



Innst. S. nr. 269

(2008–2009)

**Innstilling til Stortinget
fra utenrikskomiteen**

St.meld. nr. 13 (2008–2009)

**Innstilling fra utenrikskomiteen om klima, konflikt og kapital.
Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom**



Innst. S. nr. 269

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra utenrikskomiteen

St.meld. nr. 13 (2008–2009)

Innstilling fra utenrikskomiteen om klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

Regjeringen mener at norsk utviklingspolitikk skal være rettighetsbasert og tuftet på solidaritet. Den skal bidra til at land får kontroll over egen utvikling og flere mennesker får evnen til å ta kontroll over egne liv.

Bistand er ett viktig utviklingspolitisk virkemiddel. Men skal norsk respons på komplekse utfordringer være god nok, må utviklingspolitikken etter Regjeringens syn benytte seg av flere verktøy, herunder en aktiv og gjensidig forsterkende bruk av bistand og diplomati og en tettere kopling mellom utenrikspolitikk, utviklingspolitikk og andre norske politikkområder.

Meldingen analyserer hvilket handlingsrom, men også ansvar, det enkelte utviklingsland har for å forme sin egen framtid, og hvordan Norge kan støtte opp under viktige prosesser med finansiering og kompetanse.

Regjeringen vil arbeide for at utviklingspolitikken skal bidra til at globale organisasjoner og prosesser har et klart utviklingsperspektiv som kan øke det nasjonale handlingsrommet der det er nødvendig og styrke enkeltmenneskets posisjon der det er påkrevet.

Meldingen benytter seg av begrepet globale fellesgoder om en rekke forutsetninger for at et land kan ha en god utvikling – stabilt klima, internasjonal fred og sikkerhet, kontroll over smittsomme sykdommer, et velfungerende globalt finanssystem og liknende.

Regjeringen ønsker å bidra til en internasjonal politikk for å styrke de globale godene og tar i meldingen til orde for at det utvikles et internasjonalt system for å synliggjøre og føre oversikt over lands bidrag til å finansiere disse.

Regjeringen mener at norsk utviklingspolitikk skal rette seg inn mot klima, konflikt og kapital som rammevilkår for utvikling og fattigdomsbekjempelse.

1.1 Klima

Regjeringen mener at de hindre som i dag eksisterer i kampen mot fattigdom forsterkes av klimaendringene. Uten en internasjonal innsats for å bistå utviklingslandene i prosessen for å tilpasse seg slike endringer, vil den globale fattigdommen øke. Fra Regjeringens side legges det vekt på at den norske innsatsen i kampen mot fattigdom også skal være en del av løsningen på klimautfordringene.

Enorme klimagassutslipp vil etter hvert komme i de store framvoksende økonomiene, som Kina og India. Stor befolkningsvekst vil forsterke utfordringene. Etter Regjeringens syn må den rike delen av verden i stor grad ta på seg ansvaret for klimaendringene, og møte utfordringene for å vise at en klimavennlig økonomisk vekst er mulig. Fattigere land, med langt lavere klimagassutslipp enn våre, vil ikke sette sitt arbeid for vekst på vent av hensyn til klimaproblemet. Derfor må Norge og andre rike land gjennom konkrete tiltak gjøre det attraktivt for samarbeidsland å treffe klimaansvarlige utviklingsvalg.

Regjeringen mener at Norge gjennom skogsatsingen har tatt en ledende rolle internasjonalt for å bevare regnskogen og at Norges initiativ spiller en viktig katalytisk rolle gjennom å påvirke de multilaterale organisasjonene og andre land til å bidra til et nødvendig, globalt fellesløft for å forebygge klima-

endringer. De konkrete tiltakene i skoginitiativet skal både legge grunnlag for å få skog inn i en ny global klimaavtale, og støtte opp om nasjonale utviklingsprosesser. Prosjekter for å bevare regnskogen skal styrke livsvilkår og rettigheter til urbefolkningen og bevare økologisk mangfold, samtidig som de bidrar til å redusere de globale klimagassutslippene. Regjeringen har derfor valgt å bruke bistandsbudsjettet til denne satsingen.

1.2 Konflikt

De fleste av dagens voldelige konflikter foregår i fattige land. Voldelige konflikter representerer sikkerhetspolitiske utfordringer for langt større områder og befolkninger enn dem som umiddelbart er berørt. Naboland og hele regioner destabiliseres og trekkes i verste fall direkte inn i konflikten. Enkelte av konfliktene kan ha globale ringvirkninger. De sivile lidelsene ved voldelig konflikt er enorme. Kvinner og barn er spesielt utsatt for overgrep og seksualisert vold.

Humanitær innsats skal bidra til å redde liv og lindre nød. En utvikling der sivilt personell like mye som militært anses som angrepsmål, skaper nye dilemmaer.

Innsatsen for fred og forsoning bygger på respekt for og fremme av menneskerettighetene.

Regjeringen mener at engasjementet for å løse konflikter og bygge fred bidrar til å bekjempe fattigdom og å legge forholdene til rette for utvikling. Regjeringen vil fortsette å prioritere innsats i sårbare stater.

1.3 Kapital

En raskt voksende verdensøkonomi har bidratt til en dobling av utviklingslandenes samlede bruttoinntekt de siste fem årene. Dette har gitt positive ringvirkninger i form av redusert fattigdom og økt levestandard for millioner av mennesker. Finanskrisen og en global lavkonjunktur vil føre til tilbakeslag i kampen mot fattigdom. De fulle konsekvensene av finanskrisen lar seg ikke forutsi.

Regjeringen mener at utviklingsland må få større tilgang til global kapital og verdiskapning og kontroll over egne økonomiske ressurser og vil trappe opp arbeidet for å bidra til dette. Dette kan blant annet skje gjennom å stimulere til økt handel, økte investeringer og private overføringer fra migranter. På den annen side må man effektivt bekjempe ulovlige kapitalstrømmer, som anslås å utgjøre opptil fire tusen mrd. kroner årlig fra utviklingsland. Kampen mot skatteparadis vil her stå sentralt.

Bistand er etter Regjeringens syn en viktig finansieringskilde for utvikling. Bistanden er unik fordi den representerer en finansieringskilde som givere og mottakere selv kontrollerer, og som dermed kan

styres strategisk. Som et utviklingspolitisk virkemiddel vil Regjeringen bruke bistanden taktisk for å sikre økt tilgang til andre inntekter, og til å påvirke en nasjonal eller lokal utviklingsprosess.

Regjeringen vil sette søkelys på utviklingspolitiske sider ved migrasjon. Migranter sender store beløp hjem til sine opprinnelsesland. Migranter som returnerer til sine hjemland tar med seg verdifull arbeidserfaring og kompetanse. På den annen side har behov for arbeidskraft i vestlige land ført til tapping av kvalifisert arbeidskraft fra mange utviklingsland. Regjeringen vil at Norge skal være en aktiv pådriver for et internasjonalt rammeverk for etisk forsvarlig rekruttering av helsepersonell i utviklingsland. Den vil arbeide for å kunne legge forholdene til rette for bedre pengeoverføringer til migrantenes hjemland og trekke migrantmiljøene tettere inn i utviklingssamarbeidet.

1.4 Konsekvenser for bistanden

Som et ledd i prosessen for en mer strategisk utviklingspolitikk vil Regjeringen legge vekt på å benytte den enkelte bistandskanals fortrinn. Videre må den norske innsatsen ses i sammenheng med det de andre givere bidrar med. For å øke den totale effektiviteten av den globale bistanden må man sørge for god arbeidsdeling mellom aktørene. Dette vil få konsekvenser for norsk politikk på bl.a. følgende måter:

- Der mange givere er inne på samme sektor, og Norge ikke har spesiell kompetanse som er etterspurt i samarbeidslandene, vil bistanden i hovedsak søkes kanalisert gjennom de multilaterale organisasjonene. Dette er særlig relevant for sektorer som helse og utdanning, og deler av for eksempel styresett, landbruk og generell kapasitets- og institusjonsutvikling.
- Stat-til-stat-bistanden skal i større grad dreies mot områder der Norge har anerkjent kompetanse og der den norske innsatsen er etterspurt av og gir merverdi for samarbeidslandet. Følgende sektorer peker seg ut: klima, miljø og bærekraftig utvikling, fredsbygging, menneskerettigheter og humanitær bistand, olje og ren energi, kvinner og likestilling, godt styresett og kamp mot korrupsjon.
- Regjeringen vil gjennom aktivt styrearbeid og finansiering av tiltak i de multilaterale organisasjonene løfte områder av høy politisk prioritet. Dette gjelder først og fremst klimapolitikken og skoginitiativet, ulike fredsinitiativ, likestilling, tiltak knyttet til forvaltning av ikke-fornybare ressurser og arbeidet mot ulovlig kapitalflukt.
- Den gradvise dreiningen av bistand, gjennom alle kanaler, mot land som er på vei ut av en voldelig

konflikt og land som har særskilte klimautfordringer, vil fortsette.

- Miljø og klima er den sektoren som vil øke mest på bistandsbudsjettet framover.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Olav Akselsen, Vidar Bjørnstad, Marit Nybakk, Hill-Marta Solberg og Anette Trettebergstuen, fra Fremskrittspartiet, Morten Høglund, Siv Jensen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Siri A. Meling og Erna Solberg, fra Sosialistisk Venstreparti, Ågot Valle, fra Kristelig Folkeparti, Dagfinn Høybråten, fra Senterpartiet, Åslaug Haga, og fra Venstre, Anne Margrethe Larsen, deler Regjeringens intensjon om gjennom meldingen å sette fokus på utfordringer og rammevilkår som gjør kampen mot fattigdom mer krevende. Dette er også gjort i tidligere utviklingsmeldinger, men denne meldingen ajourfører og utdypet analysene på utvalgte områder innen meldingens fokusområder – klima, konflikt og kapital.

2.1 Samstemt for utvikling

Komiteen vil understreke at norsk utviklingspolitikk skal bidra til at alle mennesker får en mulighet til å dekke grunnleggende behov. Utviklingspolitikk handler om å legge forholdene til rette for den enkeltes mulighet til å skape en ny framtid og for fattige land til å gjøre det samme gjennom fattighedsreducerende tiltak.

Komiteen viser til at det innledningsvis i meldingen slås fast at verdens fattigdom ikke er tilfeldig, men skyldes internasjonale maktstrukturer, dårlig politikk, undertrykking, diskriminering og historisk utvikling og konflikt. For å skape en mer samstemt politikk for utvikling er det nødvendig med en tettere kobling mellom utviklings- og utenrikspolitikk, og komiteen presiserer derfor at meldingen må ses i sammenheng med St.meld. nr. 15 (2008–2009) Interesser, ansvar og muligheter.

Ekstrem fattigdom er en av vår tids aller største utfordringer. Komiteen mener FNs tusenårsmål (Millennium Development Goals – MDG) er det sentrale mobiliseringsgrunnlaget for en felles kamp mot fattigdom, og vil påpeke viktigheten av at verdenssamfunnet følger opp de forpliktende tusenårsmålene. Det betinger at land og regioner har fred, vel fungerende stater, en åpen økonomi, velferdssamfunn, et fungerende arbeidsliv, et bærekraftig miljø og politisk handlingsrom til å legge premisser for egen utvikling.

Komiteen vil vise til at Norge har tatt på seg et særskilt ansvar for tusenårsmålene som dreier seg om barnedødelighet og mødrehelse. Komiteen vil vise til at Norge over en 10-årsperiode skal bidra med 1 mrd. dollar til tusenårsmålene 4 og 5. Komiteen vil også vise til vaksinasjonsprogrammet GAVI og de globale fondene.

Komiteen viser til Innst. S. nr. 93 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 35 (2004–2005) Felles kamp mot fattigdom – med fokus på helse, utdanning og landbruk – som et bredt flertall i Stortinget sluttet seg til. Komiteen viser videre til Innst. S. nr. 233 (2007–2008), jf. St.meld. nr. 11 (2007–2008) Kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken, som var et viktig skritt i en systematisk norsk tilnærming til behovet for endring av maktforhold på alle nivåer.

Komiteen har merket seg at meldingen følger opp føringer fra Stortinget, slik de bl.a. er synliggjort i utenrikskomiteens budsjettinnstillinger, jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009), samt Innst. S. nr. 20 (2007–2008) innstilling fra utenrikskomiteen om utviklingsministerens redegjørelse 8. juni 2007 om enkelte utviklingspolitiske spørsmål.

Komiteen vil vise til at utviklingspolitikk og bekjempelse av fattigdom er viktig også for vår egen framtid. For å oppnå utvikling i fattige land kreves en overordnet og sammenhengende bruk av virkemidler. Derfor er bistand bare en del av utviklingspolitikken. Komiteen bekrefter betydningen av at bistanden gjøres mer målrettet og strategisk.

I en globalisert verden blir sammenhengen mellom utvikling i fattige land og globale spørsmål stadig mer åpenbare. Komiteen vil vise til at globale forhold utgjør viktige rammebetingelser for nasjonal utvikling. Manglende utvikling i fattige land har globale konsekvenser.

Også store geopolitiske endringer skaper et annet handlingsrom for utvikling. Det er en framvekst av nye, viktige aktører på den internasjonale arenaen. Kina og India spiller en sterkere rolle både i asiatiske og afrikanske land, med betydelige investeringer og pengeoverføringer. Komiteen vil også vise til at det innen bistand etableres offentlige/private stiftelser slik som de globale fondene for vaksiner, aids, malaria og tuberkulose. Det er kommet nye arenaer for utviklingspolitisk dialog, som for eksempel Davos-møtene.

Finanskrisen, klimaendringene og borgerkriger utfordrer kampen mot fattigdom. Komiteen har merket seg at det sterke internasjonale engasjementet for å begrense klimaendringene og arbeidet mot en ny klimaavtale har skapt et viktig handlingsrom for å se fattigdom og klimaendringer i sammenheng. Det er de fattige landene som rammes hardest av klimaendringene. Samtidig vil valg av energiteknologi i

framvoksende økonomier være avgjørende i kampen mot klimaendringene, i tillegg til den nødvendige omlegging som vil måtte finne sted i de rikere landene.

Også den globale sikkerhetssituasjonen har endret seg betraktelig de siste årene, og synliggjort sammenhenger mellom fattigdom, mangel på utvikling og internasjonal sikkerhet. Sikkerhet er nødvendig for å skape utvikling, og utvikling er den beste garanti for å sikre freden. Komiteen er enig i at det er viktig å gripe disse mulighetene for å bidra til å styre de globale rammebetingelsene i en retning som er til beste for de fattige landene.

Komiteen har merket seg det fokus meldingen har på globaliseringens effekt på store kapitalforflytninger. Illegitim kapitalflukt ut av fattige land og inn i såkalte skatteparadis utgjør trolig 7–8 ganger mer enn den bistanden som kommer inn. Migranter sender hjem et beløp som anslagsvis tilsvarer 2–3 ganger OECD-landenes bistand. Dette underbygger bildet av at bistand etter hvert utgjør en mindre del av inntektene til fattige land, og at utviklingspolitikken også må søke å påvirke en dreining av slike pengestrømmer i en mer utviklingsvennlig retning.

Komiteen vil vise til at det i tråd med denne utviklingen og det endrede handlingsrom er løftet fram flere nye perspektiver som er viktige for å nå tusenårsmålene. På bakgrunn av utviklingsministerens redegjørelse våren 2007 ba Stortingets presidentskap i juni 2007 om at det ble lagt fram en egen stortingsmelding om temaet. Komiteen vil understreke at målet med meldingen har vært å lage et overordnet dokument som gir Stortinget et utgangspunkt for å diskutere strategiske grep i utviklingspolitikken.

Komiteen mener at det er viktig å øke den totale effektiviteten av den globale bistanden og at det også betyr både samarbeid og god arbeidsdeling mellom aktørene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre har merket seg at stortingsmeldingen gir en bred beskrivelse av utviklingsarbeidets rammevilkår, men registrerer at beskrivelsene ikke følges opp med konkrete forslag om nye tiltak på andre politikkområder slik at disse bedre kan støtte opp om utviklingspolitikken mål.

Disse medlemmer konstaterer at selv om Regjeringen forutsetter at en mer samstemt politikk for utvikling betyr at andre politikkområder må endres for å støtte bedre opp om utviklingssamarbeidets mål, blir meldingens konkrete politikkforslag begrenset til endringer i bistanden.

Disse medlemmer ser dette som en generell svakhet ved meldingen, siden en helhetlig utviklings-

politikk nettopp krever tiltak på andre politikkområder. Målet må være å skape en mer samstemt norsk politikk for å bekjempe fattigdom og fremme de grunnleggende menneskerettigheter. Når innenriks- og utviklingspolitikken skal sees i sammenheng for mer effektivt å realisere fattigdomsbekjempelse og menneskerettigheter, forutsetter disse medlemmer at premisset for den mer helhetlige politikken er at de øvrige politikkområder i større grad skal tilpasses for å fremme utviklingspolitikken mål.

Disse medlemmer viser til at komiteen har gjennomført en omfattende høring om St.meld. nr. 13 (2008–2009). Under høringen ble det fra en rekke hold reist kritikk av meldingens mangel på konkrete forslag om å gjøre andre politikkområder mer samstemt med utviklingspolitikken mål.

Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen møter den forventning som på forhånd ble skapt om konkrete politikkforslag med følgende presisering på side 11 i meldingen:

"Der det er nødvendig, vil konkrete verktøy for oppfølging utarbeides senere."

Disse medlemmer tar til etterretning at Regjeringen i stedet for å presentere slike politikkforslag heller velger å vise til forskjellige pågående prosesser og fora for oppfølging av de aktuelle temaene. Dette begrenser etter disse medlemmers syn det politiske handlingsrom komiteen i praksis har i innstillingen om meldingen noe mer enn forventet.

2.2 Hovedlinjene i norsk utviklingspolitikk

Komiteen tar til etterretning at den foreliggende utviklingsmeldingen bygger på og viderefører hovedprinsippene og de sentrale retningslinjene for norsk bistands- og utviklingspolitikk. Regjeringen viser i meldingen til at det er fem år siden St.meld. nr. 35 (2003–2004) Felles kamp mot fattigdom ble behandlet i Stortinget. Komiteen viser i denne forbindelse til Innst. S. nr. 93 (2003–2004) og til at Regjeringen i den forbindelse slår fast at innstillingen om den viser at det er bred enighet om sentrale føringer i utviklingspolitikken.

Komiteen viser til at FNs tusenårsmål er førende for norsk utviklingspolitikk og at en enstemmig komité gjentatte ganger har bekreftet at bistand til gjennomføring av tusenårsmålene, ikke minst innen helse og utdanning, skal ha prioritet i norsk utviklingssamarbeid.

Komiteen legger følgerig til grunn at de etablerte prinsipper og retningslinjer om rettighetsbasering, fattigdomsorientering, mottakerorientering, nasjonalt eierskap, konsentrasjon, ubundet bistand, relevans i forhold til internasjonal arbeidsdeling og agendaen om bistandseffektivitet ligger fast. Den sterke prioritet til oppfølging av FNs tusenårsmål

gjennom norsk bistand står fast i perioden fram mot 2015. Komiteen ser den brede enighet om de lange linjene i norsk utviklingspolitikk som en viktig ressurs også i den videre utvikling av utviklingspolitikken.

Komiteen vil også vise til at de senere års utvikling har vist at klimaendringene vil ramme de fattigste landene hardest og vil kunne reversere mange av de gode resultatene som er nådd i kampen mot fattigdom. Klimaendringene representerer nå en trussel mot å nå tusenårsmålene. Komiteen mener det er viktig å arbeide med de bakenforliggende årsakene til at målene ikke nås.

2.3 Ulike mål for norsk utviklingspolitikk, utenrikspolitikk og innenrikspolitikk

Komiteen vil i utgangspunktet understreke at det ofte ikke er harmoni, men konflikt, mellom hovedmålene for ulike politikkområder.

Komiteen anser at det er en allmenn erfaring, som ikke minst er framhevet i debatt om virkemidlenes effektivitet i den økonomiske politikken, at hvis en setter opp for mange, forskjellige mål for et virkemiddelområde, så vil følgen gjerne være mindre effektivitet i ressursbruken og svekket resultatoppgåelse. Dette er en gjennomgående erfaring på forskjellige politikkområder.

Komiteen vil i lys av dette gi sin tilslutning til den realistiske beskrivelse som blir gitt i meldingens innledende drøfting av en tettere kobling mellom utviklings- og utenrikspolitikken. Der påpekes spenningen mellom disse to politikkområdenes hovedmål:

"Det sentrale utgangspunktet for utenrikspolitikken er ivaretagelse av norske interesser. I utviklingspolitikken handler det om de fattige landenes interesser."

Komiteen er også enig i meldingens påpeking av eksisterende spenninger mellom deler av innenrikspolitikken og utviklingspolitikken, noe det er lett å se eksempler på innen migrasjonspolitik og handelspolitikk på den ene siden og utviklingspolitikken på den andre. Komiteen slutter seg til meldingens førende konklusjon om at premisset for tettere koblinger mellom utviklings- og utenrikspolitikken skal være større samstemthet med den norske utviklingspolitikens mål, som meldingen oppsummerer som fattigdomsreduksjon og fremme av menneskerettigheter.

Komiteen deler dette utgangspunkt og vil legge dette til grunn i drøftingen av de to hovedspørsmål meldingen selv reiser: – Hvilke konsekvenser har de senere års endringer av internasjonal politikk? – Hvordan kan resultatene av egen utviklingspolitikk bli bedre?

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil understreke at selv om en konsekvent utviklingspolitikk på kort sikt krever at man setter egeninteressen til side for å fremme fattige lands interesser, vil en bedre utvikling i fattige land på lengre sikt kunne gi gevinster både for nord og sør.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil understreke at en utviklingspolitikk basert på en fri og åpen verdenshandel med respekt for grunnleggende menneskerettigheter ikke vil innebære et motsetningsforhold mellom nord og sør. Disse medlemmer registrerer med stor bekymring at finanskrisen har bidratt til økende proteksjonisme i verdenshandelen, og oppfordrer Regjeringen til å motvirke denne tendensen i sitt arbeid både på den nasjonale og internasjonale arena.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at samstemthet i utviklingspolitikken best kan oppnås gjennom en fri, åpen og rettferdig handel hvor land står fritt til å selge sine varer på det internasjonale marked. Globaliseringen samt liberaliseringen av internasjonal handel har økt produktiviteten og teknologioverføringer mellom land, samtidig som økt konkurranse har gitt reduserte priser og større utvalg av varer og tjenester. Dette er en utvikling som har kommet forbrukerne i både industri- og utviklingslandene til gode. Disse medlemmer vil derfor avvise påstander om at det nødvendigvis er en interessemotsetning mellom u-landene og de utviklede landene på dette området. Det er samtidig disse medlemmers oppfatning at bistand fra Vesten til U-landene over mer enn 50 år ikke har gitt de ønskede resultater med hensyn til økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon i disse landene. Bistanden har isteden ofte økt det offentlige forbruket i mottakerlandene og herunder bidratt til mer korrupsjon og i mange tilfeller bidratt til å hindre utvikling ved å holde autoritære regimer ved makten. Disse medlemmer ønsker på denne bakgrunn kraftig å begrense bruken av bistand som et utviklingspolitisk virkemiddel.

2.4 Giverlands nasjonale egeninteresser, globale fellesgoder og utvikling i Sør

Ett av de sentrale spørsmål meldingen drøfter er etter komiteens syn makt- og interesseforhold, herunder spørsmålet om interesseharmonier og interessemotsetninger.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil understreke den forskjell i hovedformål som er mellom tiltak for hen-

holdsvis egen nasjonal politikk, politikk for globale fellesgoder og utviklingspolitikk. I det førstnevnte politikkområdet er nasjonale egeninteresser det dominerende formål, i det andre er målet globale fellesinteresser og i det tredje politikkområdet er utvikling og fattigdomsbekjempelse i utviklingsland hovedformålet.

Utviklingslandenes muligheter påvirkes i stor grad også av rike lands nasjonale politikk, som har som hovedformål å styrke nasjonale goder.

Dernest vil flertallet peke på at både i-lands og u-lands muligheter påvirkes av internasjonale rammebetingelser og politikk for å fremme globale fellesgoder, herunder internasjonale institusjoner og regelverk. Den rådende politikken i de mektigste beslutningsfora domineres også her i de fleste tilfeller av industrilandene. De har i kraft av sine økonomiske ressurser, vitenskapelig og teknologisk forsprang, politisk og militær makt samt andre fortrinn makt til å legge viktige føringer på forståelsen av hva som er fellesinteresser og innretningen av arbeidet for globale fellesgoder. Flertallet støtter derfor Regjeringens arbeid for å sikre en bredere og mer demokratisk representasjon i de viktigste globale institusjonene.

Flertallet har med interesse merket seg meldingens forslag om at Norge skal arbeide for å få etablert en ny kategori – i tillegg til kategorien utviklingsbistand (ODA) – for internasjonal støtte til fremme av globale fellesgoder. Flertallet anser dette som en konstruktiv idé som bør utvikles nærmere.

Komiteen vil vise til at internasjonal bistand – som påpekt gjennom en årrekke av blant annet OECDs utviklingskomité (DAC) og ledende internasjonale forskningsmiljøer – dessverre lenge har vært mindre fattigdomsrettet, mindre mottakerorientert og mindre effektiv enn den kunne vært. OECD/DAC har derfor gjennom lang tid forsøkt å bedre innretningen og kvaliteten i bistanden. Den flerårige prosessen rundt Pariserklæringen og oppfølgingskonferansen i Accra høsten 2008 er et aktuelt eksempel på dette arbeidet. En annen mangeårig kvalitetsprosess er OECD/DACs arbeid for avbinding av bistand.

Komiteen mener det er viktig med tydelighet og en bevisst avveining mellom de ulike mål og interesser man står overfor i arbeidet for å skape en mer helhetlig politikk.

Komiteen anser at å prioritere utviklingspolitiske formål vil innebære valg som – i alle fall på kort sikt – kan innebære kostnader for Norge. Det kan for eksempel gjøre norske bedrifter mer utsatt for konkurranse fra bedrifter i utviklingsland. Komiteen vil peke på at utviklingspolitikk altså krever vilje til altruisme – en vilje til å hjelpe andre uten at det nød-

vendigvis skal fremme vår egeninteresse. I andre spørsmål kan Norge og u-land ha mer sammenfallende interesser.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil understreke at selv om en konsekvent utviklingspolitikk på kort sikt krever at man setter egeninteresser til side for å fremme fattige lands interesser, vil en bedre utvikling i fattige land på lengre sikt kunne gi gevinster av felles interesse både for nord og sør. Hvis bistandspolitikken derimot blir belastet med for mange og sprikende formål eller innrettet med sikte på å fremme giverlands egeninteresser allerede på kort sikt, må man etter disse medlemmers syn regne med at utviklingseffekten i Sør blir svekket. Det samme gjelder dermed oppnåelsen av felles gevinster på lang sikt.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er i utgangspunktet skeptiske til utviklingen av et initiativ for finansiering av globale fellesgoder i den grad dette vil medføre økte bistandsbudsjetter, mer byråkrati samt ha uintenderte og konkurransevridende effekter på internasjonal handel og turisme.

2.5 Premisser for en mer effektiv og helhetlig utviklingspolitikk

Komiteen viser til at det er et kjent mønster at utviklingspolitikken til mange stormakter – ikke minst tidligere kolonimakter – i betydelig grad har vært preget av ønsker om å ivareta etablerte økonomiske og militærstrategiske interesser. Det har sterkt påvirket både landvalg og innretning av bistanden.

Komiteen viser til at Norge og likesinnede land i den såkalte Utsteingruppen har lagt vekt på at uegennyttige og medmenneskelige hensyn skal prege både land-, målgruppe- og sektorinnretning av utviklings samarbeidet.

Det har etter komiteens oppfatning gitt Norge kreditt i internasjonale vurderinger av utviklingspolitikken, samtidig som Norge har scoret svakt på utviklingspolitiske implikasjoner av handels- og importpolitikken.

Komiteen peker likevel på at Norge har støttet utviklingslandene i TRIPS-forhandlingene og trukket krav om liberalisering av viktige tjenestesektorer, blant annet utdanning, i CATS-forhandlingene.

Skal en tettere kobling mellom utviklingspolitikk og andre politikkområder gi bedre resultater i utviklingsland, mener komiteen at det avgjørende ikke er tettere kobling i seg selv, men at politikken på andre politikkområder i større grad tar hensyn til utviklingspolitikkenes hovedmål om å fremme fattigdomsbekjempelse og menneskerettigheter og

endrede maktforhold mellom fattige og rike land. I hvor stor grad innretningen av innenrikspolitikken skal endres av hensyn til utviklingspolitiske mål, er et spørsmål om avbalansering mellom til dels motstridende hensyn. Det er etter komiteens syn viktig å være åpen om slike interessekonflikter og de avveiningene som gjøres mellom ulike hensyn.

Etter komiteens syn er det ut fra et utviklingspolitisk perspektiv viktig at industrilandene ikke gjennom andre politikkområder vanskeliggjør fattige lands utvikling. Det er fra et utviklingspolitisk perspektiv også avgjørende at bistandspolitikken innrettes ut fra u-landenes utviklingsbehov og at den ikke blir gjort om til et redskap for å fremme industrilandenes egeninteresser.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at det er viktig å sikre utviklingsland politisk handlingsrom, styringsrett og virkemidler som har vært viktige for å utvikle vårt eget land til et velferdssamfunn. Dette innebærer retten til en velferds- og fordelingspolitikk, og retten til en aktiv nærings- og sysselsettingspolitikk, som også betyr mulighet til i en lengre periode å beskytte sektorer og industrier under oppbygging.

Disse grunnleggende forutsetningene er etter flertallets syn blitt ytterligere aktualisert de siste månedene. Den internasjonale økonomiske krisen som er skapt i kjølvannet av finanskrisen, kan lede til krav om proteksjonisme i industriland og reduksjoner i utviklingsbistanden. Det vil i så fall medføre at u-land vil rammes enda hardere av krisen. Det er i dagens situasjon også en betydelig risiko for at bistanden svekkes – dels ved at den blir redusert og dels ved at bistandsbudsjettene søkes brukt på måter som tjener kortsiktige formål i giverlandene i stedet for mest mulig effektivt å bidra til fattigdomsbekjempelse og utvikling i de vanskeligst stilte landene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre registrerer med stor bekymring at finanskrisen har bidratt til økende proteksjonisme i verdenshandelen, og oppfordrer Regjeringen til å motvirke denne tendensen i sitt arbeid både på den nasjonale og internasjonale arena. Disse medlemmer anerkjenner ethvert lands rett til på selvstendig grunnlag å legge forholdene til rette for egen utvikling.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre mener det er behov for en endret holdning til norsk utviklingspolitikk, og at det må bli viktigere å ha fokus på resultatene enn ensidig på bistandens størrelse. Disse medlemmer er enig i at norsk bistand fortsatt skal ligge på et høyt nivå i en internasjonal sammenheng, men bistanden kan bare være ett

av flere bidrag for utvikling. Det blir viktigere å forhindre at vi gjennom handelspolitikk, energi- og miljøpolitikk og andre tiltak undergraver fattige lands muligheter for utvikling. Disse forholdene er også omtalt under kapittelet om globale fellesgoder. I mange tilfeller dreier det seg om rammebetingelser, som vil være avgjørende for om bistanden har en utviklingseffekt.

Gitt en bedre innretning av utviklingspolitikken mener disse medlemmer at rike land som Norge må være innstilt på å øke innsatsen for å bekjempe fattigdom og bidra til en mer bærekraftig utvikling, men at en slik økt innsats ikke alltid er ensbetydende med økt bistand. Økt innsats for utvikling kan gi seg utslag innenfor andre politikkområder og budsjettkapitler enn ved økning av offisiell utviklingshjelp.

2.6 Definisjon av bistand

Komiteen viser til at OECD definerer "Official Development Assistance" (ODA) som overføring til utviklingsland av offisiell finansiering som er administrert med fremme av økonomisk utvikling og velferd i utviklingsland som hovedformål, og som gis med et gaveelement på minst 25 prosent.

I samsvar med dette mener komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, at Norge fortsatt må holde seg til det prinsipp at bare tiltak som oppfyller OECDs krav om at hovedformålet er økonomisk utvikling og velferd for utviklingsland, skal kunne bistandsfinansieres. Flertallet anser det viktig at Norge fortsetter sitt konsekvente arbeid for å hindre en utvanning av kriteriene for at tiltak skal godkjennes som offentlig utviklingsbistand, for eksempel må Norge motsette seg forsøk på å få godkjent militærbistand til og militære internasjonale operasjoner i utviklingsland som ODA.

Flertallet vil slå fast at når hovedformålet ikke er utviklingsbistand til fattige land, skal dette ikke bistandsfinansieres. Dette illustreres klart i den etablerte skjelningen mellom medlemsbidrag til FN, som ikke regnes som ODA, og frivillige bidrag til FNs utviklingstiltak. Flertallet vil vise til at det er lang og fast praksis for denne grensedragningen, som altså innebærer at de spesifikke, frivillige bevilgninger til utviklingsbistand i regi av FNs organisasjoner regnes som utviklingsbistand.

Flertallet vil understreke betydningen av at en fra norsk side fortsatt arbeider aktivt for å hindre en utvanning av OECD/DACs kriterier for hva som kan registreres som offisiell bistand. Det vil være de fattige u-land som blir taperen om det skulle skje.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil legge en fleksibel og vid for-

tolkning til grunn for hva som kan defineres som bistand i forhold til OECDs DAC-liste.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, anser at begrepene bistand og utviklingspolitikk ikke er helt presist definert i meldingen. Begrepet bistand brukes for eksempel på en måte som omfatter langt mer enn "offisiell utviklingsbistand", slik begrepet er definert av OECDs utviklingskomité og i internasjonal statistikk.

Den foreliggende stortingsmeldingen bruker begrepet bistand om "finansiering av ulike tiltak som både giver og mottaker er blitt enig om å prioritere". (side 10, spalte 2). Flertallet vil bemerke at dette er en definisjon som ikke sier noe om støttenes hovedformål, og som dessuten er så vid at den også omfatter samarbeidstiltak mellom industriland, for eksempel EØS-finansieringsmekanismene, samt andre typer støtte som OECD ikke godtar som offentlig bistand, for eksempel militære støttetiltak og operasjoner.

Etter komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstres syn er en slik bistandsdefinisjon for vid og upresis til at den kan gi nyttige avklaringer i en drøfting av industrilands offentlige utviklingsbistand til utviklingsland.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil i denne innstillingen – som tidligere – derfor legge til grunn OECDs definisjon av offentlig utviklingsbistand.

2.7 Definisjon av utviklingspolitikk

Begrepet utviklingspolitikk er videre og brukes av komiteen både om bistandsfinansierte tiltak og andre politiske tiltak som også har som sitt viktigste formål å bidra til utvikling i lavinntektsland og bekjempe fattigdom i utviklingsland. I meldingen presiseres at

"begrepet utviklingspolitikk brukes om summen av de politiske grep og verktøy Norge aktivt benytter for å påvirke faktorene som setter rammen for utvikling i fattige land. De initiativene vi tar og de budskap vi målbærer i ulike internasjonale sammenhenger er sentrale elementer i denne politikken". (Side 10, spalte 2)

Komiteen mener det er viktig at rike lands politiske praksis ikke blir definert som "utviklingspolitikk" også når tiltak og standpunkter bare fremmer industrilands egne interesser og motarbeider u-lands interesser, slik vi for eksempel kan se det i handelspolitikken når rike land beslutter å ikke gi u-land bedre markedsadgang, innfører proteksjonistiske til-

tak eller opprettholder eller innfører eksportsubsidier og benytter en dumpingspraksis som ødelegger næringsvirksomhet i u-land.

Dette er etter komiteens syn også relevant for den saklig begrunnede bistandskritikken. Det er gjennom årenes løp mange eksempler på mislykket bistand. Ofte skyldes det at bistanden er blitt innrettet mer ut fra en giverorientering enn ut fra en mottakerorientering. Dette har blant annet ført til mange "hvite elefanter", mislykkede forsøk på ukritisk å overføre egen teknologi og egne erfaringer inn i en kontekst preget av helt andre klimatiske, økologiske, politiske og kulturelle forutsetninger.

Det grunnleggende utgangspunktet for å vurdere hva slags innsats som skal prioriteres, må etter komiteens syn være det enkelte utviklingslands egne behov og forutsetninger, ikke giverlandets. Komiteen vil mer generelt vise til den overordnede enighet som er oppnådd mellom industriland og utviklingsland om hva som skal ha prioritet i perioden fram mot 2015. Erklæringen om FNs tusenårsmål har en spesiell autoritet, siden dette er gjensidig godkjente og prioriterte mål satt av u-land og i-land i fellesskap.

Komiteen velger på denne bakgrunn å forstå begrepet utviklingspolitikk som politikk med det hovedformål å fremme økonomisk utvikling og velferd i utviklingsland, herunder både utviklingsbistand og gjennomføring av andre, ikke bistandsfinansierte ordninger og politikkjusteringer utenom bistandspolitikken med sikte på å forbedre rammevilkårene og mulighetene for å få realisert utvikling, fattigdomsbekjempelse og menneskerettigheter i utviklingsland.

2.8 Utviklingspolitikkenes fem akser

Det er ut fra de nevnte premisser komiteen vil forholde seg til det som i meldingen framheves som utviklingspolitikkenes fem akser. Komiteen vil gi en presisering av akse 4 og tilføye en sjette akse:

1. Utviklingspolitikken skal styrke de fattiges posisjon.
2. Utviklingspolitikken skal legge til rette for bærekraftig utvikling.
3. Utviklingspolitikken skal sikre globale goder og styrke globale kjøreregler.
4. Innenriks- og utenrikspolitikk skal ses i sammenheng og bidra til å styrke utviklingspolitikkenes hovedmål.
5. Utviklingspolitikken skal utnytte norske fortrinn og erfaringer.
6. Utviklingssamarbeidet skal bygge på langsiktighet, faglighet og mottakerlandets behov og forutsetninger

Når det gjelder den første aksen, vil komiteen understreke dens sterke tilknytning til en rettighetsbasert utviklingspolitikk og at den må innebære en fattigdomsorientering som forplikter både i valget av mottakerland, sektorer og målgrupper.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at Norsk Folkehjelp har foreslått en utredning av hvordan en kan fremme en bedre fordeling spesielt i de land Norge har et bilateralt samarbeid, en idé komiteen mener kan ha mye for seg.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er kjent med en studie utført av forsker Christian Bjørnskov ved Aarhus School of Business (2009) som har undersøkt bistanden til 88 u-land og sammenholdt den med befolkningssammensetning og inntektsfordeling. Studien slår fast at bistand har ført til økt økonomisk ulikhet i befolkningen i u-landene. Disse medlemmer mener det er behov for en uavhengig studie av bistandens uintenderte effekter på den politiske utviklingen i u-landene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at en nasjons økonomiske vekst ikke nødvendigvis kommer de brede fattige befolkningslag til gode. Om for eksempel avgrensede industrisoner knyttes til verdensøkonomien, er det slett ikke sikkert at den fattige befolkningen på landsbygda integreres i veksten. En slik kritisk holdning til "trickle down"-teorien har ligget til grunn i norsk, fattigdomsorientert utviklingspolitikk gjennom flere tiår. Denne realistiske tilnærming bør etter flertallets syn prege strategitenkningen i sterkere grad i norsk utviklingspolitikk.

Den andre aksen om bærekraftig utvikling innebærer etter flertallets syn en forpliktelse til bistand til klimatilpasning for å beskytte utsatte befolkningsgrupper og verdifullt biologisk mangfold i u-land. Dessuten forplikter den industriland til i tillegg å finansiere omfattende innsats for det globale fellesgode som stabilisering av klodens klima utgjør.

Den tredje aksen velger komiteen å anse som en spesiell understreking av behovet for et internasjonalt normverk som sikrer enkeltmenneskers rettigheter og kjøreregler for samkvem mellom land. Dette forutsetter blant annet et operativt og handlekraftig FN samt andre globale samarbeidsinstitusjoner.

Fra norsk side har man alltid forsøkt å utnytte bistandsrelevant kompetanse som finnes i Norge. Det er etter komiteens flertalls, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiets syn imidlertid

avgjørende at innsatsområdet velges og bistanden utformes ut fra mottakerlandets behov og forutsetninger. Det er ikke giverlands egeninteresser som skal være styrende for valg av innsatsland og sektorer. Likevel mener flertallet at det for å øke den totale effektiviteten av bistanden er viktig med en arbeidsfordeling mellom aktørene der alle ikke har kompetanse på alle sektorer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til at Norge i 2008 ga bistand til over 100 land og områder. Basert på OECDs kritikk av at det norske bistandsengasjementet spres på for mange land og sektorer, er det disse medlemmers mening at Norge burde, som flere andre giverland, redusere antall land og sektorer hvor man er engasjert.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at fattigdomsorientering og norske komparative fortrinn bør være toneangivende faktorer med hensyn til valg av sektor og land for engasjement.

Komiteen viser til at de siste års prioriterte satsingsområder ikke inkluderer alle områdene hvor Norge har særskilt kompetanse og erfaring. Eksempelvis er en viktig, men for Norge ny klima- og skogsatsing inkludert, mens sektorer hvor Norge har mangeårig dokumentert erfaring og kompetente miljøer ikke nevnes blant de utvalgte kompetanseområdene, for eksempel fiskerier og fiskeoppdrett, landbruksutvikling, helse og utdanning. Komiteen har derfor positivt notert seg at listen over aktuelle kompetanseområder i denne meldingen utvides.

I de fleste tilfeller mener komiteen at det en fordel at u-land står fritt til å velge den partner for faglig bistand som de finner best ut fra pris, kvalitet og tilgjengelighet. Komiteen vil påpeke at det er viktig å unngå en uheldig binding av faglig bistand ved at industriland tilbyr å betale faglig bistand bare hvis mottakerlandet velger å benytte en leverandør som er fra – eller valgt ut av – giverlandet. Dette prinsippet gjør det etter komiteens syn ikke mindre viktig at Norge, på områder hvor vi har verdensledende kompetanse det er stor knapphet på, arbeider målbevisst for å gjøre denne tilgjengelig for u-land, slik tilfellet for eksempel er med faglig bistand under programmet "olje for utvikling".

Som en sjette akse vil komiteen tilføye at utviklingssamarbeidet skal bygge på langsiktighet, faglighet og mottakerlandets behov og forutsetninger.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, har merket seg at det internasjonalt er en utbredt tendens til sviktende

langsiktighet, mangelfull oppfylling av bistandsløfter og at giverland foretar raske omskiftninger i fokus og bistandsinnretning.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre anser at denne tendensen dessverre reflekterer en utbredt tilbøyelighet til at bistandsfaglige hensyn settes til side av innenrikspolitiske behov for å vise handlekraft og oppnå mediedekning. På et så krevende felt som utviklingssamarbeid, hvor respekt for faglighet og langsiktighet er avgjørende for kvaliteten i innsatsen, er det viktig å unngå at utviklingssamarbeidet blir gjenstand for stadige omkastninger drevet fram av en raskt skiftende dagsorden hos giverlandets politikere.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre ser i meldingen et skritt i retning av å skape et større politisk handlingsrom innen bistandspolitikken for Regjeringen. Det kan her nevnes at Regjeringen allerede har erstattet landbevilgningene i bistandsbudsjettet med regionbevilgninger, noe som gir Regjeringen større frihet til å omdisponere bistandsmidler mellom land i en region, for eksempel i Afrika. Videre vil Regjeringen ha fleksibilitet til å yte humanitær innsats og utviklingshjelp i postkonfliktområder hvor en har vært delaktig i fredsprosesser.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre er ikke nødvendigvis uenig i dette, men savner en vektlegging på det bistandsfaglige og den norske kompetansen bygget opp på dette området gjennom flere tiår med bistand.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener at et forsterket fokus på politiske forhold er nyttig, men man må unngå en politiserende overstyring som kan bidra til å svekke de bistandsfaglige vurderingene og kriteriene som bør legges til grunn for bistanden. Dette kan fremme kortsiktige og politisk motiverte prioriteringer, noe som kan bidra til å undergrave den langsiktige bistanden – og kvaliteten på bistanden generelt.

Komiteen vil positivt framheve meldingens forpliktende vektlegging av norsk oppfølging av ambisjonene i Pariserklæringen fra 2005 om økt bistandseffektivitet både internasjonalt og på landnivå. Det er viktig å unngå at prinsippet om lokalt eierskap blir motvirket av en raskt skiftende norsk dagsorden for samarbeidet. Det er videre nødvendig med en langsiktighet og systematisk oppbygging av

god norsk landkompetanse i land hvor man har et mer omfattende bilateralt stat-til-stat-samarbeid, slik tilfellet er med sentrale samarbeidsland. For ikke å overstrekke bistandsforvaltningens kapasitet mener komiteen at en bør konsentrere det omfattende og langsiktige bilaterale stat-til-stat-samarbeidet til noe færre land enn tilfellet nå er. Derimot kan en kan ha større åpenhet for innsats også i andre land gjennom avgrensede ordninger for spisset faglig bistand på noen utvalgte nøkkelområder og gjennom andre bistandskanaler som frivillige organisasjoner, næringslivsordninger og multilaterale organisasjoner – samt i mer kortsiktig nødhjelp og humanitær bistand.

2.9 Nasjonalstatenes ansvar

2.9.1 Velfungerende stat

Komiteen deler meldingens vektlegging av nasjonalstaters ansvar for egen utvikling og betydningen av en velfungerende stat.

En velfungerende stat er en forutsetning for å sikre at også den økonomiske sektor og den tredje sektor – det sivile samfunn og frivillige organisasjoner – får trygge og gode rammevilkår. Det er av særlig betydning å sikre at staten har en kompetent forvaltning og bekjemper korrupsjon, bygger på rettsstatens prinsipper og ivaretar de grunnleggende tjenester for befolkningen innen utdannings- og helsesektoren. Grunnlaget for utvikling er et resultat av samspill mellom stat, det sivile samfunn og næringslivet.

Komiteen ser det som viktig å sørge for at bistand til kapasitetsutvikling er egnet til å bygge opp om mottakers eierskap til egen utvikling.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at bistand utgjorde 11,7 prosent av sørlige Afrikas BNI i 2003 (ekskl. Nigeria og Sør-Afrika). Oppnåelse av tusenårsmålene vil dramatisk øke afrikanske lands avhengighet av bistand, og flere studier advarer allerede mot manglende institusjonell kapasitet i mange u-land med hensyn til å kunne motta flere tilførsler av bistand. Disse medlemmer mener det er grunnlag for å stille spørsmål ved hvorfor de store bistandsbevilgningene tilegnet kapasitetsbygging i offentlig sektor i u-landene ikke har hatt større betydning når det gjelder å forbedre disse institusjonene.

Komiteen vil – spesielt overfor land som er langt fra å nå FNs tusenårsmål for utdanning – gjennom ulike kanaler gi støtte til grunnutdanning og videregående utdanning, herunder mer yrkesskolerettede linjer. Norge må prioritere tiltak som bidrar til å ivareta retten til utdanning i sårbare stater.

Komiteen mener at den andelen av norsk bistand som går til utdanningssektoren, må økes.

Komiteen er enig i at en prioritert oppgave må være å styrke nasjonale helsesystem, med vekt på kapasitetsbygging. I arbeidet for folkehelsen bør det også være et sterkt fokus på rettigheter til tjenester og tiltak som er særlig viktige for barn, ungdom, kvinner og sårbare grupper, deriblant seksuell og reproduktiv helse og hiv-forebygging.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil understreke at u-landene selv har hovedansvaret for egen utvikling, men at det i mange land føres en politikk som er uforenlig med mål om økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon. Det er etter disse medlemmers mening avgjørende at bistandspolitikken overfor disse landene ikke stimulerer til en utvikling hvor disse negative trekkene vedvarer. På generelt grunnlag mener disse medlemmer at den bistand som gis, spesielt bør fokusere på utdanning, helse, næringsutvikling og mikrokreditt. Enhver bevilgning må underlegges strenge krav til antikorrupsjon og resultatrapportering.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, legger til grunn at Norges bistand for å nå FNs tusenårsmål for utdanning og helse skal styrkes årlig gjennom de bilaterale bistandskanaler, men flertallet åpner samtidig for at en noe større del av opptrappingen på disse innsatsområdene kan gå gjennom multilaterale kanaler som FN, Verdensbanken og de globale helsefondene.

Komiteen mener at det er riktig med økt oppmerksomhet mot rammebetingelser for suksess i bistanden til anti-korrupsjonsinstitusjoner og strategitvilling.

Komiteen finner grunn til å prioritere spesielt anti-korrupsjonsarbeid i land hvor vi støtter utvikling av petroleums- eller gruvesektoren, og i land som gjennomfører gjenoppbygging etter krig. For øvrig må Norge bidra til å styrke de multilaterale organisasjonenes anti-korrupsjonsarbeid.

Norge må bidra til en større åpenhet i mottakerlandene om internasjonal bistand og hvordan den brukes, blant annet ved å arbeide for at bistand til offentlig sektor reflekteres i statsbudsjettet.

Komiteen viser i denne sammenheng til at Norge tilsluttet seg åpenhetsinitiativet International Aid Transparency Initiative (IATI) i Accra den 4. september 2008. Dette innebærer forpliktelser for Norge blant annet når det gjelder å offentliggjøre detaljerte opplysninger om størrelse, allokering og resultater av bistanden. Komiteen vil understreke viktigheten av åpenhet i bistanden og forventer at

Regjeringen holder Stortinget løpende orientert om etterlevingen av forpliktelsene knyttet til IATI.

Komiteen mener det også kan være aktuelt å bidra med norske erfaringer fra samfunnsplanlegging, som utbygging av velferdsordninger, treparts-samarbeid mellom arbeidsgiver, fagorganisasjoner og staten, organisering av primærnæringene i samvirke og landbruksorganisasjoner, og arbeid med likestilling.

2.9.2 Demokratiinnsatsen i bistanden

Komiteen deler det syn som kommer til uttrykk i meldingen om at ethvert land har ansvar for sin egen utvikling. En konsekvens av dette syn må være at norsk utviklingspolitikk legger avgjørende vekt på behovet for demokratisk utvikling, ettersom det kun er et demokratisk styresett som kan sikre at myndighetene i et land faktisk blir stilt til ansvar for den politikk de fører.

Komiteen mener at velfungerende demokratiske institusjoner og prosesser er en avgjørende forutsetning for utvikling. Riktignok har enkelte land uten en demokratisk samfunnsform oppnådd en imponerende økonomisk vekst. Men det helt dominerende bildet globalt er at land med demokratiske systemer har de beste resultater både når det gjelder økonomisk og sosial utvikling, for ikke å snakke om når det gjelder å sikre grunnleggerne friheter og rettigheter. Demokrati innebærer at maktøverne i et land stilles til ansvar for utviklingen i landet, og at de dermed må styre med befolkningens interesser og behov for øye. Demokrati inkluderer også bedre folke deltakelse i beslutningsprosesser enn noen annen styreform.

Komiteen mener det er viktig å legge vekt på velfungerende demokratiske institusjoner og prosesser bygd på et demokratisk regel- og lovverk som grunnlag for nasjonalt eierskap til utvikling i fattige land. Det er en tendens i internasjonal bistand til å se demokratisk styresett som en teknisk sektor i bistanden, mens demokratiet egentlig er selve grunnlaget for nasjonalt eierskap til et lands utvikling. Norsk bistands håndtering av demokratispørsmål må sees som et politisk spørsmål om hvilke politiske prosesser bistanden bør oppmuntre og styrke.

I dag utformes brorparten av internasjonal bistand, både den bilaterale og den multilaterale, i en dialog begrenset til giverlandsregjeringer på den ene siden og mottagerlandenes regjeringer på den andre. Samtidig ytes betydelig bistand til organisasjoner i det sivile samfunn. Derimot legges det for liten vekt på de institusjoner som er mest avgjørende for å utvikle reelle demokratiske rammeverk, strukturer og prosedyrer, nemlig politiske partier og lovgivende forsamlinger. Komiteen mener at norsk og internasjonal bistand må styrke representative, inklude-

rende, deltagende demokratiske prosesser i mottagerlandene.

Komiteen mener at Norge bør virke for at parlamentene blir mer involvert i både bilaterale og multilaterale bistandsprosesser. Med utgangspunkt i prinsippet om at en stat har hovedansvaret for sin egen utvikling, er det viktig at dette ansvaret ikke forvaltes av landets regjering alene, men forankres i reelle demokratiske prosesser. På denne måten kan bistanden bidra til å utvikle det inkluderende demokrati. Fra norsk side bør det være en premiss for bistanden at parlamentet i mottagerlandet er med i den politiske diskusjonen om landets utviklingsmål, prioriteringen av bistandsmidler og kontrollen med landets regjering.

Komiteen vil understreke at fungerende demokratier forutsetter fungerende politiske partier og parlamenter.

Komiteen mener det er behov for å forbedre ordningene for støtte til direkte samarbeid mellom norske politiske partier og deres søsterpartier i utviklingsland, med sikte på å sikre kvalitet og resultatorientering. Komiteen mener det er grunn til å ta nye initiativer i demokratisamarbeidet for å styrke den rolle parlamentene har med sikte på å gi de folkevalgte bedre forutsetninger for å utøve sine funksjoner i forhold til den utøvende makt.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at norsk bistand derfor bør øke innsatsen for å legge grunnlaget for mer robuste partisystemer og mer levende demokratiske prosesser i mottagerlandene. Slik økt innsats bør omfatte støtte til å bygge kapasiteten hos bl.a. politiske partier, parlamenter, valgkommisjoner og grunnlovskommisjoner.

Komiteen har merket seg svakhetene ved den norske modellen for internasjonal partibistand og at Norsk Senter for Demokratistøtte (NDS) er besluttet nedlagt. Komiteen vil samtidig vise til at de politiske partier i en rekke europeiske og vestlige land er aktive medvirkere i demokratibyggingsarbeid i utviklingsland og i nye demokratier. I Norge har en lange tradisjoner på dette området, også fra perioden før NDS ble opprettet.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, legger til grunn at det fortsatt er viktig og riktig at norske myndigheter avsetter ressurser til demokratiprojekter i regi av norske politiske partier. Et fremtidig norsk engasjement på dette området bør bygge opp under de norske partienes allerede etablerte internasjonale nettverk og kontakter, enten dette er i form av søsterpartier, internasjonale organisasjoner eller andre typer nettverk.

Komiteen mener det ikke bør være noe krav at demokratiarbeid med offentlig norsk støtte skal forutsette tverrpolitisk deltagelse fra alle norske partier, eller krav om at flere partier skal være med.

Derimot er komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, meget opptatt av at faglige ressurser i Utenriksdepartementet stilles til rådighet for norske partier, når disse søker om prosjektstøtte, og når prosjekter gjennomføres.

Flertallet vil understreke at arbeidet med en annen norsk partibistandsordning bør legge stor vekt på å utvikle synergier med den bredere norske utviklingsbistanden, slik at partibistanden kan innrettes mot å styrke partiers deltagelse i reelle politiske prosesser i mottagerlandet.

Komiteen vil også peke på korrupsjonsbekjempelse som et område hvor rent teknisk bistand ikke er tilstrekkelig, men hvor parlamentenes kontrollfunksjon må være en viktig komponent.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at også på dette området kan bistand fra norske partier og Stortinget spille en rolle.

2.9.3 Områder med spesiell norsk kompetanse

Et sentralt fokus i resonnementene om norske bidrag i utviklingssamarbeidet er bruk av norske erfaringer. Komiteen vil peke på at bruk av norsk erfaring og kompetanse har vært et selvfølgelig utgangspunkt for rekruttering av fagfolk til faglig bistand gjennom mange tiår. Det som har vært spesielt i senere tid er at en har valgt ut noen få kompetanseområder, som så er profilert meget sterkt som områder hvor man forutsetter at Norge har en spesiell og etterspurt kompetanse.

Dette er etter komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstres syn viktige områder, men utvalget er også gjort til gjenstand for debatt ut fra to synsvinkler. Er det slik at utvalget mer avspeiler en politisk satt norsk dagsorden enn de områder hvor Norge reelt har mest relevant erfaring og kompetanse for utviklingsland? Og er vektleggingen av disse utvalgte sektorene så sterk at man står i fare for å få en giverorientert bistand hvor man ikke innretter seg etter de faktiske prioriteringer og behov de fattigste landene selv har, slik lederen av FNs klimapanel, Dr. Rajendra Pauchauri, advarte mot i sin videotale under Utenriksdepartementets lanseringsmøte for stortingsmeldingen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, anser at etterspørsel skal være en forutsetning for aktiv bruk av særskilt norsk kompetanse i stat-til-stat-bistanden, og at en sektorkonsentrasjon i norsk bistand vil gi merverdi når det gjelder å spre innsats mot områder det er svært mange givere på fra før. Erfaringen viser at tallrike givere på de mest sentrale sektorene belaster mottakerlandets kapasitet.

Komiteen anser at viktige problemstillinger når det gjelder sektorvalg er noe som en bør være bevisst på i den videre utvikling av norsk utviklingspolitikk, ikke minst fordi de står nært knyttet til den gjennomgående problemstilling i meldingen omkring strategisk tilnærming og tettere kobling mellom norsk utenriks- og utviklingspolitikk.

Komiteen har med interesse merket seg at den foreliggende melding nevner langt flere områder enn før som områder hvor en har verdifull norsk erfaring og kompetanse til bruk i utviklingssamarbeidet. Tidligere har Regjeringen prioritert følgende sektorer som områder der Norge regnes å ha særskilt kompetanse og der vi bør tilby vår bistand i bilateral sammenheng:

- Klima, miljø og bærekraftig utvikling,
- fredsbygging,
- menneskerettigheter og humanitær bistand,
- olje og ren energi,
- kvinner og likestilling,
- godt styresett, og
- kamp mot korrupsjon.

Komiteen har notert seg at dette gjentas i denne meldingen, men at den i tillegg til disse områder også legger vekt på at Norge har verdifull erfaring og kompetanse å tilby på en rekke andre områder, blant annet:

- Den norske og nordiske måten for organisering av samfunnet, med blandingsøkonomi.
- Samarbeidsrutiner mellom partene i arbeidslivet.
- Velferdsordninger.
- Utvikling av primærnæringene i et langstrakt land.
- Landbruk, herunder fiskeoppdrett.
- Organisering i samvirke- og sterke landbruksorganisasjoner.
- Fiskerisektoren.

Komiteen mener at det er en rekke områder hvor Norge har kompetanse og erfaring som kan være relevant og nyttig i utviklingssamarbeidet, men det er behovene i mottakerlandet som må være avgjø-

rende for prioriteringene. Bistanden må være mottakerorientert, ikke giverorientert. Ved norsk finansiering av spesialisert faglig bistand er det positivt, men ingen nødvendighet, at ekspertisen hentes fra Norge. På de områder hvor u-land trenger spesiell kompetanse kan Norge også finansiere den selv om den kvalitet, pris og tilgjengelighet tilsier at kompetansen i praksis hentes fra andre land. På områder hvor vi har verdensledende kompetanse det er stor knapphet på, mener komiteen det er særlig betydningsfullt at man arbeider målbevisst for å gjøre denne tilgjengelig for u-land, slik tilfellet for eksempel er med faglig bistand under programmet "olje for utvikling". Samtidig viser komiteen til at når også finansforvaltning tas med under dette programmet, så er det ikke fordi Norge der har en unik kompetanse. Komiteen har merket seg at NORADs resultatrapport for 2008 påpeker at det innen grunnutdanning, investeringer i alle deler av kraftsektoren og statlig finansforvaltning er store programmer som Norge trygt kan overlate til multilaterale partnere.

2.9.4 Et sterkt sivilsamfunn

Komiteen vil peke på at nettverkene av frivillige organisasjoner og interesseorganisasjoner generelt er betydelig svakere i utviklingsland enn det som er vanlig i industriland. Media har i mange tilfeller ufrie kår. I land med svake demokratiske tradisjoner ser maktthaverne dessuten ikke sjelden på det sivile samfunn mer som et uromoment enn som en viktig med- og motspiller i det politiske liv. Komiteen anser det viktig å stimulere prosesser som kan bidra til et vitalt og mangfoldig sivilt samfunn som målbærer befolkningens interesser og syn i utviklingsland. Det vil bidra til å stimulere åpen informasjon, interessefellesskap og organisasjonsdannelse på tvers av grupperinger. Støtte til lokale, internasjonale og norske frivillige organisasjoner er etter komiteens syn en viktig kanal som bør få støtte til sitt langsiktige utviklingssamarbeid med partnerorganisasjoner i utviklingsland. Komiteen vil også framheve betydningen av arbeidet for å sikre frie mediers rett til å utøve sitt arbeid som demokratiets voktere.

I samarbeidet og dialogen med utviklingsland bør en fra norsk side fortsatt vektlegge betydningen av at staten legger forholdene til rette for at organisasjoner innen det sivile samfunn kan drive sin virksomhet.

Komiteen anser frivillige organisasjoner i utviklingsland som viktige aktører i arbeidet for å tilby grunnleggende tjenester av betydning for fattigdomsbekjempelse. Kirker, miljøorganisasjoner, kvinneorganisasjoner, fagforeninger og andre aktører i det sivile samfunn spiller en betydelig rolle som leverandører av utdannings- og helsetjenester. Komiteen mener organisasjoner i det sivile samfunn må

spille en viktig rolle for at fattige og marginaliserte grupper skal få en bedre livssituasjon og få realisert sine rettigheter. Det er viktig å styrke denne delen av utviklingsarbeidet.

2.9.5 *Levedyktig næringsliv*

Komiteen legger til grunn at et dynamisk næringsliv er en forutsetning for økonomisk vekst og utvikling. Veien ut av fattigdom og avhengighet av utenlandsk bistand går gjennom varig økonomisk utvikling. Staten må ta ansvar for å skape velferdstjenester som fremmer en godt utdannet og frisk arbeidskraft og rammebetingelser som bidrar til vel fungerende markeder. Det siste forutsetter infrastruktur knyttet til energi, transport, telekommunikasjon og finansiering. Politisk og makroøkonomisk stabilitet er viktig for å stimulere investeringsvilje.

Komiteen vil gi sin fulle tilslutning til sterk fokus, som i avsnittet om næringsutvikling settes på ansvarlig forvaltning av fornybare ressurser. Analysen tar sitt utgangspunkt i de rundt 75 prosent av verdens fattige som bor på landsbygda og i stor grad livnærer seg av fiskeri- og landbruksvirksomhet. Komiteen mener tilnærmingen meget godt reflekterer fattigdomsorienteringen som skal prege norsk bistand.

Komiteen vil vise til at de høye prisene på mat på verdensmarkedet siden 2007 ga nytt håp om en gunstig landbruksutvikling også i fattige land. Men meldingen påpeker treffende at effekten av de høye prisene i liten grad har nådd fram til småbøndene, spesielt ikke i Afrika. Dette skyldes blant annet at nasjonale myndigheter prioriterer å bruke subsidier eller eksportrestriksjoner for å holde prisnivået nede av hensyn til den voksende urbane befolkning. Andre årsaker kan være mangel på infrastruktur og tilgang til markeder, og et lavt teknologi- og kunnskapsnivå. Komiteen mener analysen her viser til viktige hindringer for utvikling generelt og vellykket næringsutvikling spesielt, i mange av disse landene. Dette er hindringer som gjør at den fattige landsbygdbefolkningen ikke kan dra nytte av markedet, i motsetning til samfunn der en har fått til en mer dynamisk vekst med bedre fordelingsvirkninger. Også bistandens utviklingseffekt hemmes av slike rammevilkår. Bistandsfinansiering kan etter komiteens syn bidra til å overvinne noen av hindringene, for eksempel infrastrukturutbygging. Andre utviklingshindringer krever politiske endringer nasjonalt som en nok kan ta opp i dialogen med myndighetene, men som bistandsoverføringer i seg selv ikke er noe effektivt middel til å overvinne. Det illustrerer etter komiteens syn kompleksiteten i fattigdomsproblemene, ikke minst i Afrika sør for Sahara.

Komiteen deler også den oppfatning at uformell sektor vil være viktig for en betydelig del av befolkningen i fattige land i overskuelig framtid.

Arbeidet med å sikre rettighetene til de som arbeider i denne sektoren må derfor prioriteres sterkere.

Komiteen mener videre det er viktig med tiltak for å formalisere den uformelle sektoren.

Komiteen vil peke på den viktige rolle kvinner har i matproduksjon og ernæring, spesielt i Afrika sør for Sahara. Bevisst integrering av kjønnsperspektiver i alle samfunnsområder, også i næringspolitikken, er derfor viktig. Komiteen viser til den omfattende gjennomgang av dette i Innst. S. nr. 233 (2007–2008) om På like vilkår: Kvinners rettigheter og likestilling i utviklingspolitikken. I denne forbindelse vil komiteen spesielt framheve betydningen av å arbeide for at kvinner og menn skal ha like rettigheter til å eie og arve jord.

Komiteen merker seg at undersøkelsen International Property Rights Index (IPRI) 2009 viser at 7 av de 10 landene som havner nederst på listen over beskyttelse av kvinners rettigheter, er land i Afrika sør for Sahara. IPRI anslår at bare 2 prosent av kvinner i utviklingsland eier jord. Selv om det i enkelte land gjøres fremskritt med å styrke kvinner rettigheter, hindres implementeringen ofte av manglende politisk vilje. Komiteen vil derfor at Norge skal ha et sterkt fokus på fremdriften i implementering av lover som styrker kvinners rettigheter i afrikanske land. I denne sammenheng vil komiteen også framheve sammenhengen mellom beskyttelse av eiendomsrettigheter, investeringsklima og økonomisk vekst.

Komiteen mener at Norge i sin kontakt med samarbeidslandene konsekvent må stimulere til bærekraftige rammebetingelser for næringsutvikling innen landbruks- og fiskerisektorene, som gir livsgrunnlag for store deler av befolkningen. Blir intensjonene med det strategiske partnerskapet med Yara realisert, kan det gi bønder bedre tilgang på mineralgjødsel.

En rekke vanskeligstilte land har betydelige naturressurser, herunder fiskeressurser, mineraler og petroleum. Komiteen vil framheve de muligheter dette gir utviklingsland til offentlige inntekter som kan omsettes i utvikling og velferd i befolkningen som helhet. En videreutvikling av Olje for utviklingsinitiativet og bistand til kompetanseutvikling vil bidra til større sikre nasjonale og lokale ringvirkninger av slik virksomhet.

Komiteen vil også framheve betydningen av å iverksette EITIs åpenhetskriterier og styrke internasjonalt samarbeid for større åpenhet i tilknytning til utvinningsindustriene.

Komiteen vil også vise til at en rekke utviklingsland på sikt har betydelige muligheter for å skape en bærekraftig turistindustri som sikrer lokalt eierskap, utvikler lokalt næringsliv og langsiktig sys-

selsetting med positive virkninger for miljø, sosiale strukturer og kulturen.

2.10 Globale rammebetingelser

2.10.1 Global organisering i alles interesse

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, deler Regjeringens ønske om en FN-ledet verdensorden der forholdet mellom stater reguleres gjennom forpliktende normer og konvensjoner. Norge bør arbeide for en mer demokratisk styringsstruktur i de multilaterale organisasjonene, som i større grad ivaretar utviklingslandenes interesser og gjenspeiler geopolitiske endringer. Fra norsk side må vi arbeide aktivt for at FNs organisasjoner styrker sin innsats for å oppnå de mål verdenssamfunnet har vedtatt innen deres respektive mandat. Norge må også bidra til at FN-organisasjonenes operasjonelle virksomhet i større grad støtter opp under organisasjonenes normative mandat.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil understreke at forholdet mellom stater på den internasjonale arena skal reguleres gjennom internasjonal rett, men mener samtidig at FN ved gjentatte anledninger ikke har levd opp til forventningene på dette området. Det er disse medlemmers mening at verdensorganisasjonen ved flere anledninger har kommet til kort når det gjelder å beskytte sivilbefolkning i krig eller krigslignende situasjoner, noe som understreker at FN-sporet ikke alltid er tilstrekkelig for å sikre verdensfreden.

Kløften mellom rike og fattige er en stor moralsk og politisk utfordring, og komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener arbeidet for en sosialt rettferdig fordelingspolitikk er viktig. Det er også behov for å styrke og samordne Norges innsats for arbeidstakerrettigheter i utviklingsland.

Flertallet mener det er en sentral oppgave for norsk utviklingspolitikk å bidra til at fattige lands innflytelse øker internasjonalt. Bare gjennom en reell maktforskyving fra rike til fattige land i internasjonale organisasjoner, prosesser og arenaer vil det internasjonale samfunn for alvor sette utvikling av fattige land i første rekke.

Komiteen vil vise til at det er større behov for internasjonale kjøreregler og styrket global organisering enn noen gang før. De store globale utfordringene kan ikke løses av noe land alene, men fordrer en velfungerende internasjonal rettsorden der forholdet reguleres gjennom forpliktende normer og konvensjoner.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil framheve behovet for økt oppmerksomhet om de globale fellesgodene. Flertallet vil vise til at det er de fattigste landene som er mest sårbare og trenger fellesgoder mest. Norge kan bidra til en internasjonal politikk for å styrke de globale godene.

Flertallet vil understreke at Norge har vært en pådriver internasjonalt for retten til mat. Økt matsikkerhet i utviklingsland krever en betydelig grad av globalt samarbeid og internasjonal styring. Flertallet mener at Norge må øke sin støtte til en bredere internasjonal satsing for å styrke landbrukssektoren i utviklingsland.

2.10.2 Globale fellesgoder

Komiteen mener Regjeringen reiser en viktig problemstilling når den tar opp spørsmålet om finansiering av arbeidet for å sikre globale fellesgoder. Det gjelder fundamentale utfordringer som ikke kan løses av enkeltland. Et stabilt klima, bevaring av genetisk mangfold, ren luft, fred og sikkerhet, fravær av smittsomme, epidemiske sykdommer, utvikling av ny kunnskap og teknologi, internasjonal handel og finansiell stabilitet er eksempler som nevnes på viktige globale fellesgoder. Komiteen er enig i at dette er goder som har betydning for alle land og som må sikres i fellesskap gjennom en global dugnad.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er i utgangspunktet skeptiske til utviklingen av et initiativ for finansiering av globale fellesgoder i den grad dette vil medføre økte bistandsbudsjetter, mer byråkrati samt ha uintenderte og konkurransevridende effekter på internasjonal handel og turisme.

Komiteen har merket seg at Regjeringen ønsker å legge økt vekt på betydningen av fellesgodene knyttet til klima og miljø, fred og sikkerhet og et stabilt finanssystem, det siste aktualisert gjennom den internasjonale finanskrisen. Komiteen vil tilføye at utbruddet av en epidemi av såkalt svineinfluensa hos mennesker i slutten av april 2009 har illustrert hvor raskt smittbare sykdommer kan krysse landegrenser og nå ulike verdensdeler.

Fellesgodene er viktige for alle land, men i svært mange tilfeller er det de fattigste landene som er mest sårbare. De har for eksempel færrest muligheter til å håndtere nye epidemier, blir hardest rammet av klimaendringene og er mest utsatt for konflikt og ustabilitet.

Finansieringen av globale fellesgoder er etter komiteens syn en utfordring, fordi enkeltland ugjerne påtar seg mer enn det de anser som sin rettmessige andel av en felles byrde. Dessuten er sikring

av de globale fellesgodene i mange tilfeller mer langsiktige utfordringer, selv om enkelttilfeller som truer dem, kan oppstå raskt.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, merker seg at det internasjonalt er et stort press for at rike land kan velge å la deler av finansieringen av globale fellesgoder belastes bistandsbudsjettene, slik at det blir mindre igjen til disse budsjettene egentlige formål – utvikling og fattigdomsbekjempelse i verdens lavinntektsland. Eller det kan skje ved at bistandsbudsjettene kuttes, slik det nå skjer i stort omfang i Irland i tilknytning til finanskrisen. Det er etter flertallets syn en risiko for at en del land vil forsøke å endre reglene for hva som kan registreres som offentlig utviklingshjelp (ODA) av OECDs utviklingskomité, og flertallet forutsetter at Norge viderefører sin konsekvente linje for å unngå dette.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil legge en fleksibel og vid fortolkning til grunn for hva som kan defineres som bistand i henhold til OECDs DAC-liste.

Innenfor rammen av de forbeholdene dette medfører, vil komiteens medlemmer fra Høyre likevel advare mot at ODA-kriteriene blir for statiske. I den grad det videre internasjonale samarbeidet om globale fellesgoder videreutvikles, vil vesentlige hemmende eller stimulerende faktorer for utvikling og fattigdomsbekjempelse konkretiseres. Det vil ha innflytelse på grensesnittet mot ODA, og vil kreve tilpasning. Klimatilpasningstiltak som bedrer den fattige befolkningens livsvilkår kan være et eksempel på dette.

2.10.3 Globalt samarbeid om matsikkerhet

Mat er ikke et globalt fellesgode, men tvert imot et rivaliserende knapphetsgode. Det er likevel etter komiteens syn klart at økt matsikkerhet imidlertid fordrer en betydelig grad av globalt samarbeid. For selv om matsikkerhet i seg selv er et nasjonalt ansvar, påvirkes den i stor grad av en rekke ulike eksterne faktorer. Handelsvilkår, prisen på olje, internasjonal såvare- og genressurspolitikk og klimaendringene er viktige globale rammebetingelser.

Komiteen har notert seg at beregninger gjennomført av FN og Verdensbanken viser at antall mennesker uten tilstrekkelig tilgang til mat økte med mer enn hundre millioner i løpet av 2008, fra 850 millioner til rundt en milliard. Det var i hovedsak en følge av de økte matprisene. Hver dag dør rundt 25 000 mennesker av sult eller sultrelaterte sykdommer. Barn og kvinner som er gravide eller ammer, er særlig hardt rammet. Komiteen vil peke på at man til

tross for midlertidige prisfall må regne med et høyere prisnivå på mat framover. Verdens befolkning er beregnet å ville øke med tre milliarder de neste førti årene. Ifølge FAO må matproduksjonen mer enn dobles i samme periode om behovene skal kunne møtes.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil vise til at verdens rike land har kjøpekraft til å håndtere denne situasjonen, men i en rekke utviklingsland, ikke minst i Afrika, er situasjonen at landene ikke er selvforsynte med mat, og brede fattige befolkningslag har ikke kjøpekraft til å takle vesentlige prisøkninger uten dramatiske konsekvenser. Bistand til å øke disse landenes evne til å brødfø egen befolkning og etablere tilstrekkelig nasjonal matsikkerhet er etter flertallets syn en viktig oppgave som lenge har vært forsømt i internasjonal bistand – også fra norsk side.

Flertallet vil på denne bakgrunn slutte seg til Regjeringens forslag om å øke landbruksbistanden som ledd i en bred internasjonal satsing for å styrke landbrukssektoren i utviklingsland. Flertallet mener den norske handlingsplanen for økt utviklingssamarbeid på landbrukssektoren må følges opp gjennom en opptrapping de nærmeste årene.

Denne opptrappingen mener flertallet bør skje både via bilaterale og multilaterale kanaler. Det er blant annet viktig å støtte opp om regionale og internasjonale prosesser for landbruksutvikling og matsikkerhet særlig i Afrika, med vekt på å styrke klimatilpasninger i landbruket.

Norge må, gjennom arbeidet med landreform og jordrettigheter, bidra til at småbønder får klarere rettigheter til den jorda de bor på og dyrker. Komiteen vil også legge vekt på behovet for å styrke kvinners tilgang til inntekt og sysselsetting i matsikkerhetssammenheng.

For at landene i Afrika skal kunne følge opp den vekst i landbrukssektoren som er oppnådd i en rekke land i Asia, bør en fra norsk side bidra til nye, innovative mekanismer som gjør at småbønder får kunnskap om og trygghet til å prøve nye og mer høytstående planteslag. Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, ber Regjeringen vurdere ideen om å lage en slags forsikringsordning, hvor småbønder som prøver ut nye planteslag på deler av jorda si kan få økonomisk kompensasjon hvis avlingene mot formodning skulle svikte. Dette vil kunne gi den trygghet mange som lever på små marginer trenger for å prøve nye veier.

Komiteen vil også påpeke viktigheten av at bønder sikres eierskap til innsatsvarer, som såfrø, og

at lokale sorter og kunnskap ikke utkonkurreres av kommersielt patenterte genmodifiserte produkter eller andre såfrø som er tilgjengelig kun til høye priser.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener videre at Norges støtte til internasjonal forskning for klimatilpasset landbruk bør økes.

Komiteen støtter arbeidet for internasjonale retningslinjer for biodrivstoff basert på bærekraftskriterier og uavhengige vitenskapelige vurderinger, og mener Norge bør bidra aktivt til økt oppmerksomhet omkring sammenhengen mellom klima, biodrivstoff, landbruk og matsikkerhet.

Ved siden av satsingen på landbrukssektoren mener komiteen at Norge med vår kompetanse også må bidra til bedre samordning og effektivitet i relevante internasjonale fora for en bedre forvaltning av hav og marine ressurser. Sammen med økt produksjon fra fiskeoppdrettsanlegg kan det bidra betydelig til økt matsikkerhet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at de massive norske tollbarrierene på landbruksprodukter er usolidariske og rammer fattige i u-landene spesielt hardt. Til tross for Regjeringens signaler om ønske om et mer solidarisk handelssystem, falt Norge på Center for Global Developments rangering over de utviklede landenes handelspolitikk overfor u-landene i perioden fra 2007 til 2008. I Norge har mange produkter en tollsats på mellom 300 og 500 prosent. De høyeste tollsatsene er på over 600 prosent. Disse medlemmer mener at norsk toll på landbruksprodukter kan reduseres dramatisk uten at det vil ha konsekvenser for norske bønder ettersom Norge i WTO-forhandlingene har basert mange av sine satser på såkalt "lufttoll". Samlet sett kan Norge kutte landbruksstøtten med 6 mrd. kroner uten at det får konsekvenser for norsk landbruk. En mer liberal handelspolitikk overfor verdens fattige er en vinn-vinn-situasjon både for norske forbrukere og for befolkningen i u-landene.

Disse medlemmer merker seg at meldingen fremhever betydningen av nasjonal matvaresikkerhet. I denne sammenheng vil disse medlemmer vise til at en samlet komité i Innst. S. nr. 173 (2007–2008) om norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer uttalte følgende:

"Komiteen er enig med Regjeringen i at en styrking av matsikkerheten er av stor betydning for lokalbefolkningens kapasitet til å håndtere humanitære kriser. Komiteen mener at en styrking av matsikkerheten lokalt og nasjonalt ikke må utelukke en utnyttelse av det regionale og globale handelssystemet knyttet til landbruksprodukter. Komiteen er i så

måte enig med Regjeringen i at mange politiske ledere ikke fører en politikk som bidrar til å forebygge at egen befolkning rammes av sult."

Disse medlemmer mener at mens landbruksstøtte og subsidier i den vestlige verden går hardt ut over fattige mennesker i u-land, så bidrar proteksjonisme u-landene seg imellom til at millioner av fattige mennesker går sultne til sengs hver eneste kveld. Over 70 prosent av verdens handelsbarrierer er innført av regjeringer i u-land for å ramme handelen med andre u-land. Afrika kommer dårligst ut på indeksen Economic Freedom of the World 2008, og hele åtte av de ti landene som havner nederst på listen over økonomisk frihet, ligger i Afrika. Dette har medført at kun 8–10 prosent av handelen i Afrika er intra-regional. Eksport av landbruksprodukter i sørlige Afrika møter i gjennomsnitt 33,6 prosent høye tariffier. Høye tariffier har medført at prisen på kunstgjødsel i sørlige Afrika er opptil seks ganger høyere enn det globale gjennomsnittet.

Disse medlemmer mener at matvareproteksjonisme går mest ut over fattige mennesker som må bruke en større andel av sine inntekter på mat. Matvareproteksjonisme hjelper heller ikke de rurale fattige, ettersom to store grupper blir utelatt: de som ikke eier jord og som må betale en høyere pris for maten, og de som eier jord, men som ikke produserer for kommersielle formål. Det er derfor disse medlemmers mening at målet må være å redusere fattigdom, ikke å øke lokal matvareproduksjon. Det er vanskelig å finne eksempler på land hvor en stor del av befolkningen har blitt løftet ut av fattigdom, men hvor mennesker er sultne på grunn av mangel på lokalt produsert mat. Det finnes imidlertid mange eksempler på land som har forfulgt en nasjonal selvforsyningsstrategi, hvor befolkningen fremdeles går sultne fra bords.

Disse medlemmer har merket seg internasjonale rapporter som viser til at over 3 millioner mennesker i Kenya står overfor en matkrise, samtidig som mais til en verdi av over 14 mill. kroner har blitt solgt på svartebørsen til nabolandet Sudan. Samtidig går om lag halvparten av den norske bistanden til landet direkte til de kenyanske myndighetene. John Githongo, grunnleggeren av Transparency International i Kenya og forfatter av boken "It's our turn to eat" sier følgende til den kenyanske avisen the Independent 17. februar 2009:

"There has been a change in the last six months (...) In the past ordinary Kenyans were unable to connect their impoverishment to these scandals because the figures involved were mind-boggling. To connect their two dollars a day to the millions or billions was impossible. Now people are linking corruption to their own lack of food, they are saying 'these politicians are stealing directly from us'."

Disse medlemmer mener at dette synliggjør at det ofte ikke er naturgitte forhold som bidrar til mangel på mat i u-landene, men heller korrupsjon og vanstyre i regi av den politiske ledelsen i disse landene.

2.10.4 Migrasjon

Komiteen viser til at arbeidsmigrasjon ble drøftet i stor bredde i St.meld. nr. 18 (2007–2008), jf. Innst. S. nr. 292 (2007–2008). For utviklingsland blir det vanskeligere å få til utvikling når mange av landets høyt utdannede drar utenlands etter at samfunnet har investert i kvalifisering av deres arbeidskraft.

Når det gjelder hjerneflukt, viser komiteen til at dette problemet får størst negative konsekvenser for fattige land som ikke kan konkurrere med industriland om å tilby lønns- og livsvilkår. For eksempel er ingeniører og realister mangelvare i Europa, men dilemmaet er at det er sterkt behov for disse attraktive yrkesgruppene for å bidra til utvikling i u-landene de kommer fra. Alvorligst er hjernefluktens konsekvenser i helsesektoren. Ifølge Verdens helseorganisasjon er det på verdensbasis behov for 4,3 millioner flere i helsesektoren, over halvparten av disse må være høyt kvalifisert personell – som leger, sjukepleiere og jordmødre. Den alvorligste mangelen er i de fattigste landene, der helseutfordringene er størst.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at det altså er en interessemotsetning fordi det er kamp om knappe ressurser, og det er derfor viktig at den sterke part, industrilandene, ikke bare følger sin egeninteresse, men legger til grunn at de fattigste lands behov skal tas hensyn til.

Dette bør prege utformingen av norsk arbeidsmarkedspolitikk og retningslinjer for rekruttering av arbeidskraft fra utviklingsland til Norge.

Komiteen er derfor enig i at man fra norsk side skal holde fast ved den prinsipielle holdning at Norge ikke aktivt skal rekruttere fra land som selv mangler helsepersonell.

Komiteen vil også understreke betydningen av at Norge er en aktiv pådriver for et internasjonalt rammeverk for etisk forsvarlig rekruttering av helsepersonell i utviklingsland. De akutte behovene på helsesektoren i u-land, herunder behovet for utdanning av kvalifisert helsepersonell, må for øvrig følges opp ved at helsebistandens andel ikke svekkes i norsk utviklingssamarbeid.

Komiteen ville anse det verdifullt om man klarer å forsterke de utviklingsfremmende effektene ved internasjonal migrasjon, og forutsetter at intensjonene på området etter hvert kan lede til konkrete tiltak av betydning.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil understreke at det i problemstillingen rundt hjerneflukt fra u-landene nødvendigvis må være balanse mellom at det på den ene siden slås fast at bevegelsesfrihet er en grunnleggende menneskerett, samtidig som det på den andre siden i u-landene er behov for kvalifisert personell innenfor spesielle samfunnsområder. Disse medlemmer er av den oppfatning at det ikke nødvendigvis trenger å være en motsetning mellom de utviklede og utviklingslandenes interesser i dette spørsmålet. I denne sammenheng vil disse medlemmer også understreke at u-landene ofte har både politiske og økonomiske virkemidler for å motvirke denne formen for migrasjon og dermed tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft.

2.11 Klima

Komiteen mener klimaendringer og press mot jordens økosystemer truer det som er oppnådd av utvikling i fattige land, og danner stigende barrierer for å nå tusenårsmålene. Komiteen understreker den store betydningen klima, miljø og naturens tjenester har for fattige. Komiteen er derfor opptatt av at innsatsen for økonomisk vekst og utvikling må stå på et solid miljøgrunnlag.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, har merket seg at klimaendringene vil gi redusert menneskelig sikkerhet både på grunn av økt tørke, flom, stormer, sykdommer, mat- og vannmangel. Mens rike land har kapasitet til å håndtere mange av disse virkningene, viser flertallet til at fattige land mangler slik kapasitet og derfor rammes langt hardere.

FNs klimapanel anslår at verdens totale klimagassutslipp må reduseres med 50–85 prosent fra 2000-nivå innen 2050 om vi skal unngå en oppvarming på mer enn 2 grader fra før-industrielt nivå. Flertallet mener målsettingen i realiteten bare kan nås på basis av en grønnere og mer rettferdig verdensøkonomi.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil understreke at klimaendringene er meget langsiktige prosesser og trender, og at disse i hovedsak vil fortsette i flere tiår framover uansett hva slags avtaler og tiltak en kan sette i verk i de nærmeste årene. Det gjør ikke alvoret og behovet for handling mindre, men det illustrerer nødvendigheten av å skjelne mellom de langsomme og de brå endringene som vil inntreffe – og tilsvarende mellom tiltak som trengs på kort sikt og svært lang sikt.

Disse medlemmer har merket seg at Senter for Klimaforskning (CICERO) i sitt høringsnotat

framhever nettopp dette. CICERO påpeker at meldingen burde framhevet enda sterkere at det er problemer knyttet til vannforsyning og matproduksjon som høyst sannsynlig utgjør de potensielt største framtidige problemene for u-landene som følge av klimaendringer. Situasjonen kan raskt forverres for millioner av mennesker dersom temperaturen stiger fortere enn den har gjort til nå i kombinasjon med hetebølger. Forskning de senere årene har klart vist at hetebølger er en stor trussel mot matproduksjonen. Disse medlemmer deler CICEROs vurderinger på dette punkt. Disse medlemmer deler CICEROs vurderinger og forutsetter at de følges opp i det videre arbeid. Disse medlemmer vil spesielt understreke at de nevnte effektene for vannforsyning og matproduksjon må føre til en betydelig sterkere satsing på bistand til landbrukssektoren, vannsektoren og økt matvaresikkerhet i utviklingsland.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet registrerer at Regjeringen i meldingen blant annet baserer sine anslag om effektene av klimaendringene på utviklingsarbeidet på Stern-rapporten. Disse medlemmer mener at Stern-rapportens estimater for effektene av klimaendringene langt overgår de mest ekstreme scenarioene i FNs klimapanel (IPCC). Det er disse medlemmers oppfatning at rapporten nesten utelukkende fokuserer på reduksjon i CO₂-utslipp som en løsning på klimaendringene, og at det foreslås å bruke 1 pst. av verdens BNP, tilsvarende USD 450 mrd., på å kutte CO₂-utslippene hvert år. Disse medlemmer frykter at fokuset på Stern-rapporten og forslaget om å bruke enorme midler av nasjonale budsjetter på reduksjon av CO₂-utslipp på lengre sikt vil kunne undergrave utviklingen i de fattige landene.

Disse medlemmer viser til at Stern-rapportens anslag om 150–200 millioner klimaflyktninger innen 2050 baserer seg på et upublisert konferanse-papir og at rapporten selv anerkjenner at estimatet ikke er testet. Disse medlemmer vil samtidig på det sterkeste advare mot en militarisering av klimadebatten hvor det gjøres koblinger mellom klimaendringene og konfliktmønstre uten tilstrekkelig grunnlag i forskning og empiri. Dette vil kunne gi legitimitet til land som øker sine militærutgifter for å takle klimautfordringene.

Disse medlemmer viser til at om lag 1,2 mrd. av verdens befolkning mangler tilgang på rent vann, samtidig som det offentlige står for nesten 97 pst. av distribusjonen av tjenester knyttet til vannforsyning i u-landene. I mange tilfeller er ikke utfordringen mangel på vann, men mangel på infrastruktur og investeringer. Det er derfor disse medlemmers mening at flere private initiativer for vanddistribu-

sjon i u-landene vil kunne bidra til økt vannsikkerhet for befolkningen i disse landene.

2.11.1 Felles, men ulikt ansvar i klimapolitikken

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, deler synet på kampen mot klimaendringene som et globalt fellesansvar, men at industrilandene likevel har et særlig historisk ansvar og de største finansielle og teknologiske ressursene til å møte utfordringene. Industrilandene må gå foran og demonstrere at miljøvennlig økonomisk vekst er mulig.

Flertallet har likevel merket seg at to-gradersmålet ikke kan nås uten medvirkning fra de store utviklingslandene, som etter hvert vil ha de største klimautslippene. Flertallet mener at strategier for kutt i klimautslipp må romme økonomisk vekst og utvikling i fattige land. Dette vil også øke muligheten for fattige lands medvirkning i en ny global klimaavtale, som flertallet ser som forutsetning for å vinne kampen mot fattigdom.

Flertallet viser til at integrasjon av utvikling og miljø skjer når vi fremmer ren energi, energieffektivisering, teknologisprang, bedre forvaltning av vann- og naturressurser, mer miljøvennlig landbruk, og mer bærekraftig skogforvaltning. Flertallet viser til at dette er politikk som overkommer motsetningsforhold mellom klima og utvikling. Flertallet legger stor vekt på å utløse og synliggjøre de store positive mulighetene som ligger i en mer miljøvennlig utviklingsbane enn de vestlige land har fulgt.

Flertallet vil også understreke den grunnleggende betydning ivaretagelse av menneskerettighetene, herunder økt respekt for kvinners rettigheter, har for å lykkes i både utviklings- og miljøpolitikken.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil peke på at ulikheten i ansvar for klimakrisen illustreres av statistikk over CO₂-utslipp pr. innbygger. Det er vel kjent at Norges brutto nasjonalinntekt pr. innbygger er om lag hundre ganger så høy som BNI pr. innbygger i en rekke av verdens minst utviklede land, men det er mindre kjent at Norge slipper ut om lag 100 ganger mer CO₂ pr. innbygger enn utviklingsland som Tanzania og Mozambik.

Det opplyses i meldingen at de internasjonale klimaforhandlingene preges av en dragkamp om fordeling av byrder og rettigheter mellom land. Flertallet vil understreke nødvendigheten av at OECD-landene, som både har økonomisk styrke og teknologisk kompetanse, innfrir de løfter som er gitt utviklingslandene på områdene finansiering og teknologisamarbeid.

Ut fra det gap som nå finnes mellom de fattigste utviklingsland og OECD-landene og de nyindustria-

liserte land når det gjelder økonomisk forbruk og CO₂-utslipp pr. innbygger, mener flertallet ut fra et rettighetsperspektiv at byrden med å redusere klodens skadelig høye nivå av klimagassutslipp særlig påligger de rike, industrialiserte landene.

Etter flertallets syn er det viktig at industrilandene tar dette ansvar for å reparere de globale klimaproblemer en selv har skapt gjennom store utslipp av klimagasser til atmosfæren, og at dette skjer ved ny og addisjonell finansiering ut over det nivå som det lenge og gjentatte ganger er blitt gitt løfter om for det enkelte industrilands offentlige utviklingsbistand (ODA). Dette prinsippet om addisjonalitet for finansiering til å møte klimautfordringene ble slått fast allerede i FNs klimakonvensjon av 1992.

Det er etter flertallets mening en viktig påminnelse når det i meldingen understrekes at "For de fleste utviklingslandene vil økonomisk vekst og reduksjon av fattigdom være første prioritet i lang tid framover". (s. 45) I særlig grad gjelder dette for de fattigste utviklingslandene, som også har meget lave CO₂-utslipp pr. innbygger. Flertallet finner det ut fra et rettighetsperspektiv naturlig at de land som preges av utstrakt fattigdomsnivå og svært lave klimagassutslipp pr. innbygger må prioritere kampen mot fattigdom og at dette fortsatt må være hovedmålet for OECD-landenes offentlige bistand til dem. Fordi mange av verdens fattigste rammes av klimaendringene, har de rike landene også et ansvar for å finansiere klimatilpasningstiltak som gjør befolkningen i de mest utsatte landene bedre i stand til å mestre de konsekvenser som uansett vil komme av klimaendringene de neste tiårene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til International Energy Agency (IEA) World Energy Outlook 2008, som indikerer at selv innen et scenario hvor man kutter CO₂-utslipp til et nivå som FNs klimapanel sier er forsvarlig, så vil verdens forbruk av gass øke i forhold til i dag, mens forbruket av olje vil gå marginalt ned. Disse medlemmer har merket seg at IEA også har uttalt at Norge derfor bør produsere så mye olje og gass som mulig. Dette forutsetter etter disse medlemmers mening en storstilt satsing på ENØK, fornybar energi, CO₂-rensing og kjernekraft.

Disse medlemmer er enig i meldingens utgangspunkt om at industrilandene bør gå foran og demonstrere at miljøvennlig økonomisk utvikling er mulig. Disse medlemmer mener Norge har et stort potensial, da både engasjementet for og kompetansen rundt miljøvennlig utvikling er stor, dette bør og kan videreformidles, og dermed bidra til at u-landene får en mer bærekraftig næringsutvikling. Men disse medlemmer ønsker videre å understreke at velstandsutvikling for u-landene i all hovedsak hand-

ler om næringsutvikling og mulighet for verdiskaping. Det er derfor av avgjørende betydning at man ikke legger opp til en politikk som vil være til hinder for dette. Disse medlemmer minner også om at den viktigste forutsetningen for slik velstandsutvikling er tilgang på energi, og at en derfor må være forsiktig med å vedta klimamål på u-lands vegne som vil umuliggjøre en slik utvikling.

Disse medlemmer understreker at tilgang på energi er en forutsetning for økonomisk utvikling og fattigdomsreduksjon i u-landene. Disse medlemmer finner det nødvendig å minne om at alle anslag tilsier at dette i all hovedsak vil dekkes av fossil energi de nærmeste tiårene. Det er viktig at man ser på verdens behov for energi i en mer total sammenheng. Det er ikke noen fordel for det totale utslippet at Norge reduserer sin produksjon av olje og gass.

Disse medlemmer har merket seg at IEA i World Energy Outlook 2008 legger til grunn at om lag en tredjedel av økningen i tilbudet av flytende energibærere de nærmeste 20 årene vil komme fra ikke-konvensjonelle ressurser som tungolje, oljesand og flytende gassfraksjoner. I tillegg vil mye av Europas kraft være produsert fra kull. Olje og gass produsert på den norske sokkelen vil være et bedre miljømessig produkt enn disse alternativene. Disse medlemmer mener derfor det er feil å begrense eller redusere den norske petroleumsvirksomheten.

2.11.2 Behovet for tilpasning til klimaendringer

Komiteen ser det som avgjørende at fattige land makter å tilpasse seg de nye levekårene som klimaendringene medfører. Komiteen viser til at kunnskap om endringene mer systematisk må innarbeides i all planlegging for utvikling. Fordi klimaendringene i tiden framover trolig blir større og raske samtidig som noen av de fattigste samfunn vil rammes særlig hardt, mener komiteen at klimatilpasningstiltak vil være en viktig del av den framtidige utviklingspolitikken. Komiteen understreker at den må være tilpasset både urban sårbarhet og den særegne sårbarheten til fattige på landbygda som i stor grad er prisgitt naturgrunnlaget.

Komiteen viser til at faktorer som styresett, tilgang på ressurser og et aktivt sivilt samfunn er viktige for evnen til å trekke sammen og fatte beslutninger som styrker befolkningens evne til å tilpasse seg klimaendringer.

Sikker og langsiktig tilgang på rent vann, matsikkerhet og beskyttelse mot ekstremvær er etter komiteens syn blant de aller viktigste.

Komiteen mener at det er behov for ytterligere tydeliggjøring på internasjonalt nivå av hvordan klimatilpasning forholder seg til utviklingspolitikken generelt. Komiteen viser til Regjeringens arbeid med å integrere arbeidet med klimatilpasning og

forebygging av humanitære katastrofer i utviklingsarbeidet, og mener Norge kan bidra til å fremme mer effektiv tilpasning i multilateral sammenheng.

Komiteen har merket seg at Regjeringen i meldingen fastslår at tilpasning til konsekvensene av klimaendringene vil kreve ressurser langt ut over eksisterende internasjonale fond. Bistanden vil heller ikke kunne strekke til. Komiteen viser til det norske forslaget om auksjonering av en andel av de globale klimavoter som en av flere mulige mekanismer som kan reise vesentlige midler til blant annet tilpasning.

Norges støtte til klimarelaterte tiltak kan lede til en utilsiktet spredning av norsk utviklingssamarbeid på for mange nye land. Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil i denne sammenheng påpeke at Norge bør legge særlig vekt på de klimarelaterte utfordringene i de utvalgte samarbeidsland vi lenge har hatt i vårt offisielle utviklingssamarbeid. Et slikt åpenbart eksempel er Bangladesh, verdens mest folkerike blant de minst utviklede land. Få er sterkere plaget av klimatiske problemer. De klimarelaterte utfordringer dette landet ytterligere må påregne, blant annet gjennom havstigning, vil være enorme. Disse medlemmer mener de massive klima- og fattigdomsutfordringene i landet gjør at en fra norsk side bør revurdere planene om å bygge ned utviklingssamarbeidet med dette meget vanskeligstilte landet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er av den oppfatning at dersom man skal lykkes med å redusere de fattigste landenes sårbarhet med hensyn til klimaendringene, må det opparbeides lokal kompetanse om risikofaktorer og iverksettes forebyggende tiltak. En slik lokal evne til å håndtere risikofaktorene kan på lengre sikt bare sikres ved styrket utdanning og forskning i utviklingsland, ved å bygge ut helsevesenets evne til å nå hele befolkningen, ved å styrke matvaresikkerheten og gjøre jordbruket mer effektivt og robust mot klimaendringer, samt andre langsiktige tiltak for utvikling. Disse medlemmer anser tilgang på kapital og investeringer som vesentlig i denne sammenheng og ser positivt på at privat sektor kan trekkes inn i partnerskap om investeringer i infrastruktur, økt matsikkerhet, jobbskaping for sårbare grupper mv. Disse medlemmer mener også at sårbarhet kan reduseres betraktelig gjennom å fremme et variert næringsliv.

2.11.3 Ren energi

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener utvikling av energisektoren er en forutsetning for at utviklingslandene kan oppnå vekst og komme ut av fattigdommen.

Bistand til slike tiltak er nå gjenstand for betydelig satsing i tråd med ønsket om økning der norsk satsing særlig kan gi merverdi. Flertallet viser her til satsingen på "Ren energi for utvikling".

Komiteen vil løfte frem Afrikas store vannkraftpotensial, som vil kunne bidra sterkt til å møte kontinentets kraftbehov dersom landene kan samle seg om fremgangsmåter som minsker ulempene som oppdemming kan medføre for visse grupper og for visse naturtyper. Det vises i denne forbindelse til anbefalingene fra Verdens damkommisjon. Komiteen merker seg at norsk kompetanse på dette området er sterkt etterspurt.

Komiteen merker seg videre at storparten av befolkningen i Afrika sør for Sahara kommer til å bruke ved og trekull til matlaging også i tida framover. Etter komiteens syn er det på dette feltet store muligheter til energieffektivisering ved enkle midler, som kan gi vesentlig utviklingseffekt ved å frigjøre tid og lette helseplager hos kvinner og barn. Komiteen mener slik energiøkonomisering bør vektlegges mer i norsk bistand.

Komiteen vil peke på at "Ren energi for utvikling" er en samlebetegnelse for norsk bistand innen deler av energisektoren. Begrepet omfatter for det første fattigdomsrettede tiltak som landsbygdelektrifisering med solenergi, mer effektive vedovner og bedre trekullproduksjon. I tillegg kommer større prosjekter som utbygging av vannkraft, vindparker og solparker for produksjon av kraft til nett.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil – i tillegg til satsing på vannkraft der forutsetningene for det er til stede – understreke at norsk bistand i større grad må satse på solenergi og vindkraftanlegg i samarbeidsland i Afrika sør for Sahara, spesielt der klima og spredt bosetting medfører at den fattige landsbygdbefolkningen ikke så lett får tilgang til annen fornybar energi.

Flertallet har i denne sammenheng merket seg at en av de erfaringsbaserte konklusjonene i NORADs resultatrapport 2008 er at når det gjelder investeringer i alle deler av kraftsektoren, finnes det store programmer som Norge trygt kan overlate til multilaterale partnere.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre har videre merket seg at Regjeringen i meldingen fastslår at "sterkt økende forbruk av fossilt brensel er ikke forenlig med å begrense klimaforandringene" (side 50,1), men vil påpeke at meldingen ikke drøfter hvordan dette synspunkt skal gjøres mer samstemt med

den bistand til økt petroleumsvirksomhet som meldingen også går inn for.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at hovedutfordringen for u-landene er økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon, noe som er basert på næringsutvikling og mulighet for verdiskapning. Grunnlaget for at dette i det hele tatt skal finne sted, er tilgang på energi. Verden kommer til å etterspørre enorme mengder ny energi de nærmeste tiårene, og alle anslag viser at dette i all hovedsak vil dekkes av fossil energi. Alternativet er å tvinge u-land til å bygge ut kostbar alternativ energi, som selv Norge foreløpig anser som for dyrt.

Disse medlemmer mener Norge kan bidra med tiltak som samtidig kan bidra med vekst i norsk industri. Dette kan gjøres ved eksport av teknologi og investeringer i u-land med konkrete tiltak slik som utvikling av trygg og sikker (og klimavennlig/utslippsfri) kjernekraft, gjerne basert på thorium, utvikling av biomembran, utvikling av bærekraftig biodrivstoff og eksport/implementering av solceller.

Disse medlemmer understreker at Fremskrittspartiet ved tidligere anledninger har tatt til orde for å sette av en del av oljefondet til investeringer i utvikling av energiproduksjon i u-land.

2.11.4 Skog

Klimagasser fra avskoging og skogforringelse (i utviklingsland) står i dag for om lag 20 pst. av de globale klimagassutslippene. Komiteen mener at den norske satsingen for bevaring av skog i utviklingsland er en strategisk oppfølging av klimaforliket for å takle klimaendringene, og at kampen mot avskogning er uløselig knyttet til fattigdomsbekjempelse og bærekraftig økonomisk utvikling.

Komiteen viser til at både bevaring av naturskog og nyplanting på tidligere skogdekkede områder er virkemidler i arbeidet for å redusere jordens CO₂-utslipp – og at dette gjelder både i utviklingsland og i industriland. Bevaring av naturskog er imidlertid langt viktigere klimamessig og binder CO₂ på varig basis i tillegg til å yte en rekke andre økologiske og økonomiske tjenester lokalt, nasjonalt og globalt.

Komiteen viser til at bevaring av naturskog er en kostnadseffektiv måte å unngå utslipp av CO₂ på forutsatt at tiltak for å motvirke avskogning får varig virkning på nasjonalt nivå, kan verifiseres og ikke leder til såkalt "karbonlekkasje", ved at stans i hogst ett sted bare medfører økt hogst et annet sted. Komiteen vil i denne sammenheng understreke behovet for tredjeparts verifikasjon.

Satsingen på klima- og skogprosjektet, som er en oppfølging av Klimaforliket i desember 2007, er den største enkeltstående satsingen innen norsk miljø- og

utviklingspolitikk de siste årene. Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, merker seg at satsingen har gitt Norge en helt sentral rolle i det internasjonale samarbeidet for skogbevaring, og at vi nå er godt posisjonert til å medvirke til en løsning med hensyn til skog i ny global klimaavtale som også fremmer utvikling og respekterer urfolks rettigheter. Flertallet merker seg at dette bidrar til å skape forventninger mht. langsiktighet og forutsigbarhet i det norske bidraget.

Flertallet viser til at skogreisning og bærekraftig skogsforvaltning også kan gi verdifulle bidrag til økonomisk vekst og arbeidsplasser, og at det på lengre sikt er ønskelig at internasjonale mekanismer for reduserte klimautslipp omfatter landbruk. Flertallet viser til at det vil redusere muligheten for lekkasje mellom skog og landbruk i samme land og øke muligheten for å kunne høste nytteverdier av skogplanting, om alle land kunne få på plass helhetlige planer for bruk av land.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser i denne forbindelse til høringen om meldingen, hvor både representantene fra CICERO, Senter for Klimaforskning, og Universitetet for Miljø- og Biovitenskap (UMB) påpekte risikoen for feilslag i det norske klima- og skogprosjektet og understreket behovet for en mer systematisk oppbygging av uavhengig norsk forskningskompetanse om temaet avskogning. Disse medlemmer er enig i at satsing på mer interessebaserte leverandører av kunnskap ikke er tilstrekkelig og at uavhengig forskningskompetanse må styrkes for å framskaffe det nødvendige kunnskapsgrunnlaget for at klima- og skogsatsingen gir de tilskittede resultater.

Den norske satsingen på klima- og skogprosjektet, som er en oppfølging av klimaforliket i desember 2007, er i likhet med Verdensbankens "Forest Carbon Partnership Facility" og FNs REDD program et prosjekt innen rammen av den internasjonale satsingen REDD: "Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation". REDD står sentralt i de internasjonale klimaforhandlingene.

Som påpekt i høringsnotatet fra Universitetet for Miljø og biovitenskap, finner avskogning sted

"fordi det er lønnsomt for småbønder, plantasjeiere, kommersielle selskaper, grupper med makt og/eller staten. REDD skal endre på dette ved å gjøre bevaring av skog mer lønnsomt enn hugging av skog. Sentralt i dette står resultatbasert støtte".

Disse medlemmer mener REDD-prosjektene kan ha en signalgivende funksjon internasjonalt, men skal den på lang sikt bli retningsgivende, må prosjektene følge de anviste kriterier og holde høy

kvalitet. Disse medlemmer har merket seg den bekymring som de nevnte fagmiljøene uttrykte på komiteens høring med hensyn til de usikkerhetsmomentene og risiki som klima- og skogprosjektet innebærer. Disse medlemmer vil understreke betydningen av prinsippet om resultatbasert støtte. Siktemålet er at betaling skal skje ved dokumenterte resultater i form av reduserte utslipp av klimagasser – i første rekke CO₂. Disse medlemmer understreker videre at sikker verifikasjon av at dette oppnås er avgjørende og viser til at bl.a. kravet om tredjeparts verifikasjon av resultater vil være helt sentralt i en ny internasjonal klimaavtale. Disse medlemmer mener Norge i utviklingssamarbeid bør skille klart mellom støtte til kompetanse- og institusjonsbygging – som også er nødvendig – og resultatbasert støtte.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet har merket seg rapporten "REDD Myths" fra Friends of the Earth (desember 2008) som tar for seg de foreslåtte mekanismene som skal redusere de globale klimautslippene ved hjelp av bevaring av skog. Rapporten viser til at kostnadsoverslagene for ordningen er estimert til mange titalls mrd. kroner hvert år. Dette skaper incentiver for u-landene til å iverksette de foreslåtte prosjektene uten at det er tatt tilstrekkelig hensyn til om mekanismene vil virke og hvilke eventuelle uintenderte konsekvenser de vil ha. Disse medlemmer registrerer også at rapporten er skeptisk til om mekanismene vil fungere i autoritære og korrupte regimer og frykter at de vil kunne bli en gylden mulighet for disse regimene til å sikre seg fremtidige inntekter.

2.11.5 Styrket finansiering av globale goder

Komiteen mener den idé som Regjeringen har lansert i St.meld. nr. 13 (2008–2009) om å vurdere opprettelse av en ny kategori internasjonal støtte, det vil si støtte til fremme av globale fellesgoder, kan vise vei til en konstruktiv løsning for internasjonal registrering av slike bidrag. Komiteen merker seg at formålet med forslaget er å øke det politiske fokus på fellesgodenes store betydning, og dermed legge et bedre grunnlag for å sikre deres finansiering.

Komiteen mener det bør vurderes å opprette et nytt programområde på statsbudsjettet, kalt "Finansiering av globale fellesgoder". Dette må ligge utenom programområde 03 Utviklingshjelp, som av gode grunner må møte vedtatte krav for å bli godkjent som utviklingshjelp. Komiteen mener at det også er stort behov for å finansiere globale goder der relevansen for fattigdomsbekjempelse er mer indirekte.

Komiteen foreslår at en slik budsjettpost vurderes med tanke på eventuell gjennomføring fra 2011 og forutsetter at Regjeringen vurderer nærmere grenseoppgangen mellom programområdene. I utgangs-

punktet bør grensen trekkes ut fra tiltakenes hovedformål, men som for alle slike definisjoner vil det være nødvendig med grenseoppganger i en del gråsonetilfeller.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre anser det som et positivt skritt at et flertall i komiteen nå ber Regjeringen vurdere å opprette et nytt programområde på statsbudsjettet, kalt "Finansiering av globale fellesgoder".

Disse medlemmer foreslår at Regjeringen oppretter dette nye programområdet allerede i statsbudsjettet for 2011. Dette nye programområdet må ligge utenom programområde 03 Utviklingshjelp, som har økonomisk og sosial utvikling i utviklingsland, herunder fattigdomsbekjempelse i samsvar med internasjonalt anerkjente utviklingsmål, som hovedformål. Kjentegnet på støtte til "globale fellesgoder" må være at tiltakenes hovedformål er av mer global karakter, for eksempel å redusere utslipp av klimagasser til klodens atmosfære.

Disse medlemmer mener at Norge ved å gå foran i denne saken kan gjøre en forskjell internasjonalt ved å sette et eksempel som også kan bidra til å gjøre det enklere å få utviklingslandene med på en ny klimaavtale.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at norsk og internasjonal utviklingsbistand gjennom flere tiår har inneholdt tiltak for å tilpasse næringsvirksomhet til forventede vær- og klimaforhold og naturressursenes begrensninger. Det er gitt bistand til mange ulike tiltak, herunder å gjøre områder mer sikre mot vannflommer, innføre høytytende planteslag som tåler tørrere klima, bidra til et dyrehold som ikke overbelaster beiteressursene, kartlegge fiskeressurser og hva som er bærekraftig utnytting av dem. Det er etter disse medlemmers syn viktig at også fattige u-lands samfunnsplanlegging og nasjonale utviklingsstrategier tar høyde for klimaendringer, ellers vil enkelttiltak innen bistanden få begrenset verdi.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener at hovedoppgaven for den klimarettede bistanden til de minst utviklede landene bør være å styrke landenes og befolkningens tilpasningskapasitet. Dette bør følges både gjennom vårt bilaterale og multilaterale utviklingssamarbeid.

Disse medlemmer har for øvrig merket seg at meldingen fastslår at tilpasning til konsekvensene av klimaendringene vil kreve ressurser langt ut over eksisterende internasjonale fond, herunder Det glo-

bale miljøfondet (GEF). Bistanden vil heller ikke kunne strekke til. Etter disse medlemmers syn er det derfor viktig å fastholde fattigdomsorienteringen i landvalget også for slik klimatilpasningsbistand. Ellers vil andre hensyn fort kunne spre de knappe ressursene for mye. Disse medlemmer er av den oppfatning at Norge bør fastholde prinsippene om langsiktighet, konsentrasjon og arbeidsdeling i forhold til andre givere også for den miljørettede bistanden.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil presisere at de tiltak som bistandsfinansieres, må oppfylle OECD/DACs krav om at de skal ha utvikling – målt i økt kapasitet hos utviklingsland til å ivareta egne innbyggers grunnleggende menneskerettigheter – som sitt hovedformål og dessuten være kvalifisert som kostnadseffektive bidrag til dette.

Disse medlemmer har notert seg Regjeringens omtale av forhandlingene om en ny klimaavtale i København i desember 2009, hvor størrelsen på og styringen av ressurser til tilpasning er et sentralt forhandlingstema. Målet er at finansieringen for tilpasning i sårbare, fattige utviklingsland må være forutsigbar og av tilstrekkelig størrelse.

Når det gjelder København-toppmøtet, vil disse medlemmer uttrykke en bekymring over at forbedrelsene synes meget vanskelige og at sjansen for at det ikke lykkes å få på plass en avtale som også omfatter utviklingslandene synes stigende.

For å få markedskreftene til å spille på lag med de politiske tiltakene for klimatilpasning, mener komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre at det er viktig å skape gode rammevilkår som gjør markedsmekanismen til en drivkraft for lavkarbonutvikling. Disse medlemmer har merket seg at Regjeringen mener regionale systemer for kvotehandel er kommet kort og at det er stor usikkerhet om hvordan disse systemene vil utvikle seg i framtiden.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at på FNs klimatoppmøte i Bali i 2007 ble alle landene enig om en handlingsplan for de kommende forhandlingene (Bali Action Plan). I § 1e første ledd blir det slått fast at den økte finansieringen av klimatiltak skal være "new and additional". Dersom OECD-landene nå legger finansieringen av klimarettede tiltak inn under budsjettammen for utviklingsbistand, skjer nettopp det som utviklingslandene og det internasjonale sivilsamfunn frykter. Da vil klimatiltak – for å reparere atmosfæren – gå på bekostning av kampen mot fat-

tigdom. Flertallet vil vise til at det under komiteens høring kom fram sterke motforestillinger mot dette fra flere sivilsamfunnsaktører. Det er frykt for at dette vil kunne skape en tillitskrise i klimaforhandlingene. Det kan i alle fall bidra til at det blir meget vanskelig å få utviklingslandene med på en ny klimaavtale, med de forpliktelser det måtte innebære.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil vise til høringsnotatet fra Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) hvor det påpekes at det grunnleggende spørsmål i klimakapitlet i St.meld. nr. 13 (2008–2009) er:

"hvorvidt tiltak for å sikre globale fellesgoder bør tas over bistandsbudsjettet. Meldingen fremhever det som et positivt trekk at her har vi felles interesser. Det er imidlertid farlig å åpne for at bistandsbudsjettet – i utgangspunktet tiltenkt fattigdomsreduksjon – nå skal benyttes for andre formål. Gitt den store økningen av totale midler på årets bistandsbudsjett lot denne endringen seg innføre uten å få umiddelbare konsekvenser. Men det betyr en endring i det grunnleggende prinsippet for avgrensning av hva som kan kalles bistand, og åpner på sikt for en farlig utglidning. I den sammenhengen kan oppnåelsen av enprosent-målet vise seg å være en hul seier. Norges holdning kan her også få betydning for den internasjonale grenseoppgangen mellom bistand og klimaforpliktelser."

Komiteen viser til at i klimaforliket fra desember 2007, som ga startskuddet for den flerårige satsingen på klima- og skogprosjektet, var forlikspartene enig om satsingen, men uenig om finansieringen. Regjeringspartiene, Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mente midlene burde komme som tillegg til bistandsbevilgningene, men innen bistandsbudsjettet. Opposisjonspartiene, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, mente denne klimasatsingen burde finansieres utenom bistandsbudsjettet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet kan stille seg bak mange deler av klimaforliket. Disse medlemmer er godt fornøyd med rammene som er lagt for satsing på fornybar energi, om tiltak overfor regnskogen, og om økt forskning. På noen områder går forliket for langt, på andre områder går det ikke langt nok. Disse medlemmer mener også at forliket mangler en del momenter. Dette faktum gjør at utelukkelsen av Fremskrittspartiet i klimaforhandlingene fremstår som et politisk spill.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre anser at det er de industrialiserte land, herunder sterkt voksende store økonomier som den kinesiske, som står

for det meste av verdens utslipp av skadelige klimagasser. Det er etter disse medlemmers syn naturlig at disse kapitalsterke og industrialiserte landene selv bekoster innkjøp av teknologi for å fange og lagre karbon ved store punktutslipp, for eksempel i forbindelse med kraftverk eller store produksjonsanlegg basert på bruk av fossile ressurser som kull, olje og gass. Det antas å være noen år til en slik teknologi er gjennomprøvet, sikker og kan tilbys til priser som gjør den attraktiv. Når dette måtte foreligge, bør støtte som overføres internasjonalt til investeringer i slike tiltak regnes som bidrag til globale fellesgoder, ikke som offentlig utviklingshjelp (ODA) til utviklingsland.

Disse medlemmer viser til at den grønne utviklingsmekanismen åpner for at industriland kan gjennomføre utslippsreducerende prosjekter i utviklingsland, som dermed genererer kvoter som overføres til bruk mot industrilands utslippsforpliktelser. Slike kjøp innebærer med andre ord at rike land kjøper seg fri fra deler av kostnadene knyttet til reduksjonsforpliktelser i deres egne land. Slike kvotekjøp bør derfor ikke belastes det norske bistandsbudsjettet. Det ville etter disse medlemmers syn være en feilslått strategi om offentlig bistand ble et instrument til å vedlikeholde skjevhetene vi i dag finner med hensyn til CO₂-utslipp pr. innbygger.

Disse medlemmer mener at Norge både av egeninteresse og for å bedre det globale klima bør bidra til å utvikle og bruke kvalitetssikrede mekanismer for handel med CO₂-kvoter, men når industristater eller bedrifter i disse statene kjøper seg fordeler i form av ekstra kvoter for CO₂-utslipp, må dette betales av relevante institusjoner i industrilandene og ikke belastes de beløp som skulle fremme økonomisk vekst og fattigdomsbekjempelse i de minst utviklede land.

Offentlig utviklingsbistand til fattige u-land bør etter disse medlemmers syn heller brukes på energiøkonomisering og utbygging av hensiktsmessige, fornybare energikilder og distribueringsystemer.

Etter komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstres syn har utviklingsland med mer utviklede økonomier og store eksportoverskudd, som for eksempel Kina, økonomiske forutsetninger for selv å kunne finansiere og gjennomføre betydelige tiltak i eget land. Det gjelder både reduksjon i landets økende CO₂-utslipp som bør gjøres av hensyn til det globale klima og det gjelder nasjonale klimatilpasningstiltak som gjør befolkningen bedre i stand til å mestre endringer i klima som man neppe kan unngå de nærmeste tiårene.

Disse medlemmer konstaterer at mens behovet for klimatiltak etter hvert er solid dokumentert, er det mer uavklart hvor kostnadseffektive ulike klimapolitiske tiltak vil være som bidrag til klimastabilisering og til bekjempelse av fattigdom i utviklingsland. Risikoen for at ønsker om raskt å vise handlekraft vil føre til at store ressurser brukes på en måte som i ettertid viser seg å gi liten utviklingseffekt, er meget stor. Disse medlemmer vil derfor understreke at den generelle forpliktelse til ansvarlig og resultatorientert bruk av de offentlige ressurser også må etterleves når det gjelder klimapolitiske tiltak.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre vil framholde at OECD-landene bør konsentrere sin offentlige bistand på klimafeltet til klimatilpasning og om de fattigste landene. Disse medlemmer vil understreke at Afrikas behov til nå ikke er ivare tatt tilstrekkelig i klimaforhandlingene.

Disse medlemmer mener Norge derfor må konsentrere mer av bistanden på klimaområdet til Afrika sør for Sahara. Disse medlemmer mener at prioritet må gis til tiltak som effektivt reduserer fattigdom og at dette hovedmål også må tillegges avgjørende vekt når en vurderer finansiering av tiltak som fremmer energisikkerhet og tar vare på afrikanske økosystemer, landskap og levekår.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er i utgangspunktet skeptiske til utviklingen av et initiativ for finansiering av globale fellesgoder i den grad dette vil medføre økte bistandsbudsjetter, mer byråkrati samt ha uintenderte og konkurransevridende effekter på internasjonal handel og turisme. Disse medlemmer viser til at det eksisterer et stort behov for kapital og investeringer i u-landene generelt, og i de fattigste landene spesielt. Disse medlemmer viser til at Fremskrittspartiet har tatt til orde for opprettelse av et fond for investeringer i disse landene.

2.11.6 Internasjonale miljøtiltak i skyggen av klimaspørsmålene

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, anser at den foreliggende stortingsmeldingens fokus på tre utvalgte tema – klima, konflikt og kapital – ikke skal bety en svekkelse av handlingsplanen om miljørettet utviklingsarbeid fra 2006 som satte miljøspørsmål på dagsordenen både nasjonalt og internasjonalt, og la opp til at innsatsen skal konsentreres om fire tematiske satsingsområder:

- bærekraftig forvaltning av biologisk mangfold og naturressurser
- forvaltning av vannressurser, vann og sanitær
- klimaendringer og tilgang til ren energi
- miljøgifter

Flertallet minner om at handlingsplanen fastslo at Norges miljørettede utviklingssamarbeid skal bidra til å realisere tusenårsmålene, og bidra til at de fattige kan forbedre sine levekår og sin helse. Satsingen skulle bygge på erkjennelsen av at miljø og fattigdom henger nøye sammen. Bevaring av naturens tjenester og ressurser, lokal deltagelse i forvaltning av natur og miljø og styrking av lokalbefolkningens rettigheter til naturressursene ble presentert som en forutsetning for fattigdomsbekjempelse og utvikling. Behovet for å øke kapasitet og kompetanse på miljøspørsmål i samarbeidslandene ble framhevet som helt avgjørende. En kompetent miljøforvaltning og en aktiv miljøbevegelse ble ansett som viktig for å sikre bærekraftig utvikling.

Flertallet vil peke på at kulepunkt 2, innsatsen for forvaltning av vannressurser, vann og sanitær, er blant de prioriterte oppgaver som må følges opp som forutsatt, bl.a. spørsmålet om miljøgifter.

Det biologiske mangfoldet trues av utarmingen av jordas økosystemer. Leveområdene for mange arter ødelegges av hogst, landbruk og utbygging av infrastruktur. Siden disse problemene har berøringsflater til klimaspørsmålene, har komiteen notert seg at de er noe mer framme i meldingen. Det nevnes blant annet at Norge fortsatt skal bidra aktivt til å videreutvikle internasjonale institusjoner og avtaler som kan motvirke utarmingen av jordas økosystemer.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er enig i at en gjennom bistanden fortsatt skal hjelpe spesielt de fattigste landene til å sikre en bærekraftig forvaltning av viktige naturområder og økosystemer.

Flertallet mener det er behov for et fornyet fokus på betydningen av miljørettet utviklingssamarbeid, som fremmer verdier som er viktige uavhengig av klimaproblematikken. Det fastholdes for dette som for alt norsk utviklingssamarbeid at innsatsen bør styres etter prinsippene om rettighetsbasering, fattigdomsorientering, langsiktighet, konsentrasjon, relevans med hensyn til internasjonal arbeidsdeling og agendaen om bistandseffektivitet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet merker seg de mange rapportene fra diverse FN-organisasjoner som hevder at verden står overfor en vannkrise. Disse medlemmer merker seg samtidig at FN krever mer statlig styring

for at befolkningen i fattige land skal sikres tilgang til rent vann. Omtrent 1,2 mrd. mennesker mangler tilgang til rent vann. Om lag 97 prosent av all distribusjon av vann i fattige land ivaretas av det offentlige. I mange tilfeller er ikke utfordringen mangel på vann, men mangel på infrastruktur og investeringer. Det er disse medlemmers mening at på dette området har det offentlige sviktet som tjenestetilbyder overfor befolkningen. I land med private investeringer i vannsektoren har flere mennesker tilgang til vann enn hva som er tilfellet i land uten slike investeringer.

Disse medlemmer er kjent med at i flere utviklingsland legger jordbruket beslag på oppimot 95 prosent av tilgjengelige ferskvannsressurser. Om lag 70 prosent av verdens vannforbruk går til matproduksjon. Økt eksport av "vannintensive" produkter fra vannrike land til vannfattige land og eksport av "ikke-vannintensive" produkter fra vannfattige land, kan bidra til bedre og mer bærekraftig utnyttelse av knappe ressurser samt bidra til global produktivitetsøkning. Disse medlemmer mener derfor at "vannmangel" er mer enn bare mangel på vann. Av kritisk betydning er ikke så mye tilgjengeligheten av vann i seg selv som hvordan et land tilpasser seg endringer i ressurs situasjonen. Matsikkerhet behøver ikke å bety at man må være selvforsynt med mat, men at en stabil tilgang til mat kan sikres gjennom en kombinasjon av innlandsproduksjon samt internasjonal handel med matvareprodukter.

Disse medlemmer mener forskning på hvordan man kan produsere mer mat med mindre vann er av stor betydning for om man i fremtiden klarer å unngå situasjoner med geografisk ressursknapphet. Konseptet virtuelt vann refererer til det volum vann som behøves for å produsere en bestemt vare eller tjeneste. Det er disse medlemmers mening at frihandel og virtuelt vann er en sentral årsak til at land i Midt-Østen og Nord-Afrika har klart å fø sin befolkning, tross mangel på vannressurser.

2.12 Konflikt

Komiteen vil påpeke at konflikt og krig i fattige land ikke bare rammer lokalt, men også gir ringvirkninger regionalt og internasjonalt. Konsekvensene merkes ikke bare i antall drepte og skadde fra krigshandlingene, men også i konfliktrelaterte menneskerettighetsbrudd og redusert personlig sikkerhet, flyktningstrømmer, terrorisme og internasjonal kriminalitet, våpenspredning og smugling, tilbakeslag i arbeidet for økonomisk utvikling og demokratisering samt en rekke andre forhold.

Ut fra sitt rettighetsbaserte grunnlag mener komiteen at norsk utviklingspolitikk har viktige oppgaver ikke minst i sivil gjenoppbygging og utvikling når den væpnede konflikt er stanset og i humanitær innsats mens konflikt pågår. Komiteen mener

et helhetlig perspektiv og god samordning er viktig for å nå resultater, men det er samtidig viktig å opprettholde et klart skille mellom militær og sivil innsats og sørge for at humanitære og bistandspolitiske mål og prinsipper blir respektert og etterlevd. Bistand kan heller ikke erstatte de politiske løsninger som må til for å skape varig grunnlag for fred. Komiteen vil derfor påpeke at hvis bistandsmidler settes inn uten at forutsetningene for effektiv måloppnåelse er til stede, kan resultatet bli massiv sløsing av knappe ressurser og i verste fall virke mot sin hensikt.

Komiteen vil understreke viktigheten av et sterkt fokus på antikorrupsjon når det ytes økonomisk støtte til gjenoppbygging av krigsherjede områder. Dersom innsatsen mot korrupsjon ikke tas alvorlig i en tidlig fase, vil det langsiktige freds- og demokratiarbeidet så vel som kampen mot fattigdom kunne undergraves.

2.12.1 Sikkerhetsorientering, fattigdomsorientering og bistandseffektivitet

Komiteen vil understreke at Norge er ett av mange land som bidrar i internasjonalt freds- og utviklingsarbeid. Våre utenrikspolitiske ambisjoner må realiseres i samarbeid med andre aktører både gjennom bilateralt og multilateralt engasjement. Vårt engasjement fordrer vilje til langsiktighet, og grundig faglig forberedelse og oppfølging. Komiteen vil vise til at i et større historisk perspektiv er det særlig stormaktene som har latt sine geopolitiske interesser og militære utenlandsengasjementer bli styrende også for store deler av den sivile utviklingsbistanden. Norge og andre likesinnede land har derimot en lang tradisjon for å legge større vekt på humanitære hensyn, menneskerettigheter og fattigdomsorientering i valget av mottakerland, målgrupper og sektorer for bistanden. Denne profilen har Norge høstet mye honnør for internasjonalt, og komiteen mener denne linjen bør videreføres.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er enig med meldingen i at det er viktig og nødvendig med bistand til land som er på vei ut av en voldelig konflikt og land som har særskilte klimautfordringer.

Komiteen vil vise til at de tre land/områder som Norge gir mest bistand i dag er Afghanistan, Sudan og Midtøsten, der langsiktig bistand kombineres med humanitær hjelp, fredsarbeid, trygghet, infrastruktur og fredsbevarende eller stabiliserende styrker. Dette er en "comprehensive approach" som skaper en bredde og en helhet i vår utviklingspolitikk, der det norske engasjementet skal bidra til velferd, likestilling, stabilitet og sikkerhet. Viktige tiltak er arbeidet for et godt styresett, motvirkning av kor-

rupsjon, utdanning, landsbyutvikling og kvinners deltakelse i utvikling og politikk.

Komiteen vil vise til at flertallet av voldelige konflikter er i de fattigste delene av verden. I tillegg kan store svingninger i mat- og energipriser og store klimaendringer virke destabiliserende. Komiteen vil videre vise til at krig og konflikt skaper humanitære kriser og forsterker fattigdom, mens økonomisk vekst og utvikling virker krigsforebyggende.

Komiteen vil understreke at sårbare og svake stater ikke har et maktapparat som kan skape respekt for lov og rett. I slike stater finner vi ofte grobunn for voldelige grupper og terrororganisasjoner. Unge menn uten arbeid og framtidsutsikter har lite å tape og føler ikke lojalitet overfor de myndigheter som har marginalisert dem.

Komiteen vil på denne bakgrunn støtte meldingens forslag om å bidra til en samlet og koordinert giverpolitikk overfor sårbare land med statsbygging som formål, i tråd med omforente internasjonale prinsipper og bidrar til langsiktighet i det internasjonale samarbeidet med sårbare stater.

Komiteen mener også det er viktig å styrke FNs evne til å drive og lede koordinering av aktiv fredsinnsett gjennom tiltak som integrerer flere mål: sikkerhet, humanitære behov og fredsforebygging. Komiteen vil understreke viktigheten av å følge opp sikkerhetsrådsresolusjonene 1325 og 1820 om kvinner i krig og konflikt og når freden skal bygges.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener Norge må arbeide for å blegge voldelige konflikter gjennom en tett kobling mellom politisk og diplomatisk handling og kombinere dette med bruk av både humanitære midler og langsiktig bistand.

Komiteen vil peke på at norsk bistand allerede i stor grad er innrettet mot land som enten er i konflikt eller er på vei ut av voldelig konflikt. Komiteen støtter et fortsatt sterkt fokus på slike land, men vil samtidig understreke at det ikke må føre til for stor spredning av innsatsen. En fragmentering av bistanden på for mange geografiske områder og land kan gå ut over kvaliteten og svekke resultatene. Komiteen mener et post-konflikt-fokus må kunne kombineres med en sterkere konsentrasjon om et begrenset antall land hvor en til gjengjeld kan gjøre en større forskjell.

Komiteen vil understreke behovet for realisme om hva som kan oppnås gjennom bistand. Som påpekt i meldingen preges de voldelige, interne konflikter i utviklingsland av at forskjellige grupper slåss for løsrivelse og selvstendighet, eller om makt og ressurser. En stadig større andel av verdens konflikter er i land med oljeressurser. Komiteen mener det er viktig å erkjenne at årsaksbildet er ofte komplekst.

Det er grunn til å advare mot overdrevne forestillinger med hensyn til hva offentlig bistand kan utrette for å fjerne krigens årsaker og drivkrefter. Borgerkrigen på Sri Lanka er en av mange illustrasjoner på dette.

Komiteen mener at en økt bevissthet om de avveiningene en står overfor og at en økende bruk av raske og skiftende bistandsinnsatser som ledd i en utenrikspolitisk signalgivning kan ha sin pris på resultatsiden. Komiteen forutsetter at bistandspolitiske og bistandsfaglige premisser legges til grunn for enhver norsk innsats.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er kjent med at måten det norske utviklingspolitiske engasjementet er organisert på har høstet kritikk fra flere hold for blant annet å være udemokratisk, ikke-pluralistisk og bidra til elitesirkulasjon. Disse medlemmer registrerer konklusjonene i rapporten "Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk" fra Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI, 2007) som slår fast at dersom Norge skal opprettholde selvbildet som fredsnasjon, er det viktigere at praksisen pågår enn at den gir konkrete resultater. Det er disse medlemmers oppfatning at den norske utviklingspolitikken er blitt et "godhetsregime", kanskje aller best symbolisert ved den tidligere rockeartisten Bob Geldof, som i Oslo i fjor uttalte at "noe må gjøres, selv om det ikke virker". Dette godhetsregimet kommer også til uttrykk gjennom Regjeringens sterke fokus på 1-prosentmålet av BNI til bistand, hvor mer bistand er blitt et mål i seg selv. Gode intensjoner får imidlertid ikke mennesker ut av fattigdom. Av og til må vi også erkjenne at gode intensjoner har gjort ting verre, ved å undergrave økonomisk vekst, bidra til mer korrupsjon og hindre utvikling. Disse medlemmer er derfor skuffet over at meldingen ikke i nevneverdig grad problematiserer "den norske modellen" og diskuterer effektene av de ressursstrømmene som Norge lettest kan påvirke, nemlig bistand.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, deler det syn at det politiske svaret på utfordringene i bistanden må være mangesidig, og blant annet bestå i å øke engasjementet for å løse konflikter, bedre bistanden til fredsbygging i sårbare stater, styrke fokuset på menneskelig sikkerhet basert på en rettighetstilnærming, sikre en mer helhetlig tilnærming i freds- og statsbygging, og styrke regionale aktørers evne til å bidra.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at distribusjonen av internasjonal utviklingsbistand – og ikke minst humanitær nødhjelp – gjennom mange

tiår har blitt utformet i spenningen mellom et konfliktfokusert sikkerhetspolitisk fokus på den ene siden og et mer målrettet fattigdomsfokus på den andre. En nestor i norsk utviklingsforskning, direktør Gunnar M. Sørbo ved Christian Michelsens Institutt, er blant dem som har påvist at en økende sikkerhetsorientering av bistanden etter den internasjonale terroraksjonen 11. september 2001 har bidratt til å dreie bistanden bort fra de steder hvor den kunne hatt størst innvirkning i bekjempelsen av fattigdom. Disse medlemmer ser at det ligger en fare for at dette i økende grad kan skje, og mener at det derfor er viktig at fattigdomsorienteringen, det geografiske konsentrasjonsprinsippet og betydningen av bistandseffektivitet tillegges stor vekt i utvelgingen av områdene for de tunge, norske bistandsinnsatsene, ikke minst i stat-til-stat-bistanden.

I denne sammenheng registrerer komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet de mange internasjonalt anerkjente forskere og forskningsrapporter som ikke kan påvise noen sammenheng mellom bistand og økonomisk vekst i u-landene. Flere studier analyserer blant annet effekten av bistand fra de skandinaviske landene, som i mindre grad benytter kondisjonalitet, uten å finne noen entydig sammenheng mellom bistand og vekst. Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) offentliggjorde i begynnelsen av 2009 en undersøkelse som viser at fragmenteringen i den internasjonale bistandsporteføljen har økt de siste årene, til tross for at over 100 land i den såkalte Paris-deklarasjonen samtykket om behovet for økt bistandseffektivitet. Disse medlemmer har merket seg at OECD nylig har kommet med en evaluering av det norske bistandsengasjementet for 2007. OECDs evaluering er kritisk til at Norge sprer bistandsengasjementet på for mange land og sektorer. Norge ga i 2007 bistand til 109 land og har et pågående fredsengasjement i 20 land. Norge har samtidig nisjeprosjekter i enkelte land hvor bevilgningene er av relativt marginal størrelse. Suzanne Stenersen som er økonom i OECDs DAC-sekretariat uttaler at ideen er at "hvis et land har en lang rekke givere, bør de små givene tenke gjennom sin rolle i landet". Disse medlemmer merker seg at Regjeringen har vært avvisende i forhold til dette, og registrerer samtidig at Sverige har besluttet å kraftig redusere antall mottakere av bilateral bistand ut fra en erkjennelse av at man "ikke kan gjøre alt overalt".

Disse medlemmer har merket seg de mange forskningsrapporter som slår fast at bistand i gitte tilfeller har vært med på å bidra til økt konflikt mellom samfunnsgrupper i mottakerlandene. I så måte vil disse medlemmer peke på at bistand har hatt en negativ effekt på demokratiutviklingen i mange land

og at denne effekten har vært tilsvarende en "ressursforbannelse" for de landene det gjelder.

2.12.2 Sårbare stater

Innsats i land som er sårbare for konflikt eller befinner seg i voldelig konflikt, reiser etter komiteens syn krevende utfordringer for utviklingssamarbeidet. Sårbare stater kjennetegnes ved at staten er svak, mangler legitimitet i befolkningen og har mangelfull kontroll over eget territorium. Å gripe inn i slike situasjoner for å skape varig endring krever ikke bare innsikt i nasjonale forhold. Det må legges særlig vekt på å bygge en bedre fungerende stat, som er i stand til å ta en koordinerende rolle i stabilisering og gjenoppbygging.

Hva enten det gjelder militære innsatser, politiske prosesser eller bistandstiltak fra norsk side, kreves god landinnsikt og ressurser. Bistandsengasjementer leder ofte til langvarige forpliktelser. Dette understreker etter komiteens syn nødvendigheten av å unngå for stor spredning og fragmentering av norsk innsats.

Komiteen mener at det i sårbare stater er særlig viktig å følge opp sikkerhetsrådsresolusjon 1325 for å sikre at kjønns- og likestillingsperspektiver ivaretas i konfliktløsning og fredsbygging.

Komiteen mener Norge må bidra til en samlet og koordinert giverpolitikk overfor sårbare land med statsbygging som formål, i tråd med omforente internasjonale prinsipper. Det er viktig å bidra til en større langsiktighet i det internasjonale samarbeidet med sårbare stater.

Det er etter komiteens syn viktig å styrke FNs evne til å drive og lede koordinering av aktiv freds-innsats gjennom tiltak som integrerer flere mål – sikkerhet, humanitære behov og fredsbygging – og styrke Verdensbankens evne til å håndtere flergiverfond for mer langsiktig gjenoppbygging og statsbygging.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at meldingen slår fast at "et konservativt prinsipp for bistanden er ikke å bidra til å øke konfliktpotensialet eller ikke gjøre ytterligere skade". I denne sammenheng er det disse medlemmers mening at både bilaterale og multilaterale donorer i liten grad har vært i stand til å leve opp til forpliktelsene i forhold til koordinering av virksomheten i u-land. Tanzania er ett av de landene som mottar mest bistand fra Norge. Norge og andre giverland bekreftet i fjor høst løftet om å gi Tanzania 750 mill. dollar, 4,35 mrd. kroner, i generell budsjettstøtte for budsjettåret 2008/09. Landets myndigheter vedtok for flere år siden som følge av den voldsomme veksten av internasjonale donorer i landet, en fire måneders "fredningsperiode" hvor man ikke møter interna-

sjonale delegasjoner og konsentrerer seg om budsjettarbeidet i parlamentet. En studie utført av Davidsen (2006) viser også til manglende koordinering mellom internasjonale aktører i bistandsprosjekter i Angola, hvor dette har ført til konflikter mellom donorer som søker offentlig publisitet. Disse medlemmer mener at OECDs påpeking i forhold til spredningen av det norske bistandsengasjementet bør være retningsgivende med hensyn til hvilke grep som kan gjøres for å redusere effektene av manglende koordinering i bistanden.

Disse medlemmer viser til at Norge er en av de største finansielle bidragsyterne til FN, både i forhold til folketall og totalt. Det er disse medlemmers mening at FNs virksomhet som en sentral aktør på den internasjonale arena er preget av manglende fokus på resultater og at organisasjonens utviklingspolitiske arbeid ofte er fragmentert, samt lider av ineffektivitet og dupliserende virksomheter og mandater. Disse medlemmer registrerer at den svenske regjeringen har tatt til orde for å kutte i støtten til fem FN-organisasjoner på grunn av at man ikke er fornøyd med organisasjonenes effektivitet eller at de på annen måte ikke holder mål. Disse medlemmer merker seg uttalelser fra den norske regjeringen som tilsier at man ikke har tilsvarende planer i Norge. Riksrevisjonen har ved gjentatte anledninger påpekt manglende koordinering og resultatoppnåelse i FN-prosjekter på landnivå. Disse medlemmer stiller seg derfor tvilende til om FN vil være i stand til å kunne utøve den koordinerende funksjon som det legges opp til i meldingen.

2.12.3 Menneskerettigheter og menneskelig sikkerhet

Alle verdens stater står bak FNs menneskerettighetserklæring. Respekt for menneskerettighetene, med fokus på menneskelig sikkerhet, er etter komiteens syn derfor et godt utgangspunkt hvor konfliktparter kan enes om ett felles grunnlag for konfliktløsning og statsbygging.

Komiteen mener Norge må arbeide for en rettighetsbasert tilnærming til konfliktløsning, forsoningsprosesser og fredsbygging, basert på menneskelig sikkerhet. Alle mennesker har behov for mat, medisiner, husly og beskyttelse mot vold. Slike basisbehov må dekkes om folk skal oppleve menneskelig sikkerhet.

Komiteen vil i denne sammenheng også framheve arbeidet med å regulere konvensjonelle våpen som påfører sivilbefolkningen unødvendige lidelser. Norge må være en pådriver for full implementering av Minekonvensjonen og ved å arbeide for rask ikrafttredelse og full implementering av Konvensjonen om klaseammunisjon. Det må tas nye skritt i

arbeidet for bedre kontroll med produksjon, handel med, spredning og bruk av håndvåpen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre forutsetter at dette arbeidet skjer i nært samarbeid med våre allierte.

Komiteen viser for øvrig til sine merknader om nedrustning, ikkespredning og rustningskontroll i Innst. S. nr. 28 (2008–2009) om eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2007, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid og sine merknader i Innst. S. nr. 29 (2008–2009) om nedrustning og ikke-spredning.

2.12.4 Beskyttelse av sivile

FNs generalforsamling vedtok i 2005 prinsippet om *Ansvar for å beskytte* (*Responsibility to Protect – R2P*). Det innebærer at det internasjonale samfunn – FN – kan påberope seg dette ansvaret og intervenere når sivilbefolkningers grunnleggende behov for trygghet ikke ivaretas av legale myndigheter.

Komiteen viser til at Ansvarsprinsippet er under videre utvikling, og vil påpeke viktigheten av at Norge engasjerer seg aktivt i dette arbeidet.

Komiteen mener Norge må prioritere beskyttelse av sivile, og spesielt kvinner og barn, i humanitært arbeid knyttet til væpnede konflikter og ved fredsbevarende operasjoner. Det må skapes bredere internasjonal forståelse for å bruke barn og unges evner og roller i konfliktforebygging, freds- og forsoningsprosesser.

2.12.5 Ulike tilnærminger til freds- og statsbygging

Utviklingstiltak kan i gitte situasjoner bidra til å dempe og løse konflikt, men komiteen vil framheve at de først og fremst kan gi resultater i arbeidet for å sikre varig fred og stabilitet etter en akutt konfliktfase. Viktige oppgaver vil da være bistand til statsbygging, demokratisering, utvikling av sivil samfunn og næringsliv i svake, sårbare stater. Andre oppgaver er å forebygge oppblussing av vold og konflikt i land som nylig har kommet ut av en konfliktsituasjon, bidra til sikkerhetssektorreform i statsbyggingsprosesser og støtte initiativer til bedre forståelse mellom trosgrupper og religiøse ledere.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at utviklingstiltak i gitte tilfeller kan bidra til å dempe og løse konflikt, men at det også eksisterer eksempler hvor bistand har bidratt til å opprettholde og forsterke konfliktmønstre. I denne sammenheng merker disse medlemmer seg at et uttalt mål ved Regjeringens bistand til de palestinske selvstyremyndighetene har vært å unngå

fremveksten av ekstreme grupper. Flere rapporter fremhever imidlertid at den massive korrupsjonen i de palestinske selvstyremyndighetene var en medvirkende årsak til Hamas valgseier i 2006. Disse medlemmer mener videre at Norges støtte til Utviklingsorganisasjonen i sørlige Afrika (SADC) har vært med på å legitimere Robert Mugabes diktatur i Zimbabwe.

2.12.6 Regionale aktører – konfliktforebyggende samarbeid

Konflikter har konsekvenser ut over det geografiske området som er direkte rammet. Det er tydelig både i Midtøsten, Afghanistan og i Afrikas mange konflikter. Komiteen har notert seg at det i de fattigste landene er voksende forståelse av samspillet mellom naturkatastrofer, forsyningskriser og konflikt, og at regionalt samarbeid ofte er en del av løsningen.

Norge bør etter komiteens syn ta særskilt ansvar for å bygge kunnskap om helhetlig tilnærming til fredsbevaring og fredsbygging og gjøre slik kunnskap tilgjengelig for FN og regionale aktører. Komiteen mener Norge også bør være åpen for å yte bistand til sivile tiltak for fredsbevaring i regi av regionale organisasjoner.

2.12.7 Sivilt-militært samarbeid

Komiteen mener det prinsipielt er viktig å opprettholde skillet mellom sivil og militær innsats i fredsbygging. Erfaringene fra senere år viser at det ikke er enkelt. Arbeidet for en bedre samordning av utviklingspolitikken overfor Afghanistan er et eksempel på det. Det kan virke som om overordnede militærstrategiske planer blir førende og bistandsinnsats tilpasses disse. For humanitære organisasjoner gir det rammevilkår som ikke oppleves optimale. Komiteen anser det viktig å sikre "det humanitære rom" som gir organisasjonene nødvendig selvstendighet i den humanitære bistanden.

Komiteen er enig i den hovedregelen fra norsk side som er trukket opp for sivilt-militært samarbeid: Internasjonalt humanitært arbeid skal fortrinnsvis utføres av sivile og koordineres av FN, i nærest mulig kontakt med lokale myndigheter. Unntaksvis kan hensynet til rask og effektiv assistanse gjøre det nødvendig å trekke veksler på militære ressurser spesielt innenfor logistikk og transport.

Komiteen vil vise til at også NATOs reaksjonsstyrke (Response Force) har vært brukt til å bistå ved humanitære katastrofer, jf. orkanen Katrina i USA og jordskjelvet i Pakistan, begge i 2005. NATO bør også i framtiden kunne bidra til hjelpearbeidet ved større naturkatastrofer. Komiteen forutsetter at det da skjer på direkte anmodning fra FN eller direkte rammede land. Et engasjement fra alliansen må tilføre

merverdi. Dette fordrer nær og regelmessig koordinering med FN. Komiteen mener at en dialog om katastrofebistand bør inngå som del av det bredere samarbeidet mellom FN og NATO.

2.13 Kapital

2.13.1 Kapitalstrømmer og utviklingsfinansiering

Komiteen vil vise til at tilgang til kapital er viktig for utvikling. Det er vel kjent at selv om bistand er en viktig kilde til kapitalinntekter i de fattigste utviklingslandene, er bildet for utviklingslandene samlet annerledes. Internasjonal bistand fra OECDs medlemsland utgjør rundt 100 milliarder amerikanske dollar årlig. I meldingen påpekes at inntekter fra handel er av en helt annen størrelse, verdien av utenlandske investeringer er alene trolig fem ganger større enn bistanden fra OECD-landene og overføringer fra migranter rundt det dobbelte.

Den største kapitalstrømmen ut av utviklingsland består i betaling for importerte varer og tjenester. Også nedbetaling av utenlandsgjeld, oppbygging av utenlandsreserver og tilbakeføring av overskudd fra utenlandske investeringer innebærer store overføringer ut av u-land. Ulovlig kapitalflukt fra utviklingsland utgjør på årsbasis anslagsvis 7–8 ganger mer enn bistandsoverføringene disse landene mottar.

Komiteen viser til at strategisk bruk av offentlig bistand for å påvirke kapitalstrømmene og øke utviklingslandenes kapitalinngang har vært del av etablert utviklingspolitikk i mange tiår. Virkemidler finansiert av bistand er blitt brukt til blant annet å stimulere til økte private overføringer til utviklingsland, til å fremme utenlandske investeringer i utviklingsfremmende prosjekter, til å øke landenes eksportinntekter og til å fremme importsubstituerende produksjon for deres hjemmemarked. Arbeid for gjeldslette, godt styresett, bekjempelse av korrupsjon er andre eksempler. Komiteen vil også vise til at norsk bistand til utvikling av mer effektive skatteregimer for næringsvirksomhet i u-land kan styrke fattige lands offentlige inntekter betydelig, noe som er oppnådd ved et nytt skatteregime for gruveindustri i Zambia.

Det økte søkelys som de siste årene er satt på kapitaloverføringer knyttet til migrasjon og skatteparadis, er etter komiteens syn en verdifull fornyelse av fokus. I meldingen bekreftes at arbeidet for å påvirke de store pengestrømmene og dreie bruken av dem i en mer utviklingsvennlig retning vil fortsette. Komiteen er enig i denne ambisjonen, men vil understreke betydningen av å få fram nye virkemidler som har effekt og få internasjonalt gjennomslag for reformer.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at bistand ofte blir brukt

som en erstatning for nasjonal skattemobilisering samtidig som det offentlige forbruket opprettholdes. Det er få eller ingen eksempler på land som mottar mer enn 10 prosent av BNI i bistand og hvor skatteinngangen utgjør mer enn 18 prosent av BNI. Høy bistandsavhengighet tenderer videre til å forringe den sosiale kontrakten mellom politikerne og velgerne ettersom førstnevnte blir mer avhengig og ansvarlig overfor donorene enn overfor egen befolkning. Disse medlemmer mener at en stor og vedvarende tilførsel av bistand kan underbygge folkelig deltakelse i samfunnsprosessene ettersom politikerne blir mindre lydhøre og vil sette av mindre tid til å forsvare sine politiske beslutninger overfor velgerne. På denne måten kan bistand undergrave og i verste fall hindre demokratiseringsprosesser i u-landene. Dette er poenget til Andrew Mwenda som mener at norsk bistand er delaktig i å holde Ugandas autoritære president Yoweri Museveni ved makten i landet. Verdensbankforskerne Djankov, Montalvo og Querol (2006) påviser også i en studie av 108 land i perioden 1960 til 1999 at bistand har hatt en negativ effekt på demokratiutvikling og at den negative effekten tilsvaret den av "ressursforbannelsen" for utviklingslandene.

Disse medlemmer viser til rapporten *Opacity Index 2009 – Measuring Global Risks* (Milken Institute) som måler graden av "negativ sosial kapital" et land. Rapporten tar for seg forhold knyttet til korrupsjon, rettssikkerhet, styresett og institusjonell utvikling som alle er avgjørende faktorer for i hvilken grad et land er i stand til å tiltrekke seg investeringer og kapital. Dersom et land øker sin verdi tilsvarende 1-enhet på opasitetsindeksen, tilsvaret dette et tap på USD 1367 per capita/BNI. Disse medlemmer mener at dette synliggjør betydningen av at u-landene selv også iverksetter reformer for å stimulere til økte investeringer.

Disse medlemmer vil peke på rapporten "Financial Institutions' Debt Issuance is Likely to Increase in Sub-Saharan Africa" (Ratings Direct, 30. april 2008) som mener afrikanske land kan frigjøre store mengder kapital ved å utstede obligasjoner. Disse medlemmer er samtidig kjent med at Verdensbanken etablerte programmet "Global Emerging Markets Local Currency Bond" (GEMLOC) i oktober 2007 og at dette er ment å skulle støtte utviklingen av obligasjonsmarkeder i lokal valuta i u-landene, som i neste omgang skal bidra til økte investeringer i disse markedene. Det er disse medlemmers mening at flere afrikanske land burde etterstrebe og bli en del av programmet for å ta del i de økende kapitaltilførslene til kontinentet.

Disse medlemmer viser til at Afrika i dag kun tiltrekker seg om lag 1 prosent av de globale kapitalstrømmene. De fleste av de minst utviklede

landene (Least Developed Countries, LDC) befinner seg i sørlige Afrika. Regionen er preget av høy bistandsavhengighet, høyt korrupsjonsnivå og svak beskyttelse av eiendomsrettigheter (region med lavest verdi på IPRI 2009). Regionen oppnår også lav verdi på Verdensbankens "Doing Business Report 2009" som tar for seg viktigheten av handelsfasilitering. Dette har blant annet medført at kun 8–10 prosent av handelen i sørlige Afrika er intraregional. Disse medlemmer mener at u-landene selv må ta politiske grep i forhold til avbyråkratisering og liberalisering dersom disse landene skal tiltrekke seg en større del av de globale kapitalstrømmene.

2.13.2 Samstemthet, interessemotsetninger og rollekonflikter

Komiteen viser til at man i drøftelser av samstemthet står overfor store problemstillinger knyttet til handel med landbruksvarer og subsidiering i industriland. Norsk Utenrikspolitisk Institutt påpeker i sitt høringsnotat behovet for avklaring av mulige interessekonflikter og rollekonflikter knyttet til Olje-for-utvikling-programmet på den ene siden og norske selskaper som StatoilHydro på den andre siden.

Komiteen mener det er viktig å være bevisst på slike problemstillinger, som blir mer presserende dersom bistandspolitikken ikke gjennomføres på egne premisser, men blir forsøkt gjort mer samstemt med arbeidet for norske interesser gjennom utenrikspolitikken. Problemet blir tydelig når Norge gjennom bistanden gir ekspertråd om skattlegging av petroleumsvirksomhet for å sikre utviklingslandet høyest mulig inntekter, noe som vil kunne redusere fortjenesten til norske oljeselskaper som søker konsesjon eller alt har aktiviteter der.

Etter komiteens mening er det viktig å unngå rolleblanding. Det er avgjørende at man gir rom for en selvstendig bistandspolitikk, der mottakerlandet kan stole på at både faglige råd og annen bistand er styrt av utviklingsformål og gis ut fra utviklingslandets interesse, og ikke er knyttet opp til eller farget av koblinger til egeninteresser i giverlandet.

Skal utviklingsbistandens integritet beholdes, mener komiteen at det er avgjørende at bistandspolitikken altruistiske formål og faglige uavhengighet respekteres og at arbeidet for bedre samstemthet i utviklingspolitikken må bestå i å avgjøre i hvilken grad andre deler av norsk politikk bør endres for å fremme utviklingslands mulighet til å bekjempe fattigdom.

Komiteen mener at nettopp når det politiske ved utvikling gis større oppmerksomhet, blir det å erkjenne reelle interessekonflikter, rollekonflikter og unngå å glatte over vanskelige avveininger helt nødvendig for å skape en troverdig utviklingspolitikk

som har mottakerlandets beste som styrende prinsipp.

Det bør således være åpenhet omkring saker hvor det oppstår interessekonflikter, slik at de kan behandles på en åpen og redelig måte.

Komiteen vil understreke at selv om det trekkes opp høye og generelle ambisjoner i meldingen, bør en være realistisk med hensyn til hvor effektiv bruk av bistand er som virkemiddel til å endre politikken til myndighetene i andre land – og hvor legitimt bruk av utenlandsk pengemakt er for å påvirke indrepolitiske beslutninger i andre land. Det er etter komiteens syn også viktig at slik politikkpåvirkning er forankret i universelt godtatte verdier, noe som menneskerettighetene er et uttrykk for, og ikke er begrunnet i skiftende politiske sympatier eller giverlandets egeninteresser.

Komiteen viser til at det i meldingen slås fast en rekke ganger at utviklingstiltak må forankres i landene selv. Det er bare slik utviklingen kan bli bærekraftig.

2.13.3 Migrasjon og skatteparadiser

En stor del av migranternes overføringer til hjemlandet går til understøttelse av familiemedlemmers løpende utgifter eller til langsiktig kapitalakkumulering. Dersom en økende del av slike privatoverføringer i stedet investeres i mer utviklingsfremmede virksomhet, kan det gi betydelig økte ressurser til fattigdomsbekjempelse.

Et lite, men interessant norsk pilotprosjekt som ble startet i 2008 gjelder migrantoverføringer til Pakistan, og komiteen ser fram til en evaluering av dette når prøveperioden er over.

Komiteen vil vise til at en del av de uformelle pengeoverføringssystemer som benyttes, er lite transparente og rommer risiko for at deler av beløpene går til illegale aktiviteter. Arbeid for å utvikle mer regulære og kontrollerbare systemer med større åpenhet er viktig. Dersom de svært høye kostnadene ved mange slike pengeoverføringer kan reduseres til mer normalt nivå, vil det også øke de nettobeløp som tilflyter migrantenes hjemland. Komiteen støtter arbeidet for å kunne legge forholdene bedre til rette for mer åpne og effektive pengeoverføringer.

Komiteen vil peke på at debatten om finanskrisens årsaker nå har ført til at det trolig kan være bedre muligheter til å få lagt større kontroll og begrensninger på skatteparadisenes rolle. Komiteen anser det strategisk viktig at Norge sammen med andre land og organisasjoner nå forsøker å få gjort noe med dette problemet. Det er ikke bare viktig for utviklingsland, men også for Norge og industriland hvis bedrifter og enkeltpersoner er blant dem som utnytter den mulighet skatteparadiser gir til å unndra skatt, ved lovlige og ulovlige metoder.

Komiteen støtter de hovedlinjer som meldingen trekker opp for arbeidet for å begrense ulovlig kapitalflyt, herunder den rolle skatteparadisene spiller i denne sammenheng.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre vil fremheve at det eksisterer en grunnleggende forskjell mellom skatteparadis som undergraver transparens og innsyn i økonomiske transaksjoner og skattekonkurranse som er konkurranse mellom land om å tilby de beste skattepolitiske rammevilkårene for å tiltrekke seg investeringer. Disse medlemmer mener at u-landene må sikres tilstrekkelig politisk handlingsrom til selv og på uavhengig grunnlag å fastsette egne skattesatser.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til det regjeringsoppnevnte Offentlig utvalg mot kapitalflukt fra fattige land som skal avgi sin innstilling til miljø- og utviklingsministeren i juni 2009. Disse medlemmer viser til at Norfund er pålagt ikke å investere i nye fond utenfor OECD-området. Med spesiell henvisning til Mauritius er det disse medlemmers mening at pålegget hindrer tilførsel av tiltrengt kapital og investeringer i u-land ettersom en stor del av mikrokreditt- og private equity-fondene i Afrika kanaliseres gjennom Mauritius.

Disse medlemmer har med interesse merket seg rapporten "Beyond Aid: New Sources and Innovative Mechanisms for Financing Development in Sub-Saharan Africa" (Verdensbanken, april 2008) som slår fast at landene i regionen kan øke sin kapitaltilførsel med så mye som USD 1–3 mrd. ved å redusere kostnadene i forhold til migranternes overføring av penger.

2.13.4 Investeringer

Komiteen viser til at en rekke høringsinstanser gir uttrykk for at analyse av kapitalstrømmer er viktig, men at utviklingspolitisk sentrale spørsmål om koblinger mellom kapitalstrømmer og fattigdomsreduksjon må bli mer avklart. Komiteen deler dette syn.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at når fattige u-land konkurrerer om å gi utenlandske investorer best mulig betingelser, kan resultatet også bli negativ tilførsel av kapital. Utviklingseffekten av utenlandske investeringer vil blant annet avhenge av hvor store ringvirkninger den gir i vertslandet, i hvilken grad den fremmer kompetanseheving og teknologi som er overførbart til annen virksomhet, hvilken sektor det dreier seg om, skatteordninger for bedriften og hvor

store pengeoverføringer ut av landet virksomheten innebærer.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre mener bredden av problemstillinger knyttet til ringvirkninger og fordelingseffekter av investeringer må følges bedre opp i bistandsforvaltningen.

Komiteen støtter arbeidet for å styrke bedrifters samfunnsansvar når de driver virksomhet i utviklingsland, og viser i den forbindelse til den mer detaljerte gjennomgang av politikken på dette punkt i komiteens Innst. S. nr. 200 (2008–2009) som ble behandlet i Stortinget 5. mai 2009.

Finanskrisens langsiktige virkninger på fattige land er i ferd med å bli svært alvorlige pga. en sterk nedgang i kommersielle investeringer, reduserte eksportinntekter, mindre pengebidrag fra slektninger i utlandet samt reduserte turistanntekter. Behovet for tilførsel av kapital til investeringer i utviklingsfremmende virksomheter, for eksempel gjennom egne investeringsfond, er etter komiteens vurdering derfor større i dag enn for ett år siden.

Komiteen vil vise til Finansdepartementets høringsnotat, Evaluering av de etiske retningslinjene for Statens pensjonsfond – Utland, datert 18. juni 2008, hvor det ble signalisert at

"departementet vil se nærmere på muligheter for å skille ut en liten del av fondet til øremerkede investeringsformål innenfor for eksempel miljøteknologi eller i utviklingsland."

Komiteen viser til Norfunds høringsuttalelse datert 12. september 2008 hvor det tas til orde for etablering av et fond for å investere i såkalte Private Equity (PE) fond i utviklingsland. Utviklingsutvalget foreslo i NOU 2008:14 at Norge i løpet av en fem års periode bygger opp et fond på 10 mrd. kroner for investeringer i lavinntektsland, forvaltet av Norfund, med fokus på Afrika og MUL-landene. Verdensbankens president Zoellick har også tatt til orde for å øke investeringer i u-land på en tilsvarende måte.

Komiteen har merket seg hvordan et slikt fond kan settes opp innenfor rammen av Statens pensjonsfond – Utland sitt mandat, jf. Norfunds rapport som ble oversendt Finansdepartementet i februar 2009. Norfunds forslag er at det nye fondet bør starte med et geografisk fokus på Afrika sør for Sahara samt Sør- og Sørøst-Asia.

Komiteen viser til høringsuttalelse fra Norfund, som mener investeringer i "Private Equity" (ikke-børsnotert egenkapitalinnskudd i bedrifter) vil gi god forventet risikojustert avkastning, og i tillegg bidra med diversifikasjonsgevinster for fondet samlet. Komiteen mener at en slik satsing også vil

være riktig ut fra et etisk ståsted, og ber Regjeringen vurdere å legge til rette for slike investeringer.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser for øvrig til behandling i finanskomiteen av St.meld. nr. 20 (2008–2009).

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre er kjent med at mandatet til Statens pensjonsfond – Utland (SPU) i dag begrenser fondets egenkapitalinvesteringer til mindre aksjeposter i selskaper notert på velfungerende og likvide børser. Norfund fokuserer derimot på unoterte selskaper i lavinntektsland. Norfund framholder at fond i tråd med Utviklingsutvalgets anbefaling følgerig bør ta sikte på å investere på samme måte som Norfund gjør i dag, det vil si investere i ikke-børsnoterte selskaper gjennom investeringsfond (dvs Private Equity fond, også kalt PE-fond). I Norge er det Norfund som har opparbeidet spisskompetanse på denne type investeringer.

Når man ser Norges samlede investeringsportefølje under ett, er det klart at den i for liten grad utnytter de avkastningsmuligheter som er tilgjengelige i verdens fremvoksende økonomier.

Etter disse medlemmers mening er det en forutsetning at et slikt fond, basert på midler fra SPU og ikke fra bistandsbudsjettet, må basere seg på at en rimelig avkastning kan sannsynliggjøres.

Når det gjelder avkastning, viser Norfund til at investeringsfond i u-land de siste 5–10 år kan vise en veldokumentert lønnsomhet med betydelige utviklingseffekter, samtidig som risikoen er blitt betydelig redusert som følge av regulatoriske, juridiske og finansielle reformer. Norfund mener etablering av et investeringsfond derfor kan gjøres på en måte som er finansielt attraktivt for Statens pensjonsfond – Utland, målt ved risikojustert avkastning. Dessuten vil dette bidra til å diversifisere statens samlede portefølje.

Disse medlemmer viser til at Norfund anbefaler at det settes opp et fond som over en 7 års periode investerer 10 mrd. NOK i Afrika sør for Sahara samt i Sør- og Sørøst Asia. Det anføres at et slikt fond vil bidra til å underbygge Norges profil som en samfunnsansvarlig investor. Norfund opplyser videre at et slikt fond vil og bør få høyere krav til helse, miljø og sikkerhet enn det som i dag gjelder for Statens pensjonsfond – Utland.

Det gis i den foreliggende melding beskjed om at en slik fondsetablering vil bli vurdert i Finansdepartementets årlige melding om Statens pensjonsfond – Utland. Da denne meldingen kom, varslet den bare et

nytt investeringsprogram for miljøteknologi, mens den opplyste at et investeringsfond som nevnt overfor vil bli vurdert nærmere.

Skal Norge ved Statens pensjonsfond – Utland investere i flere av de fattige land i Afrika og Asia, framstår investeringer gjennom såkalte PE-fond etter flertallets syn som noe av det mest aktuelle. Flertallet forutsetter at de faglige vurderinger Finansdepartementet nå foretar, bekrefter at et investeringsfond langs disse retningslinjer kan drives med rimelig lønnsomhet over tid.

Komiteens medlemmer fra Høyre viser til at finanskomiteen for tiden behandler stortingsmelding nr. 20, som berører tilsvarende tema. Disse medlemmer ønsker å se sammenhengen med finanskomiteens behandling før en eventuelt slutter seg til forslaget om opprettelse av et slikt fond eller et tilsvarende utviklingsprogram.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen utrede og legge fram forslag om opprettelse av et eget investeringsfond eller -program, med en investeringsramme på om lag 10 mrd. kroner til fremme av næringsutvikling i fattige land i Afrika sør for Sahara og i Sør- og Sørøst-Asia."

2.13.5 Internasjonal handel

Komiteen legger til grunn at handel er en viktig og nødvendig drivkraft for utvikling, forutsatt at handel er en del av en bred og helhetlig utviklingsstrategi. Komiteen understreker at utviklingslandene er avhengig av å styrke sine muligheter til å få fordeler av handel, både gjennom økt produksjonskapasitet, politisk handlingsrom og økt markedstilgang. Komiteen har merket seg den pågående politiske debatten om forholdet mellom nasjonale handelsinteresser og utviklingslandenes interesser, og understreker behovet for en åpen og ærlig diskusjon om norsk handelspolitikk og handel som utviklingspolitisk virkemiddel.

Komiteen merker seg at den norske preferanseordningen for utviklingsland (GSP) har økt importen fra enkelte land, og da særlig Kina, men at importen fra de aller fattigste landene fortsatt er svært lav. Komiteen støtter Regjeringens arbeid i å legge til rette for økt handel, gjennom blant annet Aid for Trade og Handelingsplanen for handelsrettet utviklingssamarbeid.

Komiteen har merket seg at det så langt ikke er oppnådd enighet om en ny WTO-avtale, men at Regjeringen vil bidra til en balansert avtale som gir

utviklingslandene bedre markedsadgang og handlingsrom til å føre en nasjonal politikk tilpasset utviklingsnivå og forutsetninger. Noen konkretisering av hvilke endringer i norske import- og tollregler som Regjeringen vil gjennomføre for å sikre u-land denne økte markedsadgangen, er ikke lagt fram i meldingen. Komiteen vil derfor ikke gå nærmere inn på norsk WTO-politikk i denne sammenheng.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre har for øvrig notert seg at det fra en rekke hold etterlyses et sterkere fokus på internasjonal handel, hvor store spørsmål knyttet til handel med landbruksvarer og subsidiering i nord knapt behandles. Disse medlemmer har notert seg at en rekke av høringsinstansene ser dette i sammenheng med meldingens ambisjon om å formulere en mer samstemt politikk, noe som lett kan lede til at målkonflikter i forhold til innenrikspolitiske forhold blir forbigått eller tonet ned til fordel for en mer harmoniserende beskrivelse.

Også preferanseordningers rolle som utviklingspolitiske virkemidler kunne etter disse medlemmers syn blitt belyst bedre. Norge har etablert en utvidet preferanseordning, som ikke bare omfatter land i tilhørende MUL-gruppen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre finner grunn til å minne om at eksportbasert økonomisk vekst er den viktigste driveren for varig økonomisk vekst og varig fattigdomsreduksjon, som bl.a. påvist i en studie fra Jeffrey Sachs og Andrew Warner i 1995, der en viste klar sammenheng mellom frihandel og økonomisk vekst. Britiske Oxfam har beregnet at Afrika vil få inntekter på rundt 70 milliarder dollar dersom de afrikanske landene øker sin andel av verdenseksporten med 1 pst. Beløpet utgjør omtrent fem ganger det kontinentet mottar samlet i årlig bistand.

Disse medlemmer er oppmerksom på at en eksportrettet vekststrategi også avhenger av andre faktorer enn markedsadgang, og at det er nødvendig å fase inn økt handel og eksport gradvis gjennom bygging av lokale og regionale markeder. Det er også vesentlig at landene har en offentlig sektor som kan bidra til fordeling, kontroll og god forvaltning. Om inntektsfordelingen er meget skjev, blir de fattigdomsreduserende effektene av veksten redusert.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til tenketanken Center for Global Development som hvert år publiserer en oversikt som rangerer vestlige lands politikk overfor u-landene på en rekke indikatorer. På indikatoren "handel" ender Norge hvert år opp blant de dårligste i

klassen som følge av massive tollbarrierer på landbruksprodukter. På tross av Regjeringens signaler om ønske om et mer solidarisk handelssystem, så falt Norge på rangeringen i perioden fra 2007 til 2008. I Norge har mange produkter en tollsats på mellom 300 og 500 prosent. De høyeste tollsatsene er på over 600 prosent. Disse medlemmer merker seg i så måte konklusjonene til forsker Klaus Mittenzwei ved Norsk Institutt for Landbruksøkonomisk Forskning som hevder at norsk toll på landbruksprodukter kan reduseres dramatisk uten at det vil ha konsekvenser for norske bønder ettersom Norge i WTO-forhandlingene har basert mange av sine satser på såkalt "lufttoll". Dette er en form for ekstra toll som skal sikre politisk handlingsrom i forhandlingene. Samlet sett kan Norge kutte landbruksstøtten med 6 mrd. kroner uten at det får konsekvenser for norsk landbruk. Det er disse medlemmers mening at denne formen for samstemthet i handelspolitikken er en "vinn-vinn"-situasjon, både for norske forbrukere og for befolkningen i u-landene. Samtidig vil disse medlemmer understreke viktigheten av at u-landene selv aktivt tilrettelegger for økt handel gjennom lavere transaksjonskostnader, grensehandelsfasilitetring og reduksjon av byråkrati.

2.13.6 Gjeld

Et av lyspunktene det siste tiåret er etter komiteens syn de betydelige gjennombrudd som er oppnådd internasjonalt i arbeidet for å ettergi gjeld til verdens gjeldstyngede og fattige land. Dette har bidratt til å redusere kapitalstrømmene ut av utviklingsland, fordi deres utgifter til renter og avdrag er kuttet. Norge har vært et foregangsland ved å ettergi u-landsgjeld knyttet til den tidligere skipseksportkampanjen uten å belaste dette bistandsbudsjettet.

Komiteen mener det er viktig å videreføre en progressiv gjeldspolitik, delta i internasjonale gjeldsoperasjoner og arbeide aktivt overfor internasjonale finansieringsinstitusjoner for å sikre en ansvarlig utlånspraksis. Komiteen støtter Regjeringens uttalte vilje til fortsatt å forfekte prinsippet om at midler til sletting av gjeld ikke skal bevilges på bekostning av gavebistand.

U-landsgjeld legger store begrensninger på utvikling i Sør, og det er fortsatt et stort behov for å slette gjeld, både for lav- og mellominntektsland. Komiteen mener det er grunn til å vurdere opprettelse av en ny internasjonal mekanisme for sletting av gjeld, som også vurderer gjeldens legitimitet. Komiteen viser til at Norge har tatt initiativ overfor likesinnede land til å utarbeide retningslinjer for ansvarlig utlån, og fremme prinsippet om kreditoransvar i de internasjonale finansinstitusjonene. På lengre sikt bør målet være et bindende internasjonalt regelverk for ansvarlig långiving internasjonalt.

Norge bør fortsette dette arbeidet og bidra til å opprette en arbeidsgruppe på illegitim gjeld og ansvarlig långiving i FN, som skal diskutere både en mekanisme for vurdering av legitimitet og et regelverk for ansvarlig långiving.

For at Norge skal kunne spille en ledende rolle på gjeldsspørsmålet internasjonalt, er det viktig å gå foran gjennom egen utlånspolitik. Komiteen ber Regjeringen vurdere å gjennomføre en fullstendig og offentlig revisjon av all gjeld utviklingslandene har til Norge, og offentliggjøre resultatene av denne revisjonen. Som bidrag til å sikre at man fra norsk side utøver en ansvarlig långiving, ber komiteen om at Regjeringen utreder og på egnet måte forelegger Stortinget spørsmålet om nasjonale retningslinjer for hva som er ansvarlig utlån, herunder bl.a. norske utlån fra Garantiinstituttet for Eksportkreditt (GIEK) og lån fra Statens Pensjonsfond - Utland gjennom kjøp av statsobligasjoner.

Komiteen vil vise til innspill som under høringen og debatten om meldingen er kommet fra organisasjoner som Slett U-landsgjelda og ungdomsorganisasjonen Changemaker. Komiteen viser til at meldingen reflekterer den brede enighet om å løfte arbeidet blant annet med illegitim gjeld og ansvarlig långiving, men at strategier for hvordan dette arbeidet skal følges opp mer konkret er lite utdypet i meldingen. Komiteen mener det er behov for en gjeldsrevisjon ved at norske myndigheter går gjennom alle lån gitt fra Norge til utviklingsland og dagens utlånsrutiner for å se om det foreligger illegitim gjeld som bør slettes og for å forbedre regelverket på dette området.

2.13.7 Bistand og nye finansieringskilder for utvikling

Selv internasjonal bistand i det store bildet er bare en liten del av kapitaloverføringene til utviklingsland, deler komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, den vurdering at bistanden likevel er unik fordi den kan styres direkte mot tiltak med god utviklingseffekt. Behovet for penger som kan bidra til styrking av områder som helse, utdanning, likestilling og barns rettigheter er stort, og vil ikke kunne dekket uten bruk av bistandsmidler som et ledd i en aktiv utviklingspolitikk.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil understreke at u-landene selv har hovedansvaret for egen utvikling, men at det i mange land føres en politikk som er uforenlig med mål om økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon. Det er etter disse medlemmers mening avgjørende at bistandspolitikken overfor disse landene ikke stimulerer til en utvikling hvor disse negative trekkene vedvarer. I så måte vil disse medlem-

mer peke på at budsjettstøtte som bistandsform er spesielt fungibel og at resultatet av slik støtte ikke nødvendigvis er fattigdomsreduksjon, slik som sett i eksemplet med norsk budsjettstøtte til Uganda. På generelt grunnlag mener disse medlemmer at den bistand som gis, spesielt bør fokusere på utdanning, helse, næringsutvikling og mikrokreditt. Enhver bevilgning må underlegges strenge krav til antikorrupsjon og resultatrapportering.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, vil understreke det ansvar Norge har som et av verdens rikeste land, og har positivt merket seg at Regjeringen vil opprettholde nivået på norsk bistand med minst én prosent av brutto nasjonalinntekt. Som på andre budsjettområder vil innsatsens størrelse, innretning og kvalitet være avgjørende for de resultater en kan oppnå. Flertallet understreker betydningen av en samstemt politikk, hvor innsatsen via bistand og andre politikkområder sammen gir økt utviklingseffekt i kampen mot fattigdom og for en mer bærekraftig utvikling.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener det er viktigere å ha fokus på resultatene enn på bistandens størrelse. Disse medlemmer er enig i at norsk bistand fortsatt skal ligge på et høyt nivå i en internasjonal sammenheng, men innser at bistanden bare vil være ett av flere bidrag for utvikling. Gitt en bedre innretning av utviklingspolitikken mener disse medlemmer at rike land som Norge må være innstilt på å øke innsatsen for å bekjempe fattigdom og bidra til mer bærekraftig utvikling. Det kan gi seg utslag innenfor andre politikkområder og budsjettkapitler enn ved økning av offisiell utviklingshjelp.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, konstaterer at toppmøtet i Doha i desember 2008 viste at en generelt ikke har kommet så langt som ønskelig i gjennomføringen av programerklæringen fra toppmøtet om finansiering av utvikling i Monterrey i 2002. På den positive side har flertallet merket seg de resultater som er oppnådd i de siste årenes arbeid for å utvikle nye og innovative finansieringsmekanismer for bistand til utviklingsland – og for å finansiere arbeidet for å styrke globale fellesgoder.

Komiteen viser i denne forbindelse til blant annet langsiktige, bindende forpliktelser om bistand til utvikling av nye vaksiner og immunisering. Disse forpliktelser er gjort om til gjeldsbrev som selges i det internasjonale markedet, og inntektene fra dette

salget har mobilisert betydelige kapitalmengder som brukes til å framskynde utviklingen på vaksinefeltet.

Komiteen viser til at det over en årrekke har pågått drøftinger om etablering av forskjellige typer internasjonale avgiftsordninger, for å sikre en forutsigbar kilde til finansiering av utviklingstiltak uavhengig av de enkelte lands bistandsbevilgninger. Tanken er framtidsrettet, men krever nye holdninger fra nasjonalstatene, og komiteen må konstatere at lite er kommet ut av dette arbeidet i praksis.

Komiteen mener det er viktig at en fra norsk side opprettholder et sterkt engasjement og bygger internasjonale allianser for å få framgang på dette området.

2.14 Aktører og arenaer

Komiteen har notert seg den orientering meldingen gir om ulike kanaler for bistand, herunder multilaterale aktører, stat-til-stat-samarbeidet, sivilt samfunn og frivillige organisasjoner samt næringsliv og private aktører.

2.14.1 Multilaterale aktører

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er enig i at Regjeringen fortsatt vil legge vekt på å opprettholde en høy andel kjernebidrag til særorganisasjonene i FN-systemet og videreføre praksisen med å gi indikative, flerårige tilsagn til de sentrale FN-organisasjonene.

Komiteen vil understreke at en praksis med indikative, flerårige tilsagn må bygge på retningslinjer og definerte mål som er i forståelse med Stortinget.

Komiteen har merket seg at det i meldingen står at "Multilateral bistand reservert spesielle land kalles multi-bi-bistand" (side 90), og forutsetter at meningen er å uttrykke at når bistand til multilaterale aktører er øremerket for spesielle land eller prosjekter/programmer, kalles det multi-bi-bistand og klassifiseres som bilateral bistand av OECD/DAC siden det er giverlandet – og ikke den multilaterale aktørs styrende organer – som bestemmer såkalt "end use".

Komiteen er enig i at Norge fører en kritisk, men konstruktiv dialog med FN og særorganisasjonene om nødvendige reformer og forbedringer i bistandseffektiviteten.

Komiteen har merket seg at Regjeringen vurderer Verdensbanken som effektiv i sin bistandsinnsats og at dens ansatte generelt er svært høyt kvalifiserte, men i møte med den nasjonale forvaltningen, som ofte er svak, kan disse fremstå om dominerende. Når det gjelder kondisjonalitet er det fra norsk side gjennom lengre tid reist kritiske innvendinger mot både Verdensbankens og Det Internasjonale Valutafondets praksis, og komiteen merker seg at mel-

dingen fastslår at det i dag er utbredt enighet om behovet for å redusere antall krav som stilles ved långiving og omfanget av dem.

De globale fondene og nye stiftelsene er kritisert for å bidra til fragmentering av bistandsinnsatsen. Komiteen merker seg at Regjeringen i meldingen derimot understreker at de involverer stor bredde av samarbeidspartnere og skiller seg fra tradisjonelle utviklingsaktører med et særpreget søkelys på resultater. Norge har medvirket til etableringen av flere av de globale helsefondene. I dag har Norge en sentral rolle i to av dem, Den globale vaksinealliansen (GAVI) og Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria (GFATM). Fondene blir styrt som multilaterale organisasjoner med et særpreg som brede allianser av aktører på sine respektive felt. Komiteen har med tilfredshet notert seg at Regjeringen kan opplyse at disse fondene på få år har opparbeidet seg framtreddende roller på sine områder, både når det gjelder størrelse og resultater. Regjeringen mener at fondene og FN-systemet utfyller hverandre godt og stimulerer hverandre til å gjøre en solid innsats. Fondene kan vise til gode resultater i løpet av få år. Komiteen har merket seg at dette er muliggjort blant annet av FN-systemet, som på sin side er avhengig av fondene for å kunne skape egne resultater. Det er viktig at den fremtidige utvikling av FNs strukturer tar høyde for tilknytnings- og vertskapsfunksjoner for de internasjonale fondene som ivaretar deres særpreg og fleksible roller og samtidig gir dem en plass i den globale samarbeidsarkitekturen.

Komiteen ser det som viktig at FN også ivaretar et ansvar for koordinering mellom de ulike aktørene, slik at en best mulig sikrer helhetlige totalresultater, jf. ordningen med stedlig koordinator (resident coordinator).

Komiteen deler Regjeringens uttrykte mål om at Norge skal fortsette arbeidet for å stimulere til nye og utradisjonelle måter å mobilisere penger til utvikling på.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er enig i at Norge må fortsette et sterkt engasjement for FN-reform, og følge opp gode resultater med indikative, flerårige tilsagn.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at Norge er en av de største finansielle bidragsyterne til FN, både i forhold til folketall og totalt. Det er disse medlemmers mening at FNs virksomhet som en sentral aktør på den internasjonale arena er preget av manglende fokus på resultater og at organisasjonens utviklingspolitiske arbeid ofte er fragmentert, samt lider av ineffektivitet og dupliserende virksomheter og man-

dater. Disse medlemmer er derfor på generelt grunnlag usikker på i hvilken grad FN er i stand til å spille en koordinerende rolle i utviklingspolitikken.

2.14.2 Stat-til-stat-samarbeidet

Komiteen har merket seg at Regjeringen, etter hvert som landene etablerer bedre systemer for budsjettering og finansforvaltning, tar sikte på at en økende del av stat-til-stat-samarbeidet skal gis som generell budsjettstøtte eller som programstøtte til prioriterte sektorer. Komiteen ser de administrative forenklingsmuligheter i slik støtte, men understreker at erfaringer med mislighold og korrupsjon tilsier at en fra norsk side forsikrer seg om at kvaliteten i finansforvaltningen og nasjonale riksrevisjonsordninger i det enkelte land er god nok for slik støtte.

Komiteen viser i denne sammenheng til slutt-dokumentet fra Pariserklæringens oppfølgingskonferanse i Accra høsten 2008 om bl.a. styrking av mottakerlandenes kapasitet. Etter komiteens syn er det avgjørende at det settes klare kriterier for forventet kvalitet i landenes finansforvaltning når budsjettstøtte vurderes. En forventer også en gjensidig forståelse mellom giver og mottaker om at kriteriene etterprøves i samarbeidsperioden, og at resultatet må forventes tilfredsstillende eller vise positiv utvikling for at budsjettstøtten opprettholdes.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at flere studier slår fast at budsjettstøtte er mer korrupsjonsutsatt enn annen bistand. Budsjettstøtte kan øke mottakerlandets eierskap til egen utvikling, men kan samtidig øke myndighetenes diskresjon i budsjettplanleggingen. I svake, korrupte stater med statlig kontrollerte medier kan dette være med på å bidra til mer korrupsjon. Samtidig er det grunn til å spørre hvilket eierskap som økes? Budsjettstøtte øker eierskapet til den sentrale regjeringen i landet, som ikke nødvendigvis er demokratisk valgt. I land med manglende demokratisk styresett og høy korrupsjon er det også lite realistisk å tro at de styrende elitene frivillig vil inngå reformer dersom disse reduserer sistnevntes eksisterende fordeler. Disse medlemmer merker seg konklusjonene i flere studier som viser at korrupte land bruker mer på militærutgifter og mindre på utdanning og helse. Budsjettstøtte er samtidig fungebil. Det innebærer at bistand til ett formål gir muligheter for at myndighetene kan benytte sine budsjetter til helt andre formål. Disse medlemmer er kjent med at Norge gir årlig om lag 400 mill. kroner i bistand til Uganda hvorav 65 mill. kroner gis som budsjettstøtte. President Yoweri Museveni gikk tidligere i år til innkjøp av en Gulf Stream luksusjet til-

svarende fem års norsk budsjettstøtte. Den ugandiske regjeringen valgte samtidig å utsette en gjenoppbyggingsplan for områdene herjet av borgerkrigen nord i landet på bakgrunn av mangel på penger. Det er disse medlemmers mening at Norge dermed indirekte har vært med på å finansiere luksusflyet til den ugandiske presidenten og på denne måten vært med på å undergrave fattigdomsbekjempelse og utvikling i landet.

Disse medlemmer merker seg konklusjonene i en rapport fra Christian Michelsen Institutt (2005) som hevder at bistand kan øke korrupsjonsnivået i land med mange konkurrerende sosiale grupper. Budsjettstøtte anbefales dermed ikke til land som har en høy grad av etnisk, lingvistisk eller religiøs heterogenitet. En studie utført av forskerne Anckar, Eriksson og Leskinen ved Åbo Universitet (2002) har utviklet en indeks over etnisk fragmentering. Åtte av 12 land som mottar budsjettstøtte fra Norge per 2009 har ifølge forskerne en høy grad av etnisk fragmentering.

Disse medlemmer registrerer tidligere uttalelser fra utviklingsministeren om at Norge har vært naive og gjennom bistanden bidratt til en korrupsjonskultur i u-landene. Disse medlemmer har vanskeligheter med å se at Regjeringen i meldingen tar konsekvensene av denne erkjennelsen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, vil understreke at utgangspunktet for valg av sektorer som Norge gir støtte gjennom stat-til-stat-samarbeidet må være de behov og forutsetninger det enkelte utviklingsland har for å kunne lykkes bedre i sitt arbeid for utvikling og bekjempelse av fattigdom. I perioden fram til 2015 må støtte til de fattigste landenes innsats for å realisere FN's tusenårsmål prioriteres. Siden storparten av befolkningen i Norges fattige samarbeidsland, særlig i Afrika sør for Sahara, er knyttet til landbrukssektoren på bygdene, må støtten til økt matproduksjon og sikkerhet også gis betydelig høyere prioritet i utviklingssamarbeidet. Flertallet har merket seg at også Regjeringen varsler en økning i bistanden til landbruksutvikling. Flertallet forutsetter derfor at man fra norsk side ikke legger opp til en styring av valg av samarbeidssektorer som reduserer norsk innsats på de nevnte sektorene. Flertallet vil også påpeke at Norge har etterspurt kompetanse og verdifull erfaring fra bistand både på store sektorer som utdanning, helse, landbruk, fiskeri og energi, og at innsats på slike sektorer forutsetter et mye større volum enn den faglige bistand Norge kan og bør stille opp med på mer avgrensede spesialfelter som for eksempel "olje-for-utvikling".

2.14.3 Sivilt samfunn og frivillige organisasjoner

Komiteen mener organisasjonene har en særlig rolle i å bygge opp sine søsterorganisasjoner og interessegrupper i utviklingsland og i å styrke lokale talspersoner på områder som for eksempel miljøspørsmål, menneskerettigheter, mediefrihet og anti-korrupsjon. Blant organisasjonenes fortrinn i bistandsarbeidet er evnen til å nå ut til områder og befolkningsgrupper som staten ikke kan dekke. I krisesituasjoner etter menneske- eller naturskapt katastrofer har frivillige organisasjoner vist stor fleksibilitet og evne til å komme raskt på plass med humanitær bistand.

Komiteen mener det er viktig at de frivillige organisasjoner får muligheter til å øke innsatsen spesielt på sine egne kompetanseområder og der de har samarbeidspartnere med kompetanse, kapasitet og brede nettverk i utviklingsland. Komiteen mener derfor en må vise større varsomhet med politisk detaljstyring av hvilke sektorer organisasjonene skal vektlegge for at de skal få opprettholdt eller økt sin støtte over budsjettkapitlet for langsiktig utviklings-samarbeid. Komiteen mener det er viktig å anerkjenne de frivillige organisasjonenes egenart og at de ikke gjennom detaljstyring og stønadsordninger i stedet skyves inn i rollen som entreprenører for staten.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre forutsetter at de norske bistandsorganisasjonene blir behandlet likt ut ifra bistandsfaglighet og kostnadseffektivitet. Det må videre stilles krav til de organisasjoner som mottar offentlig støtte om effektivitet i administrasjon og effektivitet og måloppnåelse i den bistand og hjelp som gis.

Komiteen har merket seg at Regjeringen mener de frivillige organisasjonene er viktige tjenesteleverandører som bidrar til at grunnleggende rettigheter til liv, helse, utdanning og samfunnsdeltakelse blir oppnåelig for stadig flere mennesker.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, er enig i dette og forutsetter at rammeavtalene gir rom for å opprettholde og øke støtten til disse sektorene.

Flertallet vil også påpeke at samiske organisasjoner og fagmiljøer har betydelig kompetanse som kan være verdifull for bistand til urfolksområder.

Flertallet forutsetter at støtten til frivillige organisasjoners bistands- og informasjonsvirksomhet får rimelig del i den reelle veksten i bistandsbudsjettet. De har også en viktig rolle i opplysnings- og lobbyvirksomhet om nord-sør-spørsmål, og flertallet vil understreke at respekt for deres uavhengighet fra staten er en forutsetning for at de kan fylle

sin kritiske og konstruktive rolle i samfunnsdebatten om utviklingsspørsmål.

Flertallet mener at samarbeidet med frivillige organisasjoner om videreføring av et bredt opplysningsarbeid om sentrale og aktuelle miljø- og utviklingsspørsmål i et globalt perspektiv vil være viktig.

Flertallet viser til at klima-, finans- og matpriskrisen den siste tiden har bidratt til å sette kritisk fokus på mange sider ved vår egen politikk og utvikling og mener at det er grunn til å anta at de pågående geopolitiske endringene og maktforskyvninger i verdenssamfunnet i årene framover vil bringe fram stadig nye saker som utfordrer vår ambisjon om å se "innenrikspolitikk og utviklingspolitikk i sammenheng". Flertallet mener at opplysningsarbeidet i økende grad bør sette fokus på slike temaer. Flertallet vil i den sammenheng understreke de frivillige organisasjonenes rolle som pådrivere og vaktbikkjer. I dette arbeidet vil det være viktig å støtte opp under organisasjonenes bestrebelser på å utvikle gode partnerskap med Sør i opplysningsarbeidet, som kan sikre kritiske innspill og perspektiver fra Sør også på utviklingen i Norge i et globalt perspektiv, så vel som norsk miljø- og utviklingspolitikk.

2.14.4 Næringsliv og privat sektor

Det er etter komiteens syn viktig å stimulere norske bedrifter til å involvere seg sterkere i næringslivet i utviklingsland. I tillegg til å tilføre verdifull kapital som grunnlag for økonomisk vekst kan slikt engasjement bidra til å fremme viktige verdier og prinsipper i utviklingen av privat sektor.

Komiteen mener at næringsutvikling er en viktig forutsetning for å fremme utvikling i et land. Spesielt små og mellomstore bedrifter kan spille en stor rolle. De trekker på lokale ressurser og arbeidskraft, de fremmer entreprenørskap og de bidrar til et variert næringsliv som har flere ben å stå på. Dette gir styrke til en middelklasse som ønsker ro, stabile politiske forhold og gode økonomiske rammebetingelser, noe som bidrar til å fremme utvikling.

Komiteen vil framheve Norfunds rolle som Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland. Komiteen har merket seg at Norfunds samarbeid med Statkraft om SN-Power har vært en kommersiell suksess. Så langt har man ikke bidratt til investeringer i de fattige landene i Afrika sør for Sahara slik som opprinnelig forutsatt. Erfaringene tilsier at man ved slike partnerskap med store kapitalinnskudd må sikre seg bedre mot at midlene forvaltes på en annen måte enn opprinnelig tenkt. Komiteen har merket seg at forhandlinger mellom partnerne har ført til at en i det videre samarbeid også legger opp til at det kommer investeringer i MUL-land i Afrika.

Komiteen har også forventninger til at samarbeidet mellom staten og private aktører om Det norske mikrofinansinitiativ kan bidra til betydelige investeringer i mikrokredittaktiviteter i utviklingsland.

2.14.5 Landvalg, sektorprioriteringer og bistandsbudsjettets struktur

I St.prp. nr. 1 (2007–2008) trakk Regjeringen den konklusjon at det ikke lenger var hensiktsmessig å videreføre skillet mellom hovedsamarbeidsland og andre samarbeidsland. Komiteens flertall sa seg enig i dette i Budsjett-innst. S. nr. 3 (2007–2008), samtidig som komiteen ba om at det foretas en drøfting av både begreper og land, slik at Stortinget også blir forelagt mulige endringer av samarbeidsland.

Dette ble fulgt opp i St.prp. nr. 1 (2008–2009) ved at også begrepet samarbeidsland for langsiktig bilateralt utviklingssamarbeid ble erstattet med en presentasjon av ulike typer samarbeid med ulike typer land. Komiteen konstaterer at begrepet samarbeidsland ikke lenger har en reell betydning. Når også bevilgningspostene for de enkelte land er slått sammen til regionbevilgninger for hele verdensdeler, vil komiteen påpeke den konsekvens at Stortingets mulighet til å utøve styring og kontroll av fordelingen av budsjettet på land er blitt vesentlig svekket. Dette har også betydning for Riksrevisjonens kontrollmuligheter.

Det er komiteens oppfatning at Stortingets mulighet til å bli forelagt og ta stilling til forslag om endringer av samarbeidsland som en følge av disse strukturelle endringer ikke lenger er reelt til stede. Det er i stedet lagt større vekt på Regjeringens ønske om fleksibilitet i valg av samarbeidsland. Fleksibiliteten innen hver verdensdel er i dag meget stor ved at en har samlet tidligere budsjettposter for enkeltland i felleskapitler. Hvert av disse dekker en verdensdel, med unntak av Midtøsten og Afghanistan. Disse områder er flyttet fra miljø- og utviklingsministerens til utenriksministerens ansvarsområde.

Komiteen vil påpeke at etter mange år med ulike endringer i bistandsbudsjettets struktur og administreringen av bistanden er resultatet blitt unødigg komplisert. Dette illustreres ved at de 10 største mottakerlandene har fått midler fra opp til 12–14 ulike bevilgningsposter. Komiteen vil peke på at Stortinget med denne situasjon vil ha vanskelig for å kunne se ut fra budsjettproposisjonens kapitler og poster hvor mye som reelt er planlagt allokert til de forskjellige land. Det er også vanskelig – for ikke å si umulig – å få klarhet i hvor mye som totalt bevilges til for eksempel de viktigste satsingsområdene. Det angis i budsjettproposisjonene til dels tall for hvor stor økningen er i satsingene, men som korrespon-

danse mellom komiteen og departementet har vist, kan det være vanskelig å fastslå hvor mye som totalt bevilges til satsingsområdene.

Både regjeringens politiske behov for fleksibilitet, Stortingets behov for oversikt og kontroll samt bistandsfaglige behov for langsiktighet og mulighet til faglig ansvarlig forberedelse og gjennomføring er legitime behov. Komiteen kan ikke se at dagens budsjettstruktur og organisering av bistandsbudsjettet er en optimal avbalansering mellom disse behov. I stedet for ytterligere tiltak for økt fleksibilitet bør departementet etter komiteens syn først se nærmere på mulighetene for å legge opp til en budsjettstruktur som både gir Stortinget et bedre beslutningsgrunnlag og større innflytelse og samtidig gir regjeringen nødvendig fleksibilitet i spesielle situasjoner.

Komiteen viser til at det på tverrgående fagfelt som for eksempel miljø eller kvinner, er vanskelig å få et bilde av den totale bistandsinnsatsen. Dette fordi disse feltene berører de fleste sider ved bistanden, noe som gjør at de er spredd utover hele budsjettet. Komiteen anmoder derfor om at det utredes å legge om budsjettet slik at det blir lettere å få et overblikk over den totale innsatsen på tverrgående fagfelt.

Komiteen minner om Regjeringens ansvar for å legge til rette for at Stortinget og Stortingets kontrollorgan, Riksrevisjonen, kan utføre sin kontroll med forvaltningen av de store midler som bevilges til utviklingsformål og ber om at Regjeringen på egnet måte forelegger Stortinget alternativer basert på relevante modeller som benyttes i andre land det er naturlig for Norge å sammenligne seg med i utviklingspolitikken. Komiteen vil verdsette en slik mulighet til å drøfte mulige strukturforbedringer og med sikte på en for alle parter mer hensiktsmessig organisering av budsjettet.

Komiteen har for øvrig merket seg at Sverige for å kunne styrke kvaliteten i forvaltningen av bistanden har redusert antall samarbeidsland kraftig. Fra norsk side kan det virke som om spredningen av bistanden på antall land øker. Komiteen vil anbefale at man i alle fall for stat-til-stat-bistanden ser på mulighetene for å begrense antall samarbeidsland og konsentrere seg mer om langsiktig samarbeid med et noe mindre antall fattige land hvor en har meget inngående landkunnskap og kan ha mer langsiktige, rullerende samarbeidsprogrammer.

Komiteen viser til at en del av de land som i dag mottar bistand opplever en økonomisk utvikling som gjør at det etter hvert ikke lenger er naturlig at bistanden utgjør det bærende element i samarbeidet. Komiteen ser positivt på at man i land hvor man derfor faser ut bistanden utarbeider handlingsplaner for å styrke samarbeidet på grunnlag av andre pilarer enn utviklingsbistand.

2.14.6 Kvalitetssikring og forbedringsmuligheter i bistanden

Komiteen mener NORADs årlige resultatrapporter er nyttige, men at de bør kunne forbedres ytterligere. Kvalitetssikringen av bistanden bør også styrkes. For å utvikle ny kunnskap vil komiteen understreke at det ikke er nok med interne gjennomganger og evalueringer, utredninger og ekspertutvalg oppnevnt av departementet. En bør også styrke uavhengig evaluering og forskning på området.

Komiteen er derfor enig i at en stimulerer til økt forskning i Norge om prioriterte områder i utviklingspolitikken, herunder gjennomføringen av tusenårsmålene, og om de sammensatte faktorene som fremmer og hindrer utvikling.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre merker seg at NORAD i organisasjonens siste evalueringsrapport stiller seg tvilende til effektene av norsk bistand. Disse medlemmer mener dette er alvorlig, spesielt med tanke på den betydelige vekst som har vært i det norske bistandsbudsjettet de siste årene. Det er derfor disse medlemmers mening at det er behov for en uavhengig, ekstern evaluering av resultatene av det samlede norske bistandsengasjementet. En slik evaluering må tilfredsstille grunnleggende krav til forskningsmetode, herunder datagrunnlag, kausalitet og generalitet.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre understreker også viktigheten av at en videreutvikler en rutine for definering av resultatmål, ikke minst som grunnlag for konsekvent prospektivt planlagt evaluering. Disse medlemmer mener bistandens effektivitet og resultatene i form av økonomisk og sosial utvikling skal være hovedfokus for slik evaluering.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre mener at for å sikre en bred politisk oppslutning om relativt høye bistandsbevilgninger også i fremtiden, er det viktig å kunne vise til effektivitet og konkrete resultater. Bevilgningene til kvalitetssikring og evaluering av bistanden bør derfor minst øke i takt med veksten i bistandsbudsjettet – ut fra en lav andel av bistandsbudsjettet i dag. Mer konkret bør økte midler settes inn for uavhengig kvalitetssikring og evaluering med sikte på å avdekke feil og mangler knyttet til igangsatte og avsluttende bistandsprosjekt. Denne informasjonen bør på en mer systematisk måte inngå i beslutningsgrunnlaget for fremtidig bistand. Videre bør bevilgningene brukes til å videreutvikle nye tilnærminger

og metoder for evaluering og kvalitetssikring, både på nasjonalt nivå og i samarbeid med andre likesinnede giverland. Metodologi og indikatorer for evaluering er her sentrale stikkord, sammen med satsing på kompetente og uavhengige faginstanser som står for evalueringene. Dessuten bør mottakere av bistanden i større grad bør trekkes med i evalueringene. Det er de som skal leve med resultatene av prosjektene, og de vet best om de virker eller ikke.

Disse medlemmer peker på at en betydelig del av de norske bistandsmidlene kanaliseres gjennom multilaterale organisasjoner. De har sine egne systemer for evaluering og kvalitetssikring, og de er gjennomgående blitt vurdert til ikke å være så gode som ønskelig. Når bistandsmidler kanaliseres gjennom slike kanaler mister en i realiteten mye av kontrollen over dem. Disse medlemmer mener at Norge, sammen med andre viktige giverland, bør se nærmere på systemene for evaluering og kvalitetssikring i FN og andre organisasjoner med sikte på å få til forbedringer.

Disse medlemmer vurderer det som positivt at Norad har begynt å gi ut en årsrapport om evaluering av norsk bistand. Hovedinntrykket er at det gjøres mye bra arbeid innen norsk bistand, men at også mye kan gjøres bedre. Rapporten tar utgangspunkt i noen evalueringer, som trolig har generell verdi, men de kan ikke forventes å fange opp på langt nær alt. Disse medlemmer tar derfor til orde for å styrke bredden og dybden i den årlige rapporten så den kan bli et viktig instrument i arbeidet for å fremme kvalitet på bistanden.

Disse medlemmer viser til Riksrevisjonens gjennomgang av den humanitære bistanden. Det viser seg at sluttrapportene fra humanitære prosjekter ofte begrenser seg til tekniske og økonomiske forhold. Vurderinger av selve den humanitære innsatsen, derimot, er ofte mangelfull. Dette viser at det er et stort forbedringspotensial med hensyn til kvalitetssikring av denne bistanden. Dette gjelder ikke minst i skjæringspunktene mellom den kortsiktige humanitære innsatsen, overgangsbistanden og den langsiktige bistanden. Disse ulike bistandsformene forvaltes av ulike avdelinger i Utenriksdepartementet, og bevilgningene går over ulike budsjettkapitler. Undersøkelsen til Riksrevisjonen avdekker at det er liten grad av koordinering mellom disse bistandsformene. Videre planlegger de humanitære aktørene i liten grad for hvordan den kortsiktige bistanden skal avvikes, og for hvordan den eventuelt skal avløses av en mer langsiktig bistand. Disse medlemmer mener derfor at det bør legges ned en betydelig større innsats for å gjøre overgangen mellom den kortsiktige og langsiktige bistanden mer strømlinjeformet enn i dag.

2.14.7 Hovedlinjer og prioriteringer i utviklingsbistanden

Komiteen viser til at meldingens fokus på tre utvalgte hovedområder – klima, konflikt og kapital legger et perspektiv på drøftingen som gjør at andre prioriterte oppgaver i norsk utviklingssamarbeid dermed ikke blir stående så sentralt i meldingens analyser. Dette fokus på rammevilkår knyttet til klima, konflikt og kapital bidrar på en nyttig måte til debatten om ytre faktorer som påvirker utviklingslandenes muligheter.

Komiteen understreker at bistandens hovedmål skal være økonomisk og sosial utvikling, målt i økt kapasitet hos utviklingsland til å ivareta egne innbygges grunnleggende menneskerettigheter. Kamp mot fattigdom er det sentrale fokus og det formål som krever de største ressurser.

Komiteen legger til grunn at norsk utviklingspolitikk følger de etablerte prinsipper og retningslinjer om rettighetsbasering, fattigdomsorientering, mottakerorientering, nasjonalt eierskap, konsentrasjon, ubundet bistand, relevans i forhold til internasjonal arbeidsdeling og agendaen om bistandseffektivitet.

Komiteen viser til de prinsipielle føringer som er gitt i Innst. S. nr. 93 (2004-2005) om Felles kamp mot fattigdom og de forpliktelser Norge har påtatt seg om prioritering av FNs tusenårsmål i perioden fram mot 2015. Komiteen viser til at dette styrende utgangspunkt også slås fast i den foreliggende stortingsmeldingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, bekrefter at prioriteringen av utdanning og helse som bidrag til å nå FNs tusenårsmål står ved lag og forutsetter at spesielt bevilgningene til utdanning trappes reelt opp, og viser til komiteens gjentatte presiseringer av dette i bl.a. Innst. S. nr. 20 (2007-2008) og budsjettinnstillingene i inneværende stortingsperiode.

Komiteen mener at grunnutdanning til jenter og til barn i sårbare stater og konfliktsituasjoner styrkes spesielt. Støtten til helse og utdanning skal fortsatt gis gjennom alle kanaler.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, slutter seg videre til den foreliggende meldings forslag om å øke støtten til utviklingssamarbeid på landbrukssektoren, og viser til komiteens merknader om økt landbruksbistand i andre avsnitt av innstillingen.

Komiteen understreker også betydningen av å styrke eksportrettet handel fra fattige land som en vesentlig pådriver for økonomisk vekst.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, bekrefter den sterke vekt som i stat-til-stat-bistanden skal legges på klimatilpasningstiltak, miljø og bærekraftig utvikling, fredsbygging, menneskerettigheter og humanitær bistand, olje og ren energi, kvinner og likestilling, godt styresett og kamp mot korrupsjon. Flertallet viser til at de foran nevnte områder betinger bistand av meget forskjellig volum og karakter, og at listen ikke er eksklusiv. Støtten til generell kapasitets- og institusjonsutvikling skal opprettholdes reelt på minst samme nivå som til nå.

Komiteen understreker at det er det enkelte mottakerlands behov og forutsetninger i kampen mot fattigdom og for innbyggernes grunnleggende menneskerettigheter som skal være det sentrale utgangspunkt for norske valg av bistandsinnsatser.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, forutsetter at kapasiteten til faglig solid forberedelse, gjennomføring og evaluering av utviklingssamarbeidet sikres gjennom en nødvendig styrking av bistandsforvaltningen. Det legges økt vekt på uavhengig forskning om utviklingsspørsmål.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet understreker at Fremskrittspartiet ønsker en reduksjon i de generelle bistandsbevilgningene og at dette også nødvendigvis vil medføre en reduksjon i bevilgningene til bistandsforvaltningen.

2.15 Innenriks- og utviklingspolitikk i sammenheng

Komiteen legger vekt på at betydningen av en samstemt politikk for utvikling er understreket av flere regjeringer og at denne intensjonen har bred politisk forankring. Det ble først tatt opp av regjeringen Bondevik II i St.meld. nr. 35 (2003–2004) Felles kamp mot fattigdom. Regjeringen Stoltenberg II har fulgt opp ved å oppnevne det bredt sammensatte Utviklingsutvalget, som la fram sin utredning Samstemt for utvikling? (NOU 2008:14) i september 2008, og ved å utdype spørsmålet gjennom den foreliggende stortingsmeldingen.

De fleste politikkområder er i Norge – som i andre land – utformet med sikte på å tjene nasjonale interesser og formål. Samtidig virker de i større eller mindre grad inn på fattige lands situasjon. Noen ganger støtter politikken opp om utviklingsmålene vi har forpliktet oss til å nå, andre ganger gjør den det ikke. Komiteen støtter arbeidet for å sikre at den samlede effekt av norsk politikk på en rekke felter understøtter vekst og fattigdomsreduksjon i utviklingsland. Det krever samstemthet i politikktutformingen.

Komiteen har merket seg at Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) definerer samstemt politikk for utvikling slik:

"Politikk som sikrer at målene for utviklingspolitikken ikke undergraves av annen politikk myndighetene fører og som også påvirker utviklingslandene, og at disse politikkområdene så langt det er mulig støtter opp under utviklingsmålene."

Komiteen legger til grunn den mer konsekvente presisering i meldingens kapittel 8 om innenriks- og utviklingspolitikk i sammenheng. Den klarer at premissene for utviklingen av en mer samstemt politikk for utvikling er gitt i OECDs definisjon. Økt samstemthet betyr i denne sammenheng at øvrige politikkområder så langt som mulig støtter opp om utviklingsmålene.

Komiteen støtter Regjeringens ønske om å følge opp Utviklingsutvalgets og OECDs anbefalinger om å arbeide mer systematisk med samstemt politikk for utvikling, ved å arbeide for at all norsk politikk blir mer utviklingsvennlig.

Komiteen har merket seg at Regjeringen i meldingen inviterer Stortinget til å vurdere etablering av en praksis for årlig rapportering av hvor samstemt norsk politikk er på relevante områder med hensyn til konsekvensen for utviklingsland. Komiteen mener det er naturlig at slike årlige rapporter fra regjeringen beskriver og drøfter hva som gjøres for å sikre at ulike politikkområder bidrar til utvikling i fattige land. Komiteen anser det som nyttig at rapportene omfatter beskrivelser av faktisk eller forventet effekt på utviklingsland som følge av utøvelse av norsk politikk, utforming av politikken gjennom lover, strategier, posisjoner i internasjonale forhandlinger eller på annen måte. Også utformingen av rammebetingelser for norsk næringsliv bør vurderes i lys av målet om å bidra til utvikling i fattige land.

Komiteen legger til grunn at det med nødvendighet er slik at forskjellige politikkområder ivaretar

ulike hensyn og at det gjennom politiske beslutninger stadig må foretas avveininger mellom til dels konflikterende mål og interesser. Komiteen forutsetter at slike rapporter kan bidra til å tydeliggjøre de mål- og interessekonflikter som måtte foreligge, slik at regjering og storting får et bedre grunnlag for å se mulighetene for å skape en mer samstemt politikk for utvikling og konsekvensene av de valg som gjøres.

2.16 Rettelse i St.meld. nr. 13 (2008–2009)

I brev 27. mars 2009 fra miljø- og utviklingsministeren opplyses følgende:

"I figur 6.6 på side 79 er tallene oppgitt å være i milliarder US dollar. Det riktige er millioner US dollar, slik det også går fram av figur 6.1 på side 73."

3. FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Stortinget ber Regjeringen utrede og legge fram forslag om opprettelse av et eget investeringsfond eller -program, med en investeringsramme på om lag 10 mrd. kroner til fremme av næringsutvikling i fattige land i Afrika sør for Sahara og i Sør- og Sørøst-Asia.

4. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

St.meld. nr. 13 (2008–2009) – om klima, konflikt og kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom – vedlegges protokollen.

Oslo, i utenrikskomiteen, den 29. mai 2009

Olav Akselsen

leder

Dagfinn Høybråten

ordfører

