet vurderer om investeringer er i strid med de etiske retningslinjene. I tillegg utøver SPU aktivt eierskap for å forbedre praksis til selskapene i porteføljen. Dagens etiske retningslinjer danner et utgangspunkt for å definere uønsket praksis, altså hva man ikke skal investere i. En kontinuerlig utbedring av det etiske arbeidet til SPU, deriblant en styrking av etikkrådet, er avgjørende for fondets troverdighet internasjonalt som ledende innen etikk.

Uttrekk er et virkemiddel som sjelden sikrer rettferdighet for de som rammes av en investering. Rettsapparatet i utviklingsland er av varierende kvalitet, men vil aldri bli bedre om det ikke brukes. I tilfeller der selskaper bryter de etiske retningslinjene og det anbefales uttrekk bør påvirkede grupper ha anledning til å stille selskapet til ansvar gjennom rettssystemet. Det er dyrt å føre rettsaker og det bør derfor opprettes et fond for dette formålet.

Hemmeligholdet som tilbys i skatteparadis er svært skadelig for utviklingsland og muliggjør alvorlig kriminalitet, korrupsjon, skatteunndragelse og aggressiv skatteplanlegging. Det er en utfordring at en stor andel av investeringer til utviklingsland av ulike grunner går via skatteparadis. Det bør være et mål at SPU unngår å benytte seg av jurisdiksjoner som tilbyr hemmelighold. Det påligger en offentlig investor et særlig ansvar for å bidra til åpenhet og etterrettelighet.

Anbefalinger

- **En betydelig større andel av Statens Pensjonsfond Utland bør investeres i utviklingsland på en måte som kommer fattige til gode.**

- Det bør inngås et samarbeid med relevante finansinstitusjoner for å investere mer i utviklingsland og for å bygge egen kompetanse på feltet.
- SPU bør i utviklingsland investeres på måter som bidrar til inkluderende vekst. Det kan innebære å prioritere sektorer som landbruk, infrastruktur, fornybar energi og i arbeidsintensiv virksomhet.
- Det bør utformes retningslinjer for hvordan SPU benytter skatteparadis i sin virksomhet og for fondets forventninger til åpenhet fra selskaper med kompliserte selskapsstrukturer.

4.4 Kapitalflukt og hemmelighold

Hvis økt handel skal gi mindre fattigdom må en sikre at inntekter blir skattlagt og ikke forsvinner ut av landet i ulovlig kapitalflukt som korrupsjon og skatteunndragelser. Fremtidens utviklingsfinansiering er ikke hovedsakelig bistand. Skatteinntekter er den viktigste måten utviklingsland kan generere egne midler til utvikling på.

4.4.1 Kompliserte selskapsstrukturer og verdikjeders konsekvenser for skatt og økonomisk ansvar

Verdikjeder og skatt henger nøye sammen. Når verdikjedene blir globale og komplekse, blir det vanskeligere å fastslå hvor *verdiskapingen* egentlig finner sted. Dette blir ytterligere vanskeliggjort av at selskapene selv også i større grad er globale og har kompliserte juridiske strukturer. Omtrrent halvparten av verdenshandelen finner sted mellom to deler av et større selskap, altså som konsernintern handel.⁵⁰ Handel mellom ulike datterselskap som tilhører samme konsern kan misbrukes gjennom prismanipulasjon, gjeldsflytting og fakturering av fiktive eller overprisede tjenester. Hensikten er som regel å flytte profitten dit skatten er lavest, uten at det tas hensyn til hvor den reelle verdiøkningen foregår. Grensene for hva som er lovlig skatteplanlegging og hva som er ulovlig skatteunndragelse er svært vanskelig å trekke opp, og det er betydelige juridiske gråsoner. Det er som regel vanskelig for skattemyndigheter å avsløre at selskapers skatteinnretninger er ulovlige, særlig dersom selskaper har kompliserte juridiske strukturer som omfatter datterselskaper som er registrert i såkalte hemmeligholdsjurisdiksjoner – eller skatteparadis.

4.4.2 Finansielt hemmelighold skjuler hvem som står bak direkteinvesteringer

Den økte bruken av finansielle hemmeligholdsjurisdiksjoner har resultert i en vridning i hvordan direkteinvesteringer foregår. 30 % av verdens direkteinvesteringer går gjennom slike jurisdiksjoner⁵¹ og det gjelder nesten halvparten av alle direkteinvesteringer i utviklingsland.⁵² Barbados, Bermuda og British Virgin Islands er avsender for direkteinvesteringer 118 ganger størrelsen på deres samlede BNP⁵³ og 36 prosent av de utenlandske investeringene i perioden 2000-2014 i India kom fra den vesle øystaten Mauritius.⁵⁴ Det som i statistikkene fremstår som utenlandske direkteinvesteringer fra anonyme selskaper i skatteparadis, kan ofte i realiteten være investeringer fra nasjonale eliter og makthavere. Slik bidrar finansielt hemmelighold til å legge til rette for korrupsjon og maktmisbruk.

Bruken av skatteparadis har store globale konsekvenser, både for selskaper og for myndigheter – og ikke minst for utviklingsland. Det er estimert at utviklingsland samlet tapte \$5.900 milliarder amerikanske dollar gjennom ulovlig kapitalflyt i perioden mellom 2002-2011. Det meste av dette er et resultat av selskapers skatteunndragelse⁵⁵. Finansielt hemmelighold skaper hindre mot utvikling på flere områder: det hindrer ressursmobilisering for myndigheter, motvirker informasjon og åpenhet i markeder og vanskeliggjør arbeidet mot organisert kriminalitet og terrorisme, for å gi noen eksempler.

4.4.3 Et skattesystem som muliggjør utdanning, infrastruktur og sosiale tjenester

Myndighetene i utviklingsland står overfor store offentlige investeringer i infrastruktur, utdanning og helse dersom de skal være klare for å absorbere økte investeringer. Samtidig kreves det ressurser til utdanning av kompetent arbeidskraft som kan møte næringslivets behov. Land som Brasil har hatt suksess med å bruke direkte pengeoverføringer til fattige husholdninger som et middel for å redusere fattigdom. Fattigdomsreduserende tiltak og sosiale sikkerhetsnett som grunnleggende helse og

utdanning er nødvendig dersom fattige skal kunne ha ressurser, overskudd og risikovillighet til å benytte seg av muligheter til å jobbe seg ut av fattigdom, for eksempel gjennom å starte egen virksomhet. Å danne grunnlaget for gode, bærekraftige jobber koster penger, og krever at staten mobiliserer ressurser.

Utviklingsland rammes i dag av et system hvor ulovlige kapitalstrømmer tapper utviklingsland for ressurser som tilsvarer ti ganger så mye som det de får inn av rike land i bistandsoverføringer.⁵⁶ Å ta tak i det finansielle hemmeligholdet som muliggjør ulovlig kapitalflyt vil derfor være helt avgjørende for å skape inkluderende vekst i disse landene.

"Rikmannsklubben" OECD er i dag den ledende organisasjonen for politikkområdene hvor man kan hindre ulovlig kapitalflyt. Det er et åpenbart fravær av et passende multilateralt organ hvor også utviklingsland har en stemme. Løsningene som presenteres for problemene med finansielle hemmeligholdsjurisdiksjoner reflekterer dessverre også langt på vei utviklingslands manglende tilstedeværelse i beslutningsprosessene. OECDs initiativ for avtaler om automatisk informasjonsutveksling av skatterelevant informasjon mellom skattemyndigheter er et godt tiltak, men også et godt eksempel på at OECD kommer opp med løsninger som ikke er tilpasset utviklingsland. Det tar ikke hensyn til at ulike land har ulike forutsetninger for å iverksette og håndheve tekniske og kompliserte byråkratiske systemer.

For at et utviklingsland skulle kunne skaffe informasjon om sine selskaper og enkeltpersoners penger i Sveits er de nødt til selv å sette opp omfattende strukturer som kan sende tilbake like sammensatte opplysninger som det de sveitsiske skattemyndighetene er i stand til å bringe på bordet. De fleste utviklingsland skattemyndigheter har ikke institusjoner av tilstrekkelig kvalitet til å fullverdig delta i denne typen internasjonal informasjonsutveksling, og blir dermed stående uten verktøyene de trenger for å stanse ulovlig kapitalflyt fra sitt land. Som anbefalt av Schjelderup-utvalgets utredning i 2009 kunne et globalt samarbeid om informasjonsutveksling hatt en mye bedre effekt, sammen med en konvensjon om åpenhet i finanssektoren.

Norge, EU og USA er alle i ferd med å utvikle rapporteringskrav til sine internasjonale selskap. Selskapene må kunne rapportere om finansielle nøkkeltall brutt opp på de ulike jurisdiksjonene selskapet er registrert i. Dersom rapporteringskravene blir tilstrekkelig godt utviklet kan land-for-land-rapportering være et viktig middel i kampen mot ulovlig kapitalflyt. Land-for-land-rapportering er i Norge enn så lenge bare innført for utvinningsindustrien. Når vi vet vi at skatteunndragelse og finansiell triksing finnes i alle sektorer, er det åpenbart mangelfullt å forbeholde slike rapporteringskrav kun til utvinningssektoren. I tillegg til åpenhet i regnskapstall, er det avgjørende at man får større åpenhet rundt hvem som er eiere av selskaper og juridiske strukturer. Offentlige registre over egentlige eiere av selskaper og juridiske strukturer som trustar vil være et svært viktig verktøy mot både skatteunndragelse, hvitvasking og andre typer økonomisk kriminalitet.

Anbefalinger:

- **Norge bør innføre utvidet land-for-land-rapportering for alle sektorer.**
- **Norge bør arbeide for en internasjonal konvensjon om åpenhet i finanssektoren.**
- **Norge bør arbeide for globale mekanismer for automatisk informasjonsutveksling som er tilpasset utviklingslands behov.**
- **Norge bør etablere offentlige registre for egentlige eiere av selskaper, og arbeide for at dette innføres internasjonalt i relevante fora.**

4.5 Bistand og jobbskaping

Handel og investeringer er kraftige motorer som vil spille en nøkkelrolle for vekst og fattigdomsbekjempelse i fattige land. Samtidig ser vi at mange av landene med sterk vekst også har en raskt økende ulikhet. Selv om mange er på vei opp er det mange som havner utenfor og mange

sliter fortsatt på bunnen. De fleste fattige i verden lever nå i mellominntektsland. 45 % av verdens ekstremt fattige lever i India og Kina, land som har opplevd en enorm vekst de senere årene.

Regjeringen har signalisert at de ønsker at privat sektor, næringsutvikling og handel skal være satsingsområder i deres utviklingspolitikk. Det er liten tvil om at dette kan være effektive satsingsområder for å bekjempe fattigdom. Men dette er avhengig av at man innretter tiltakene mot verktøy som når fattige og som skaper gode jobber. I de senere årene har jobber blitt et sentralt begrep i den globale diskusjonen om utvikling, og med god grunn. Inntekt fra arbeid er en av de mest effektive måtene å redusere fattigdom på. Å ha en god jobb gir inntekt, men er også ofte en nøkkel til økt selvsikkerhet, verdighet, trygghet og trivsel.

4.5.1 Betydningen av små- og mellomstore bedrifter

Et fokus på handel og investeringer vil bidra til reduksjon av fattigdom først og fremst dersom det fører til investeringer i små- og mellomstore bedrifter i utviklingsland i sektorer som er særlig viktige for jobbskaping. For eksempel har investeringer i småbønder potensielt stor effekt på fattigdomsreduksjon og jobbskaping. Det er et stort behov for å styrke yrkesrettet utdanning og styrke den lokale finansinfrastrukturen dersom utviklingsland skal kunne fullt nyttiggjøre seg av den muligheten økt vekst og flere investeringer gir. Samtidig må økt handel og investeringer følges av god politikk i det enkelte land og et godt internasjonalt rammeverk.

90% av jobbene i utviklingsland er i privat sektor. Ifølge Verdensbanken er det små- og mellomstore bedrifter som står for den største andelen av sysselsatte i utviklingsland. Dersom man inkluderer mikro-bedrifter, er det faktisk mikro- og småbedrifter som står for de fleste jobbene.⁵⁷ Disse foretakene bidrar til økonomisk vekst, sysselsetting, hjelper folk ut av fattigdom, gjør økonomier mer motstandsdyktige mot sjokk og kriser, og øker utviklingseffekten av utenlandske direkteinvesteringer. I perioder hvor land opplever økt arbeidsledighet og nedgang i antall jobber totalt, er det statistisk sett bare små bedrifter, og særlig små og etablerte bedrifter, som bidrar med jobbskaping. På verdensbasis står små- og mellomstore bedrifter (SMB) for mer enn halvparten av all sysselsetting i formell sektor. I en undersøkelse av utvalgte land i Afrika sør for Sahara fant CAFOD at over 85% av befolkningen var involvert i små selskaper. Og de fleste nye jobber i Afrika sør for Sahara kommer herfra.⁵⁸

4.5.2 Uformell sektor

Ifølge Verdensbankens «Doing Business»-rapport fra 2011, er 1,8 milliarder sysselsatt i uformell sektor, mot 1,2 milliarder i formell sektor. Arbeidere i uformell sektor er særlig utsatt for lav lønn, dårligere arbeidsforhold og liten forutsigbarhet. Dette er definerende kjennetegn for mennesker som er utsatt for fattigdom, og de som jobber i uformell sektor er dermed en sårbar gruppe. Å ha en jobb er viktig, men ingen løsning på alle problemer. 30 prosent av alle arbeidere er definert som fattige, ifølge verdensbanken. Såkalte «sårbare jobber» har knapt sunket de siste ti årene, fra 52,8 prosent til 49,1 prosent.⁵⁹

I følge OECD er dette et problem hvor løsningen er å få folk ut av uformell sektor. De peker på behovet for å iverksette tiltak for å øke sysselsetting i formell sektor, gjennom vekst og investeringer, og for å få mennesker over fra jobber i uformell til formell sektor. Selv om det er en slutning som gir mening når man ser på problemer fra et «fra toppen og ned – perspektiv», så byr det ikke nødvendigvis på alle svarene når det gjelder hvilke tiltak som er mest nødvendigvis for verdens fattige.

De fleste store tiltak for jobbskaping, kanskje spesielt i Afrika, fra internasjonale aktører følger langt på vei OECDs tanke sett om å skape jobber i formell sektor, ofte i store bedrifter. Store investeringer fra internasjonale selskaper eller investeringsbanker er særlig rettet mot landbruk, energi og infrastruktur. Typisk for slike investeringer er at de direkte jobbskapingseffektene er begrensede, mens de indirekte, sekundære og induserte effektene likevel kan være store, om enn vanskelige å måle. Samtidig er sivilsamfunns-, menneskerettighets- og arbeiderrettighetsorganisasjoner opptatt av at jobbene som skapes skal være gode, hvor forhold på arbeidsplassen, levelønn, og retten til å

organisere seg er viktige begreper. Hvilke muligheter som finnes for å sikre hvor god en jobb som skapes er, vil naturligvis variere sterkt med om jobben er skapt som en direkte, indirekte, sekundær eller indusert effekt av en investering eller et tiltak. Med begrensede verktøy i virkemiddelapparatet vil man i mange tilfeller kunne ende med å påvirke et svært begrenset antall av arbeidstakere.

Den uformelle sektoren er den største arbeidsgiveren i verden globalt. Gitt dens bidrag og størrelse er sektoren viktig å støtte. En tilnærming som ønsker å bedre arbeidsforhold og skape jobber for dette flertallet, bør undersøke hvilke tiltak som kan bidra til å møte risikoene og de dårlige forholdene som mange arbeider under i uformell sektor.

4.5.3 "Missing middle"

Gitt deres viktige rolle som jobbskapere, ser vi en slående nedprioritering av behovene til små bedrifter i tiltak som er ment å skape jobber i fattige land. Mange land innretter for eksempel store ressurser for å etterleve Verdensbankens standarder på «Doing Business»-indikatorer, i håp om at dette vil føre til økte investeringer og handelsmuligheter, som igjen kan skape jobber. Men de største jobbskaperne glemmes.

I en undersøkelse av hvilke utfordringer som mikro- små og mellomstore bedrifter møter i et utvalg av land i Afrika sør for Sahara, fant at CAFOD at «doing business»-indikatorerne i liten grad reflekterte de utfordringene disse bedriftene oppfattet som barrierer mot suksess. Av de fem høyeste prioriterte utfordringene for små selskaper er bare én fanget opp av «doing business»-indikatorerne, nemlig tilgang til kreditt. Mange tiltak gjøres for å nå de fattigste, og mange tiltak gjøres for å legge til rette for store selskaper. Men mikro-, små- og mellomstore bedrifter, de største jobbskaperne, er langt på vei oversett. Disse utgjør «the missing middle».⁶⁰

Det er bred empirisk støtte for at tilgang til kapital stimulerer til vekst hos små selskaper. Et viktig funn i litteraturen er at effekten av kreditttilgang på jobbskaping er størst hos mikro- og små selskaper. Det er også tydelig at støtte fra myndigheter kan spille en sentral rolle for å bedre finansieringstilgangen til SMBer i utviklingsland.

Siden 1980- og 90-tallet er den generelle oppfatningen om at sysselsetting øker naturlig med økonomisk vekst blitt utfordret og nyansert. Det er ikke lenger noen klar trend i retning av at økonomisk vekst fører til formalisering av arbeidsmarkedet, noe man så tydeligere for noen tiår siden. Det er dermed ikke nok å peke på økonomisk vekst for å si at man har en jobbskapingpolitikk eller støtter inkluderende vekst. For at vekst skal være inkluderende bør den redusere fattigdom og ulikhet, og komme de fattigste og mest marginaliserte til gode. Inkluderende vekst handler ikke bare om inntekt, men også om deltakelse og muligheten til å bli hørt. For at vekst skal være inkluderende må den også støtte opp om bærekraftig utvikling.

I økonomisk litteratur er det en empirisk veletablert sammenheng mellom arbeidsgiverstørrelse og lønnsnivå. Effekten at større firmaer har høyere lønnsnivå ble først observert for over hundre år siden, men noen entydig forklaring, som for eksempel arbeidsproduktivitet, er ikke funnet. Nyere studier har vist at denne effekten også er å finne i utviklingsland, og at effekten til og med er sterkere i utviklingsland enn i rike land. De "samme" arbeiderne i et større selskap har høyere lønn sammenliknet med et mindre selskap.⁶¹ Fra dette kan man trekke minst to slutninger som bør ha betydning for norsk utviklingspolitikk: 1) At dersom man klarer å få selskaper til å vokse fra å være små til litt større, vil dette normalt føre til bedre lønnsvilkår for de ansatte, og 2) dersom man ønsker målrettede næringslivstiltak som når de fattigste i utviklingsland, så er disse å finne i de minste selskapene. Støtte til store selskaper vil altså mer sannsynlig komme arbeidere til gode som allerede tilhører middelklassen, eller i det minste er noen trinn over de fattigste.

4.5.4 Jobbskaping og støtte til sivilsamfunn

Gjennom støtte til grunnleggende sosiale tjenester helse og vann og utvikling av sosial kapital kan styrking av lokalt sivilt samfunn indirekte legge grunnlaget for jobbskaping og næringsutvikling. Samtidig bidrar sivilt samfunn direkte til å skape jobber gjennom for eksempel støtte til yrkesutdanning og lærlingeordninger, verdikjedeutvikling, organisering av spare- og lånegrupper, arbeid for økt markedsadgang og entreprenørskapstrening. Sivilt samfunn spiller ofte en avgjørende rolle for at arbeidssøkere og entreprenører skal kunne ta steget fra uformell til formell sektor og nyttiggjøre seg av de mulighetene som følger med private investeringer. Det er et stort rom i norsk bistand for å skalere opp og videreutvikle arbeidet sivilt samfunn, sammen med privat sektor, gjør for å adressere «the missing middle». Dette vil innebære bedre koordinering og samspill mellom bistandspolitiske virkemidlene som fins for å støtte sivilt samfunn og næringsutvikling.

4.5.5 Norfund og bistandsfinansierte investeringer

Norfund kan tross sitt utviklingsmandat vise til en imponerende avkastning, og har bevist at investeringer i utviklingsland er fullt forenelig med økonomisk utbytte. Mange av prosjektene og selskapene Norfund har investert i har skapt gode, bærekraftige jobber for fattige mennesker. Det er samtidig viktig at deres investeringer må være addisjonelle, altså at de ikke brukes til investeringer hvor kommersielle investorer kunne finansiert prosjekter uten Norfund. Videre bør Norfund gå foran i å sette standarder for finansiell åpenhet ved å søke å unngå å bruke finansielle hemmeligholdsjurisdiksjoner, skatteparadis, når de plasserer sine investeringer. I situasjoner hvor de investerer gjennom skatteparadis stiller dette ekstra krav til transparens og åpenhet rundt både regnskapstall, men også på det egentlige eierskapet til medinvestorer, kunder, leverandører og andre som er involvert i investeringen.

Anbefalinger:

- Regjeringen bør etablere en egen budsjettlinje i utviklingsbudsjettet for jobbskaping, hvor et tyngdepunkt bør ligge på jobbskaping i små- og mellomstore bedrifter i utviklingsland. Dette bør reflekteres i forslag til regjeringens budsjett for 2016, og stortingsmeldingene om globalisering og handel og privat sektor.
- Regjeringen bør gi støtte til oppstartsbedrifter og entreprenører i utviklingsland, herunder opprettelse av lokale inkubasjonsentre og fond som kan sikre risikokapital og kapasitetsbygging for småskala virksomheter.
- Regjeringen bør støtte samarbeid mellom sivilt samfunn og privat sektor for å finne innovative løsninger som sikrer etablering av flere og bedre jobber, herunder bank- og forsikringsløsninger for småskala entreprenører.
- Regjeringen bør øke støtten til utvikling av kommersielt og sosialt bærekraftige samvirkemodeller og arbeide for å sikre bedre markedsadgang for lokale produsenter i utviklingsland.
- Regjeringen bør sikre samstemthet mellom satsningen på næringsutvikling og satsningen på yrkesutdanning. Et fokus på yrkesutdanning, ferdighetstrening og lærlingordninger som sikrer overgangen til arbeidsmarkedet i utviklingsland er avgjørende.
- Regjeringen bør sikre at bistandsfinansierte tiltak som NORFUND for å fremme privat sektor har en dokumentert utviklingseffekt og er reelt addisjonelle til private investeringer.
- Det bør vurderes om NORFUND i større grad enn bør støtte og legge grobunn for små- og mellomstore bedrifter i utviklingsland. Særlig bør det gis prioritet på å fremme anstendige jobber for ungdom.
- Prinsippet om at bistand ikke skal bindes til norsk næringsfremme må stå fast.

5.0 Sluttnoter

-
- ¹ Lacina, B & Gleditsch, N.P.. 2004 "Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths," *European Journal of Population* 21, no. 2–3: 145–166
- ² FN. 2014. The Millennium Development Goals report 2014, s 9
- ³ FAO. 2014. The State of Food Insecurity in the World.
- ⁴ World Bank. 2013. World Development Report 2013: Jobs
- ⁵ FN. 2014. The Millennium Development Goals report 2014
- ⁶ FN. 2014. The Millennium Development Goals report 2014
- ⁷ FAO. 2012. The state of Food and Agriculture 2011-2012; Women in Agriculture – closing the gender gap for development
- ⁸ Rural Poverty Portal. 2009. 'Rural poverty in Africa', <http://www.ruralpovertyportal.org>
- ⁹ Verdensbanken. 2014. Energy Facts. <http://go.worldbank.org/6ITD8WA1A0>
- ¹⁰ The Guardian. 2014. "Internet use on mobile phones in Africa predicted to increase 20-fold" <http://www.theguardian.com/world/2014/jun/05/internet-use-mobile-phones-africa-predicted-increase-20-fold>
- ¹¹ The Economist. 2013. "Why does Kenya lead the world in mobile money?" <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2013/05/economist-explains-18>
- ¹² Sanitary and phytosanitary measures agreement
- ¹³ Stolper-Samuelson-teoremet under Hecksher-Ohlin-modellen
- ¹⁴ ILO. 2011. Promoting Decent Employment for Rural Migrant Workers http://www.ilo.org/beijing/what-we-do/publications/WCMS_184814/lang--en/index.htm
- ¹⁵ The Economist. 2012. "The end of cheap China" <http://www.economist.com/node/21549956>
- ¹⁶ Framtiden i våre hender, Norwegian Church Aid and Rainforest Foundation Norway. 2014. From Brazilian fields to Norwegian farms - Socio-environmental challenges in the soy production chain.
- ¹⁷ World Bank. 2013. Growing Africa: Unlocking the potential of agribusiness.
- ¹⁸ UNDP. 2012. Africa Human Development Report 2012 – Towards a food secure future
- ¹⁹ Oakland Institute. 2011. Understanding Land Investment Deals in Africa: South Sudan. <http://www.oaklandinstitute.org/understanding-land-investment-deals-africa-south-sudan>
- ²⁰ Oakland Institute. 2011. Understanding land investment deals in Africa: Mozambique <http://www.oaklandinstitute.org/understanding-land-investment-deals-africa-mozambique>
- ²¹ UNDP. 2012. Africa Human Development Report 2012 – Towards a food secure future
- ²² Inter Press Service. 2007. "EUROPE: What Comes First, Chicken or Africa?" <http://www.ipsnews.net/2007/01/europe-what-comes-first-chicken-or-africa/>
- ²³ UNDP. 2013. Human Development Report 2013: The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World
- ²⁴ South China Morning Post. 2014. "China's surging investment in US heralds new multinational era" <http://www.scmp.com/business/china-business/article/1565759/chinas-surging-investment-us-heralds-new-multinational-era>
- ²⁵ The Guardian. 2014. "Portugal indebted to Angola after economic reversal of fortune" <http://www.theguardian.com/world/2014/jun/03/portugal-economy-bailout-angola-invests>
- ²⁶ UNCTAD . 2013. Handbook of Statistics 2013. <http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=673>
- ²⁷ WTO. 2013. World Trade Report.
- ²⁸ WTO. 2013. World Trade report
- ²⁹ Trade Facilitation Agreement (TFA)
- ³⁰ UNCTAD. 2014. "Investment Policy Hub - International Investment Agreements Navigator". <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>
- ³¹ Government Procurement Agreement (GPA), signert ved WTO-ministermøtet 2011
- ³² Environmental Goods Agreement (EGA), forhandlingsoppstart sommeren 2014
- ³³ Trade in Services Agreement (TISA), forhandlingsoppstart våren 2013

-
- ³⁴ Unntaket er miljøavtalen, som ligger an til å få en såkalt MFN-klausul. Det betyr at alle andre land vil nyte godt av markedsadgangen som blir gitt i avtalen, selv om de ikke selv er del av avtalen.
- ³⁵ NFD har gjennomført en konsekvensutredning for TTIP-forhandlingene, som Norge ikke selv tar del i. Videre tok Miljødepartementet i 2011 initiativ til å utrede de miljømessige konsekvensene av en frihandelsavtale mellom Norge og Kina, en prosess som, som kjent, er lagt på is.
- ³⁶ FAO. 2014. The State of Food Insecurity in the World.
- ³⁷ FAO. 2009. How to feed the world in 2050
- ³⁸ Rural Poverty Portal. 2009. 'Rural poverty in Africa', <http://www.ruralpovertyportal.org>
- ³⁹ World Bank. 2008. World Development Report 2008: Agriculture for development
- ⁴⁰ FAO. 2009. How to feed the world in 2050
- ⁴¹ TBT-avtalens omtale av NPR-PPM
- ⁴² CATO Institute. 2014. "A Compromise to Advance the Trade Agenda: Purge Negotiations of Investor-State Dispute Settlement." <http://www.cato.org/publications/free-trade-bulletin/compromise-advance-trade-agenda-purge-negotiations-investor-state>
- ⁴³ Utenriksdepartementet. 2009. "St. meld. 15 (2008/09) Interesser, ansvar og muligheter"
- ⁴⁴ Utenriksminister Børge Brende. 2013. Tale. Åpning av Norwegian-African Business Summit (NABA) http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/bb_taler/2013/naba-summit.html?id=745419
- ⁴⁵ Kaufmann, D. & Kraay, A. 2002. "Growth without governance." *World Bank Policy Research Working Paper*
- ⁴⁶ UN Development Group. 2013. Growth and Employment in the Post-2015 Agenda - Messages from a Global Consultation.
- ⁴⁷ IFC. 2013. IFC Jobs Study - Assessing Private Sector Contributions to Job Creation and Poverty Reduction
- ⁴⁸ UN. 2011. UN Guiding Principles for Business and Human Rights, prinsipp 16-21 http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf
- ⁴⁹ UNCTAD. 2014. World Investment Report 2014 - Investing in the SDGs: An Action Plan. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/WP\(2010\)27/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/WP(2010)27/FINAL&docLanguage=En)
- ⁵⁰ The Economist. 2013. "Storm survivors" <http://www.economist.com/news/special-report/21571549-offshore-financial-centres-have-taken-battering-recently-they-have-shown-remarkable>
- ⁵¹ Action Aid. 2013. *How Tax Havens Plunder the Poor*. http://www.actionaid.org/sites/files/actionaid/how_tax_havens_plunder_the_poor.pdf
- ⁵² IMF. 2012. Coordinated Direct Investment Survey (CDIS)
- ⁵³ The Economic Times. 2014. "Mauritius to address India's concerns over abuse of tax treaty" <http://economictimes.indiatimes.com/news/economy/policy/mauritius-to-address-indias-concerns-over-abuse-of-tax-treaty/articleshow/35650036.cms>
- ⁵⁴ Global Financial Integrity. 2013. Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011 <http://www.gfintegrity.org/report/2013-global-report-illicit-financial-flows-from-developing-countries-2002-2011/>
- ⁵⁵ Global Financial Integrity. 2013. Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2011 <http://www.gfintegrity.org/report/2013-global-report-illicit-financial-flows-from-developing-countries-2002-2011/>
- ⁵⁶ IFC. 2013. IFC Jobs Study - Assessing Private Sector Contributions to Job Creation and Poverty Reduction.
- ⁵⁷ CAFOD. 2013. Thinking Small 2 - Big Ideas from Small Entrepreneurs.
- ⁵⁸ IFC. 2013. IFC Jobs Study - Assessing Private Sector Contributions to Job Creation and Poverty Reduction.
- ⁵⁹ CAFOD. 2013. Thinking Small 2 - Big Ideas from Small Entrepreneurs.
- ⁶⁰ Strobl, E. & Thornton, R. 2004. "Do Large Employers Pay More? The Case of Five Developing African Countries." *Journal of Economic Development* 29(1):137-61.

RAPPORT 01/2015

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

