

Meld. St. 24

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Felles ansvar for felles fremtid

Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk



Innhold

1	Innledning	5	3.3	Overordnede mål og tverrgående hensyn i utviklingspolitikken	29
1.1	Bærekraftsmålene – en global dugnad for å utrydde fattigdom	5	3.3.1	Fattigdomsbekjempelse og det humanitære imperativ	29
1.2	Et utfordrende verdensbilde	6	3.3.2	Tverrgående hensyn	29
1.3	En ny tilnærming til utvikling	7	3.4	Tematiske satsingsområder i norsk bistand	30
1.4	Bærekraftsmålene påvirker utviklingspolitikken	9	3.4.1	Utdanning	30
1.5	Bærekraftsmålene og samstemthet	10	3.4.2	Helse	32
1.6	Meldingens formål og avgrensning	11	3.4.3	Næringsutvikling og jobbskaping	34
			3.4.4	Klima, fornybar energi og miljø ...	37
			3.4.5	Humanitær innsats	42
2	Internasjonale ramme- betingelser for utviklings- politikk og bistand	13	3.5	Utviklingspolitikk er mer enn bistand og pengeoverføringer	46
2.1	Konflikt, humanitære katastrofer og migrasjon	13	3.5.1	Arbeid med internasjonal retts-orden	46
2.2	De fattigste vil befinne seg i områder med høy grad av sårbarhet	14	3.5.2	Godt styresett, demokrati og menneskerettigheter	46
2.3	Globale utfordringer krever globale løsninger: Vi er gjensidig avhengig av hverandre	16	3.5.3	Fred og forsoning	48
2.4	Finansiering for utvikling	17	3.5.4	Globale sikkerhetsutfordringer ...	50
2.4.1	Addis Abeba-konferansen om finansiering for utvikling	17	3.5.5	Likestilling	50
2.4.2	Økt betydning av nasjonal ressursmobilisering	17	3.5.6	Handel i et utviklingspolitisk perspektiv	50
2.4.3	Internasjonale kapitalstrømmer	18	3.5.7	Forskning, høyere utdanning og kunnskapsoverføring	51
2.4.4	Gjeld – varselamp blinker	18	4	Effekten av bistand	53
2.4.5	Utviklingsfinansiering i revers: Korrupsjon og kapitalflukt	19	4.1	Virker bistand?	53
2.5	Globale maktforhold i endring. Nye bistandsaktører	19	4.2	Effekten av norsk bistand	55
2.6	Teknologi og digitalisering	21	4.3	Systemer og verktøy for evaluering og resultatmåling	56
			4.4	Resultatmåling i multilaterale organisasjoner	56
			4.5	Eksempler på resultater av norsk bistand	57
3	Norsk utviklingspolitikk og bistand i dag	23	5	Veien videre – konsekvenser av bærekraftsmålene for utviklingspolitikken	62
3.1	Norsk bistand: De lange linjene ligger fast	23	5.1	Norge som aktiv pådriver for bærekraftsmålene	62
3.1.1	Geografisk fokus	23	5.2	Utviklingspolitikken i lys av bærekraftsmålene	62
3.1.2	Tematisk fokus	24	5.3	Økt bruk av partnerskap	63
3.1.3	Konsentrasjon for bedre resultater	24	5.4	Vi prioriterer innsats på utvalgte områder	64
3.2	Kanaler og samarbeidspartnere ...	24	5.4.1	Utdanning	65
3.2.1	FN og de multilaterale utviklingsbankene	25	5.4.2	Helse	66
3.2.2	De regionale og subregionale organisasjonene	27	5.4.3	Næringsutvikling og jobbskaping	67
3.2.3	Globale fond	27	5.4.4	Fornybar energi for jobbskaping og klima	68
3.2.4	Stat-til-stat bistand	27	5.4.5	Klima og miljø	69
3.2.5	Norske og internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner	28			

5.5	Geografisk konsentrasjon: Hvor skal vi fokusere norsk innsats?	71	5.6.5	Kunnskapsbank for revitalisering av faglig samarbeid	79
5.5.1	Land for langsiktig strategiske partnerskap	72	5.6.6	Digitalisering gir nye muligheter ..	83
5.5.2	Land med behov for stabilisering og konfliktforebygging	72	5.6.7	Innovativ finansiering: resultatbasert finansiering og kontantoverføringer	83
5.5.3	Land sentrale for bekjempelse av globale utfordringer	73	5.6.8	Realisme, resultater, risiko og læring	84
5.6	Hvordan vi skal jobbe og hva vi trenger å gjøre annerledes?	74	5.6.9	God forvaltning, kompetanse og ressurser	85
5.6.1	Mer langsiktighet i den humanitære innsatsen og større fleksibilitet i den langsiktige bistanden	74	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	86
5.6.2	Forsvar av internasjonale kjøre-regler og universelle verdier	76	Vedlegg		
5.6.3	Større fokus på flukt og migrasjon	76	1	Liste over forkortelser	87
5.6.4	Bistand må brukes katalytisk for å mobilisere mer penger til utviklingsformål	77	2	2030-agendaen og bærekraftsmålene	88

Meld. St. 24

(2016–2017)

Melding til Stortinget

Felles ansvar for felles fremtid

Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk

*Tilråding fra Utenriksdepartementet 5. april 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning

1.1 Bærekraftsmålene – en global dugnad for å utrydde fattigdom

Verdenssamfunnet ble høsten 2015 enig om en ny global dagsorden for utvikling. 2030-agendaen med bærekraftsmålene er forankret i FN-pakten og erklæringen om menneskerettigheter. Med bærekraftsmålene legges det opp til en global dugnad for utryddelse av fattigdom, der ingen skal utelates.

Verden har gjort store fremskritt på mange områder. Tusenårsmålet om å halvere andelen ekstremt fattige i verden innen 2015 ble nådd. Også på en rekke andre områder ble tusenårsmålene helt eller delvis oppnådd. Aldri før har så mange mennesker hatt så gode levekår. Aldri før har så mange hatt tilgang til skole og helsetjenester.

Tusenårsmålene, som ble etablert i 2000, markerte starten på en felles internasjonal innsats for å bekjempe fattigdom. 2030-agendaen bygger på dette, men er enda mer ambisiøs. Mens tusenårsmålene handlet om fattige land, er bærekraftsmå-

lene universelle og forplikter alle FNs medlemsland. I fellesskap har verdenssamfunnet større mulighet enn noen gang tidligere i historien til å komme helt i mål: Fattigdom skal avskaffes innen 2030.

Sammen med handlingsplanen fra Addis Abeba for finansiering av utvikling, Parisavtalen om klimaendringer og Sendai-rammeverket for katastrofeforebygging, gir 2030-agendaen føringer for internasjonalt samarbeid og partnerskap. For første gang knyttes det internasjonale arbeidet med fattigdomsreduksjon tydelig til alle de tre dimensjonene ved bærekraftig utvikling; de økonomiske, de sosiale og de miljømessige.

Bærekraftsmålene viser hvordan tilstanden på ett område påvirker andre, og hvordan utviklingsprosessen er betinget av en rekke ulike faktorer. Utviklingspolitikk kan ikke ses isolert fra andre politikkområder, og henger nært sammen med utenriks- og sikkerhetspolitikk. Utviklingspolitikk er også innenrikspolitikk. Det gjelder for alle land, i vår del av verden, så vel som i lavinntekstland.

Utviklingspolitikk handler om mer enn bistand. Ikke minst handler det om diplomati, alliansebygging og arbeid knyttet til internasjonal rettsorden. Bærekraftsmålene innebærer et endelig brudd med tendensen til å se utvikling som en oppgave som først og fremst handler om bistand.

Bistand er potensielt et kraftfullt virkemiddel for å støtte opp om det arbeidet nasjonale myndigheter gjør for å skape utvikling i eget land. Men det er landets ressursgrunnlag, nasjonal politikk, handel og økonomisk vekst som har størst betydning for fattigdomsreduksjon. Privat sektor og private investeringer er den viktigste drivkraften for økonomisk utvikling.

Finansieringsbehovet knyttet til oppfølging av bærekraftsmålene er enormt. Verdensbankens paradigme *from billions to trillions*¹ understreker behovet for i enda større grad å bruke global bistand katalytisk, for å mobilisere andre og større kapitalstrømmer til utviklingsformål. Bistandens multiplikatoreffekt kan styrkes om den innrettes riktig.

Norge deltok aktivt i utformingen av bærekraftsmålene og 2030-agendaen. FNs generalsekretær har gitt statsminister Solberg en pådriverrolle i arbeidet for å nå målene. Norge har i mer enn femti år vært en aktiv og pålitelig aktør i mange fattige land. Vi har bidratt generøst med bistandsmidler i humanitære kriser og til langsiktig utvikling. Giverviljen i det norske folk er noe vi kan være stolte av. Det synliggjør en samfunns- og dugnadsånd vi skal ta vare på. Regjeringen mener at Norge skal opprettholde et høyt bistandsnivå. Forutsetningen for å bevare giverviljen i befolkningen er imidlertid at vi kan dokumentere at bistand gir resultater.

1.2 Et utfordrende verdensbilde

Veien frem mot målet om en verden fri for fattigdom er ikke uten hindre. Selv om levekårene for mange er blitt bedre, er det ikke tvil om at vi står overfor store utfordringer i årene fremover. Bare det siste året har vi sett en utvikling i flere deler av verden som gir grunn til bekymring.

Globale maktforhold og økonomisk tyngdepunkt forskyves. Den verdensorden vi har bygget siden andre verdenskrig, utfordres. Til tross for at verdenssamfunnet på globalt nivå er blitt enig om

normer og avtaler som regulerer handling på ulike områder, ser vi eksempler på svekket respekt for internasjonale kjøreregler. Press mot grunnleggende prinsipper som pressefrihet, ytringsfrihet og forsamlingsfrihet er eksempel på dette. Kvinners seksuelle og reproduktive helse er et annet område som trues av krefter som ønsker å reversere det som er oppnådd de siste årene.

Verden har gjennom teknologi, kommunikasjonsmidler og digitalisering blitt mindre; krig og konflikt, sikkerhet, klima og pandemier har konsekvenser langt utover nasjonale og regionale grenser.

Etter en periode med fallende antall og intensitet av voldelige konflikter, har trenden snudd. Verden har siden 2010 opplevd nye voldelige konflikter, og i noen tilfeller intensivering av gamle konflikter. Globale sikkerhetsutfordringer, klimændringer, miljøforringelse og ikke-bærekraftig bruk av naturressurser undergraver utvikling og holder mennesker fast i fattigdom. Stadig flere fattige lever i vedvarende humanitære kriser som det er vanskelig å komme ut av.

Terrororganisasjoner og organisert kriminalitet – ofte i samspill – skaper og forsterker sårbarhet. Mangelen på sikkerhet og fremtidsutsikter gjør at millioner forlater sine hjem og legger på flukt. Dette er en umiddelbar tragedie for menneskene det gjelder. Det er samtidig en utfordring for transitt- og mottaksland. De fleste land som tar imot flyktninger har selv en høy grad av sårbarhet. På sikt er det et stort problem for det enkelte opprinnelsesland at det tappes for menneskelige ressurser.

Den demografiske utviklingen i Afrika og Midtøsten innebærer at millioner av unge hvert år skal inn på et arbeidsmarked som ikke er i stand til å absorbere dem. Afrikas befolkning ligger an til å fordobles og nå godt over to milliarder innen 2050. Omkring 70 prosent av befolkningen er under 30 år og gjennomsnittsalderen er 18 år. Det anslås at det er behov for nesten 20 millioner nye jobber hvert år. Med mindre utviklingsprosessen kommer inn i en mer positiv bane, vil den demografiske utviklingen føre til økt migrasjon fra fattige til rikere land, der de på flukt håper på et bedre liv.

I 2030 vil tre fjerdedeler av de fattigste ifølge Verdensbanken befinne seg på det afrikanske kontinentet og i områder med høy grad av sårbarhet. Fortsatt bor majoriteten av befolkningen i denne regionen på landsbygda, men dette vil ifølge Afrikabanken ha endret seg innen 2030. Urbanisering

¹ Verdensbanken (2015). «From Billions to Trillions: Transforming Development Finance Post-2015 Financing for Development: Multilateral Development Finance». Rapporten er utgitt av Verdensbanken, men utarbeidet sammen med Afrikabanken, Asiabanken, EBRD, EIB, IDB og IMF.



Figur 1.1 Aleppo, Syria, etter flere års borgerkrig.

Foto: UD/Martin Yttervik

og det faktum at majoriteten av verdens befolkning vil bo i byer krever en annen tilnærming til utvikling og fattigdomsreduksjon, inkludert innsats for klima og miljø. Det påvirker også hvordan forebygging og respons på humanitære kriser utformes.

Det globale bruttonasjonalprodukt (BNP) er ifølge Verdensbanken doblet siden 1990.² Verdenshandelen har hatt en enda kraftigere vekst. Antallet som lever i ekstrem fattigdom er halvert, og det i en periode hvor verdens befolkning har økt med to milliarder mennesker. Det meste av reduksjonen i ekstrem fattigdom har skjedd som følge av utviklingen i Kina. Fortsatt økonomisk vekst vil være avgjørende for å skaffe arbeid til de millioner av mennesker som hvert år er rede til å komme inn på arbeidsmarkedet, og for å utrydde fattigdom i tråd med bærekraftsmålene.

I sin siste rapport om utsiktene for den globale økonomien viser Verdensbanken til at det har vært stagnasjon og nedgang i økonomisk vekst i OECD-land³ så vel som i fremvoksende økono-

mier og utviklingsøkonomier.⁴ Den økonomiske utviklingen antas å ta seg opp i 2017 og fremover, men det understrekes at det er usikkerhet knyttet til dette. Den politiske og økonomiske utviklingen i USA, Europa og Kina vil påvirke det som skjer i utviklingsøkonomiene.

Det internasjonale pengefondet (IMF) og anerkjente økonomer diskuterer nå om den økonomiske politikken som har vært rådende siden åttitallet, ikke i tilstrekkelig grad har tatt inn over seg at det er enkelte grupper som over tid har kommet dårlig ut. Dette har ifølge IMF bidratt til å skape ulikhet og spenninger som kan undergrave muligheten for videre økonomisk vekst.

Flere land tar nå til orde for mindre åpenhet og mer proteksjonisme som svar på det de oppfatter som negative konsekvenser av globalisering. Proteksjonisme er ikke løsningen og denne polariseringen er en risiko for gjennomføringen av bærekraftsmålene og den økonomiske veksten som må til for å innfri dem. Verdenssamfunnet må samles om politikk og tiltak som kan sikre fortsatt handel og globalt samarbeid.

1.3 En ny tilnærming til utvikling

Bærekraftsmålene bygger på tusenårsmålene, men er mer ambisiøse. I 2030-agendaen er det overordnede prinsippet at ingen skal utelates (*leaving no one behind*).

Bærekraftsmålene reflekterer hvor kompleks verden er; hvordan utvikling og fattigdomsreduksjon er betinget av en rekke faktorer.

Bærekraftsmålene krever en helhetlig tilnærming til global, regional og nasjonal utvikling. Alt henger sammen. Det nytter ikke å se ulike områder adskilt fra hverandre. Det betyr at gjennomføring av ett eller flere mål vil påvirke måloppnåelse på andre områder. Krig, konflikt og sikkerhet er knyttet sammen med sosial og økonomisk utvikling, så vel som med spørsmål knyttet til naturressursforvaltning, klima og miljø. Agendaen inneholder også konkrete mål knyttet til korrupsjon, rettssikkerhet, rett til informasjon, inkluderende beslutningsprosesser og ansvarlige institusjoner som er sentrale for gjennomføringen av alle bærekraftsmålene.

Bærekraftsmålene tar konsekvensen av at vi er gjensidig avhengig av hverandre, selv om det er

² Verdensbanken. «GDP at market prices (constant 2010 US\$) – 1960–2015».

³ OECD: Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling.

⁴ Verdensbanken (2017). *Global Economic Prospects: Weak investments in uncertain times*.

store forskjeller i våre forutsetninger for å nå målene. Globale utfordringer og bevaring av globale fellesgoder krever felles løsninger. Nye partnerskap mellom internasjonale organisasjoner, myndigheter, privat sektor og sivilt samfunn er nødvendig, både på globalt, regionalt og nasjonalt nivå.

Forskyvninger i globale maktforhold og økonomisk tyngde påvirker oppfølging av 2030-agendaen. Det blir stadig mindre relevant å dele verden inn i utviklingsland og oss andre. Flere av landene som tidligere var lavinntektsland er i dag mellominntektsland og er selv betydelige internasjonale aktører, investorer og bistandsgivere i fattigere land.

Gjensidig avhengighet betyr felles ansvar og at vi må finne felles løsninger. Det er i vår interesse å bidra til forebygging og stabilisering i land truet av konflikt. Det er i vår interesse at mennesker får bedre levekår og fremtidsutsikter i sine egne land. Det vil bety økt global sikkerhet og flere fremtidige handelspartnere. Det er til vår fordel å bevare globale fellesgoder. En mer integrert verden betyr at det på mange måter gir mindre

mening å skille skarpt mellom «våre» og «deres» interesser. Det blir i stedet i stadig større grad mer relevant å snakke om vinn-vinn situasjoner, der innsats gir resultater som kommer både lavinntektslandene og oss til gode. Norsk næringslivs engasjement i lavinntektsland er et eksempel på dette. Det kan gi jobbskaping og inntekter til landene samtidig som det er i vår interesse at norsk næringsliv finner nye markeder. Det stimulerer til at lavinntektsland blir i stand til å konkurrere med oss.

Prinsippet om at ingen skal utelates innebærer at både bilaterale og multilaterale givere, i samarbeid med myndighetene i landene selv, må vurdere hvordan dette kan gjøres best mulig. Det er ressurskrevende å nå ut til de aller fattigste og mest marginaliserte; til mennesker med funksjonsnedsettelse, minoritetsgrupper, folk i avsidesliggende områder – mennesker som lever med flere lag av marginalisering. Det vil i mange tilfeller måtte gjøres vanskelige avveininger mellom det å bruke ressursene på å nå så mange som mulig, og det å rette innsatsen direkte mot bestemte grupper.

Boks 1.1 FNs bærekraftsmål for 2030¹

1. Utrydde alle former for fattigdom i hele verden
2. Utrydde sult, oppnå matsikkerhet og bedre ernæring og fremme bærekraftig landbruk
3. Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder
4. Sikre inkluderende, rettferdig og god utdanning og fremme muligheter for livslang læring for alle
5. Oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners stilling
6. Sikre bærekraftig vannforvaltning og tilgang til vann og gode sanitærforhold for alle
7. Sikre tilgang til pålitelig, bærekraftig og moderne energi til en overkommelig pris
8. Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle
9. Bygge robust infrastruktur, fremme inkluderende og bærekraftig industrialisering og bidra til innovasjon
10. Redusere ulikhet i og mellom land
11. Gjøre byer og bosettinger inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige
12. Sikre bærekraftige forbruks- og produksjonsmønstre
13. Handle umiddelbart for å bekjempe klimendringene og konsekvensene av dem
14. Bevare og bruke hav og marine ressurser på en måte som fremmer bærekraftig utvikling
15. Beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av økosystemer, sikre bærekraftig skogforvaltning, bekjempe ørkenspredning, stanse og reversere landforringelse samt stanse tap av artsmangfold
16. Fremme fredelige og inkluderende samfunn for bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer
17. Styrke gjennomføringsmidlene og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling.

¹ Det er 17 bærekraftsmål og 169 delmål. Disse er nærmere beskrevet i vedlegg 1.



Figur 1.2 Bærekraftsmålene pryder FN-bygningen i New York.

Foto: UN Photo/Cia Pak

1.4 Bærekraftsmålene påvirker utviklingspolitikken

Norge tar bærekraftsmålene på alvor. I tillegg til at Norge skal følge opp disse universelle målene på hjemmebane skal vår utviklingspolitikk utformes slik at den på best mulig måte bidrar til at bærekraftsmålene oppnås i lavinntektsland. Bistand skal brukes katalytisk og vi skal i større grad ta utgangspunkt i privat sektor som motor i utviklingsprosessen. Engasjement fra privat sektor er helt nødvendig for å oppnå økonomisk fremgang i lavinntektsland.

Bistand er viktig, men den må gi resultater og ha effekt. Derfor har denne regjeringen allerede startet en prosess for tydeligere resultatorientering og bistandseffektivitet. Det er foretatt en geografisk konsentrasjon av bistandsinnsatsen og tatt forvaltningsmessige grep. Antall land som får norsk bistand er redusert fra 113 til 89⁵ i perioden 2014 til 2016 og antall bistandsavtaler er redusert fra 6400 til 4152 i samme periode. Bistandsbud-

sjettet konsentreres om fem hovedsatsingsområder; 1) utdanning, 2) helse, 3) næringsutvikling og jobbskaping, 4) klima, fornybar energi, miljø og 5) humanitær innsats. Satsingsområdene står alle sentralt i arbeidet for økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon. De henger sammen og er gjensidig forsterkende.

Samtidig som norsk utviklingspolitikk skal ta utgangspunkt i bærekraftsmålenes helhetlige tilnærming til utvikling, vil de fem hovedsatsingsområdene i bistandsbudsjettet ligge fast. I tråd med det nye tankesettet bærekraftsmålene representerer, skal vi gjøre det vi allerede er engasjert i på en bedre måte, danne nye partnerskap og utvikle nye metoder for effektiv bistand.

Mens bistandsmidler ifølge Verdensbanken i 2000 utgjorde fem ganger mer enn utenlandske direkteinvesteringer i lavinntektsland, er dette forholdstallet halvert i 2014. Når bistandens relative betydning synker, må tyngden av vår innsats etter hvert dreies mot bruk av andre utviklingspolitiske virkemidler. Vår rolle som pådriver i internasjonale fora og brobygger i konflikt blir enda viktigere. Mer vekt skal legges på arbeidet for internasjonal rettsorden, freds- og sikkerhetspolitikk,

⁵ Foreløpige tall for 2016.

handelspolitikk, politisk og økonomisk dialog, og faglig samarbeid.

I mange land der vi tradisjonelt har vært en stor bistandsgiver, beveger vi oss mot en annen type samarbeid. Etter mer enn 50 års bistands-samarbeid, har Norge bygget et omdømme som gir et godt grunnlag for en gradvis overgang fra et bilateralt forhold basert på bistand til et forhold basert på felles interesser, samarbeid om multilaterale spørsmål, handel, investeringer, kultur og forskning. Dette kan for noen land bety at vi i en overgangsfase gjennom strategiske partnerskap øker bilateralt engasjement for å støtte opp under denne prosessen. I noen tilfeller er situasjonen slik at landet er mer interessert i kunnskaps- og kompetanseoverføring enn store bistandsoverføringer.

Norsk bilateral bistand er med noen få unntak konsentrert i land som i henhold til OECDs definisjon har en høy grad av sårbarhet. Norge er en aktiv pådriver for at også den multilaterale bistanden i større grad skal brukes i slike områder. Det er i disse områdene flesteparten av mennesker i nød og fattigdom etter hvert vil befinne seg. Dette gjelder særlig land på det afrikanske kontinentet og deler av Midtøsten.⁶ Tyngden av norsk bistand vil fortsatt gå til disse områdene.

Verdenssituasjonen tilsier at vi i norsk utviklingspolitikk retter større oppmerksomhet mot land og områder som er direkte eller indirekte rammet av krig og konflikt. Dette gjelder primært land i det geografiske beltet fra Mali i

vest via Nord-Afrika, Afrikas Horn og Midtøsten til Afghanistan i øst.

Resultatrapportering er et viktig prinsipp i 2030-agendaen. De 17 hovedmålene har 169 delmål og 230 indikatorer som skal måle fremdrift nasjonalt og internasjonalt. Tilgang til etterprøvable statistikk er en forutsetning for å få dette til. Dette er i mange land en stor utfordring. Tall finnes for bare halvparten av indikatorene, og disse er ofte av dårlig kvalitet. Bærekraftsmålenes resultatorientering krever derfor investering i nasjonale statistikkssystemer og åpenhet omkring data slik at alle parter ansvarliggjøres.

Verdenssamfunnet ble på globalt nivå enig om bærekraftsmålene, men vi må være forberedt på at oppfølging på landnivå kan bli hindret av manglende reell politisk vilje, sosio-kulturelle forhold og interessekonflikter. Mange av landene som har størst behov for utvikling og bistand preges dessverre av at makt og midler er konsentrert om en liten elite som ikke nødvendigvis ønsker endringer i et system som gir dem privilegier.

1.5 Bærekraftsmålene og samstemthet

Bærekraftsmålene har utvidet perspektivet på hva som er utviklingsrelevant politikk. De tydeliggjør hvordan ulike politikkområder må ses i sammenheng og hvordan tiltak i en del av verden påvirker situasjonen et annet sted. Utviklingspolitikk føres ikke i et vakuum.

Politikk med primært formål om å sikre norske interesser innen- og utenlands har også virkninger for andre land, direkte eller via grenseoverskridende fellesgoder som klima og global sikker-

⁶ OECD (2016). *States of Fragility 2016: Understanding violence*. Paris: OECD Publishing. Mens antall ekstremfattige er forventet å synke på verdensbasis, vil antall ekstremfattige i sårbare områder ifølge OECD øke til 542 millioner innen 2035, mot 480 millioner i 2015.

Boks 1.2 Kompakt – konsultasjonsorgan om samfunnsansvar

Kompakt er regjeringens konsultasjonsorgan i saker knyttet til næringslivets samfunnsansvar. Høsten 2011 fikk Kompakt ny struktur og mandatet ble revidert. I dag består Kompakt av 33 medlemmer som alle representerer ulike interessegrupper; myndigheter, næringslivet, fagbevegelsen, sivil samfunn og akademien. Medlemmer oppnevnes for to år av gangen.

Kompakt har to overordnede målsettinger for sitt arbeid:

- Å styrke regjeringens grunnlag for politikkutforming og beslutninger knyttet til

næringslivets samfunnsansvar med hovedvekt på internasjonale problemstillinger

- Å styrke dialogen mellom regjeringen, næringslivet, interesseorganisasjoner og akademien i sentrale spørsmål knyttet til næringslivets samfunnsansvar.

Kompakt ledes av Utenriksdepartementet, som også innehar sekretariatsfunksjonen.

het. Bærekraftsmålene forsterker kravet til sammenheng mellom utenriks- og innenrikspolitikk, for å skape utvikling i alle land og sikre globale fellesgoder. Det er derfor et mål for Regjeringen å påse at norsk politikk i minst mulig grad er til ulempe for andre land og fortrinnsvis bidrar til utvikling.

Utenriksdepartementet har siden 2010 hatt en nær dialog med andre departementer om virkninger av deres politikk på utviklingsland. Hvert år summeres denne dialogen opp i en rapport til Stortinget om hvor samstemt Regjeringens politikk er på sentrale temaområder. Klima, handel, investeringer, skatteparadiser, sikkerhet, kunnskapsdeling, helse og utdanning er blant tema som har vært behandlet. Sammenhengen og synergiene mellom politikken på disse områdene har vært drøftet, også i lys av Norges betydelige bistandsinnsats. Konklusjonene fra disse rapportene og fra andre norske og internasjonale rapporter og indekser, er at norsk politikk med få unntak er blant de mest samstemte i OECD-området.

Gjennom hele perioden det har vært laget slike rapporter har det vært nær dialog med det sivile samfunn, både direkte og i det offentlige rom, om hvor samstemt norsk politikk er. Dialogen har bidratt til økt oppmerksomhet i Regjeringen omkring de utviklingsrelaterte virkningene av norsk politikk og til økt gjensidig forståelse av muligheter og dilemmaer. Den har også bidratt til endringer i politikken, som for eksempel i revisjonen av regelverket for land-for-land rapportering som er i gang. Et eksempel fra tidligere er den mangeårige diskusjonen om sletting av gjeld til fattige utviklingsland som til slutt gjorde dette mulig.

Globalt betyr investeringer og handel mye mer for utvikling i fattige land enn bistand gjør. Samtidig er selskapers forståelse av hvordan de skal utøve sitt samfunnsansvar viktig for at deres virksomhet i fattige land skal komme lokalbefolkningen til gode. De rammene den norske staten legger for næringslivets samfunnsansvar er derfor et sentralt element i debatten om samstemt politikk. Regjeringen ser dette som viktig og har gjennom Kompakt-forumet institusjonalisert en regelmessig dialog med næringsliv, sivilsamfunn og andre om dette temaet (se boks 1.2). Erfaringene fra Kompakt er økt gjensidig forståelse for hverandres synpunkter.

1.6 Meldingens formål og avgrensning

Regjeringen har vært – og er – opptatt av reform av utviklingspolitikk og bistand. Det har i regjeringsperioden vært lagt frem flere meldinger til Stortinget som beskriver deler av utviklingspolitikken. Med denne meldingen ønsker Regjeringen å gi en bredere fremstilling av utviklingspolitikken som tar opp i seg elementer fra de tematiske meldingene, samtidig som føringene i 2030-agendaen legges til grunn. Meldingen må dessuten sees i sammenheng med meldingene til Stortinget om veivalg i sikkerhetspolitikken og om hav i utenriks- og utviklingspolitikken som også legges frem våren 2017. Sistnevnte omhandler særlig oppfølging av bærekraftsmål 14 om bevaring og bruk av havets ressurser på en måte som fremmer bærekraftig utvikling. Der viktige problemstillinger og tema er behandlet grundig i de andre meldingene, vil omtalen i denne meldingen være begrenset og i stedet vise til de andre meldingene.

Denne meldingen tar utgangspunkt i at bærekraftsmålene gjelder for alle, og at det fordrer en helhetlig tilnærming til global utvikling. Ønsket om samstemthet innebærer at utviklingspolitikk ses i sammenheng med andre politikkområder, også innenrikspolitikk. Meldingen er likevel avgrenset til utviklingspolitikk og bistand. Den skal gi retning for hvordan Norge kan bidra til at fattige land når bærekraftsmålene.

Meldingen omhandler den bredere utviklingspolitikken. Bistand er bare ett av flere utviklingspolitiske virkemidler. Ettersom bistand handler om å gjøre mest mulig effektiv bruk av norske skattebetaleres penger, gis dette likevel størst oppmerksomhet i meldingen.

Den første delen av meldingen gir en analyse av endrede rammebetingelser for utviklingspolitikken (kapittel 2). Den andre delen beskriver norske utviklingspolitiske prioriteringer og hovedsatsingsområder (kapittel 3). Den tredje delen drøfter bistandseffektivitet og resultater av norsk bistand (kapittel 4). Den siste delen av meldingen tar for seg veien videre – hva vi skal gjøre annerledes, mer eller mindre av i årene fremover, og hvordan vi skal drive en effektiv bistand (kapittel 5).



Figur 1.3 Meldinger til Stortinget fra Utenriksdepartementet under regjeringen Solberg av relevans for utviklingspolitikken.

2 Internasjonale rammebetingelser for utviklingspolitikk og bistand

Vi har vært vitne til betydelig økonomisk og sosial utvikling i verden som helhet siden andre verdenskrig. Internasjonalt samarbeid og avtaleverk har bidratt til å gjøre verden bedre på mange områder. Fra norsk side skal vi bidra til å videreføre og forsterke den positive utviklingen. Samtidig ser vi at omforente internasjonale kjøreregler er under press, og vi skal ikke undervurdere utfordringene vi står overfor når det gjelder gjennomføringen av bærekraftsmålene. Det vil være viktigere enn noensinne å ha en god forståelse av kontekst, og gjøre gode risikovurderinger knyttet til usikkerhet, når innsats planlegges og gjennomføres.

2.1 Konflikt, humanitære katastrofer og migrasjon

Bærekraftsmål 16 slår fast at utvikling og fattigdomsreduksjon fordrer fredelige samfunn. I store deler av verden, inkludert i Europas nærområder i sør og sørøst, hindres utvikling og fattigdomsreduksjon av vold, manglende økonomisk inkludering og politisk ustabilitet. Mer enn 65 millioner mennesker er drevet på flukt og inn i en situasjon preget av usikkerhet og nød – det høyeste tallet siden andre verdenskrig. 130 millioner mennesker trenger humanitær hjelp og beskyttelse. Nødhjelpsbehovet FN har definert for 2017 er det største noensinne. Større oppmerksomhet om de underliggende årsakene til langvarige kriser, ustabilitet og sårbarhet er en forutsetning for å lykkes med 2030-agendaen.

Opplevelse av manglende økonomiske muligheter og tro på fremtiden har potensielt sikkerhetsmessige konsekvenser, særlig i grupper som i utgangspunktet føler seg marginalisert. Radikalisering er en utfordring i mange land. Det samme gjelder organisert kriminalitet med menneskesmugling og annen ulovlig handel. Dette undergraver allerede svake rettsstater ytterligere.

Den demografiske utviklingen i Afrika kan potensielt være en ressurs. Det er imidlertid vanskelig å se hvordan det i tide skal utvikles et

arbeidsmarked som er i stand til å absorbere millioner av unge hvert år. Dette er en enorm utfordring for regionen, og forutsetter god økonomisk styring og gode rammebetingelser for næringsutvikling. Dersom regionen ikke lykkes i å skape sysselsetting og velfungerende arbeidsmarkeder, vil dette få store konsekvenser også for vår egen verdensdel.

Migrasjon er drevet av sammensatte årsaker som krig, konflikt, klimaendringer og miljøforringelse. Det handler også om dårlig styresett og manglende utsikter til bedre levekår. Ifølge nøkterne anslag er det i dag om lag tre millioner afrikanere som forlater kontinentet hvert år. Samtidig er det betydelig migrasjon internt på konti-



Figur 2.1 Al-Shabaab-soldater på militærøvelse i Somalia.

Foto: Farah Abdi Warsameh/AP/Scanpix

nentet, både til lavinntektsland, mer utviklede økonomier og inn mot storbyene. Gitt befolkningsveksten og utfordringene Afrika står overfor, er det ventet at migrasjonen ut av Afrika vil tilta.

Forskning viser at det er urealistisk å se bistand som et effektivt virkemiddel for å påvirke migrasjonsstrømmer. Bistand har som formål å redusere fattigdom. Bistand gis for å fremme helse og utdanning, skape arbeidsplasser, øke inntekter og gi folk flest et bedre liv. Dette er imidlertid prosesser som tar lang tid og som avhenger av mange andre faktorer enn bistand. På kort sikt er høyere utdanning og bedre inntekt faktorer som gir økt snarere enn redusert migrasjon, fordi flere får råd til å reise til land hvor de kan tjene bedre. Erfaring og forskning viser at inntektsgapet mellom land må bli dramatisk mye mindre enn det vi i dag ser mellom for eksempel Afrika og Europa før folks ønske om å migrere avtar.

2.2 De fattigste vil befinne seg i områder med høy grad av sårbarhet

Målet om å utrydde ekstrem fattigdom innen 2030 er ambisiøst. En økende andel av de gjenværende ekstremt fattige vil befinne seg i land og områder med svake forutsetninger for utvikling, ofte rammet av konflikt og klimaendringer. Antall mennesker på flukt – statsløse, internt fordrevne eller flyktninger – øker.

Begrepet sårbare stater har ofte blitt brukt om land i konflikt eller land der statsapparatet har brutt sammen. Denne begrepsbruken er i ferd med å endres. I stedet for å snakke om sårbare stater, viser man til grad av sårbarhet.

OECD har lansert en ny tilnærming til måling av lands sårbarhet som gir et rammeverk for å bedre forstå kompleksiteten i utfordringene og vurdere hvor og hvordan innsatsen bør rettes. Sårbarhet ses som en kombinasjon av å være utsatt for risiko, og at staten, systemet eller lokalsamfunnet har utilstrekkelig evne til å håndtere, absorbere eller begrense disse risikoene.

I henhold til OECDs målinger defineres 56 land i dag som land med høy grad av sårbarhet. Innen 2035 regner man med at rundt 80 prosent av de som lever i ekstrem fattigdom vil leve i en kontekst som er definert som sårbar (se boks 2.1 og figur 2.2).

Det anslås at det i 2013 var 767 millioner ekstremt fattige i verden. Dette er rundt 800 millioner færre enn ved årtusenskiftet. Tusenårsmål 1 om halvering av fattigdom innen 2015 ble dermed

Boks 2.1 Mot en ny forståelse av sårbarhet – fra «sårbare stater» til «sårbarhetsdimensjoner»

OECD og Verdensbanken har endret klassifisering og tilnærming til sårbarhet, fra et fokus på «sårbare stater» til «sårbarhetsdimensjoner». Sårbarhet ses som et fenomen som i varierende grad påvirker alle stater, ikke bare de som tradisjonelt har vært betraktet som sårbare eller rammet av konflikt. Dette skyldes blant annet en erkjennelse av at også mellominntektsland kan ha høy grad av sårbarhet og at enkelte områder i disse landene kan være særlig sårbare. OECD har utarbeidet et såkalt sårbarhetsbarometer, der man ser på statens eller samfunnets evne til å håndtere risiko innen fem dimensjoner: Økonomisk, miljømessig, politisk, sikkerhetsmessig og sosial sårbarhet.¹ Jo mindre evne til å håndtere utfordringer og kriser innen disse dimensjonene, desto høyere er graden av sårbarhet.

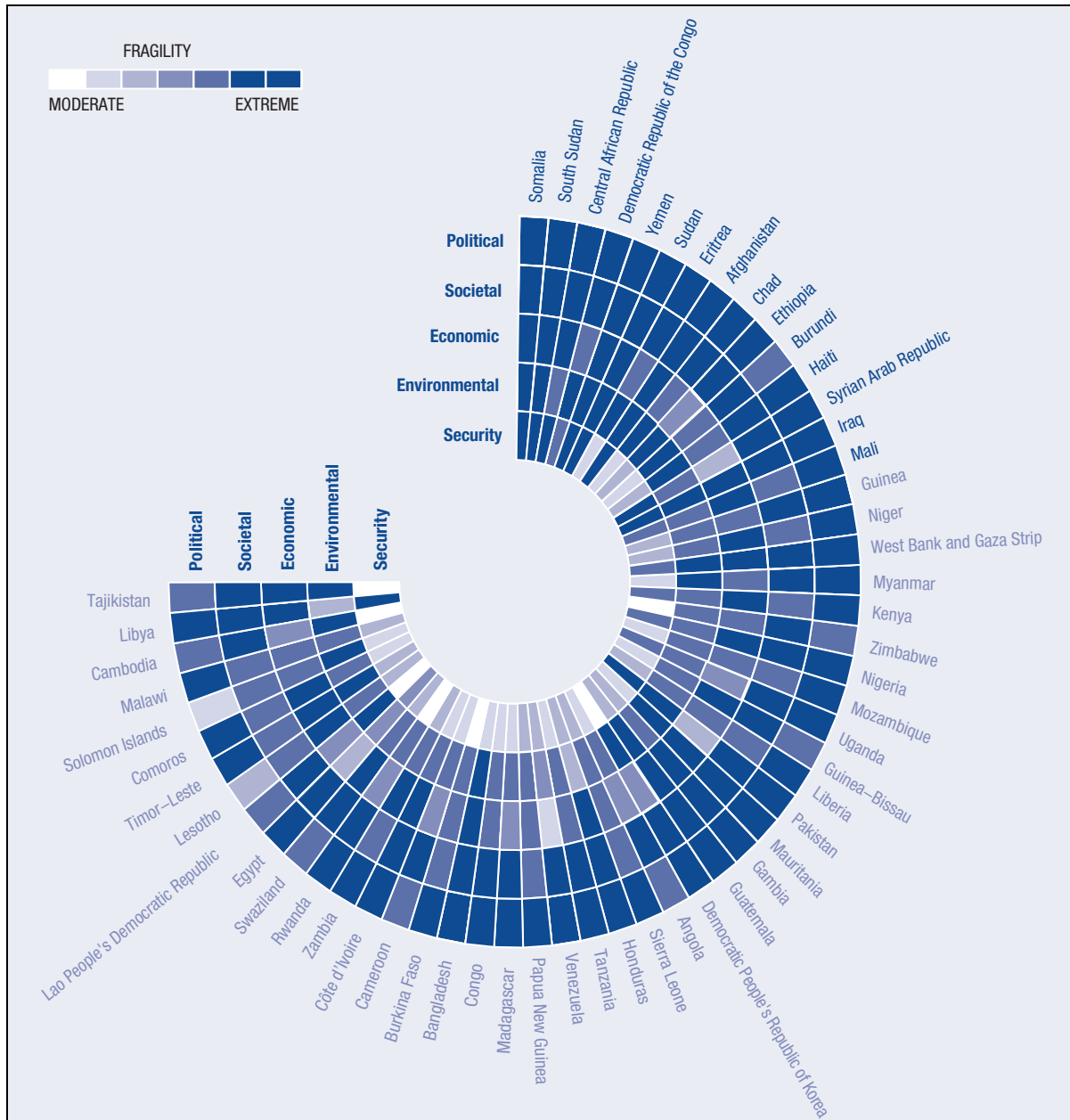
¹ OECD (2016), *States of Fragility 2016*.

nådd. Mange av de som kom ut av fattigdom befinner seg imidlertid like over fattigdomsgrensen. De er derfor sårbare for å falle tilbake under grensen dersom de økonomiske forutsetningene skulle endres. Tyngden av de som kom ut av fattigdom befinner seg i Kina og India.

Halvparten av de ekstremt fattige i verden befinner seg i Afrika sør for Sahara. I gjennomsnitt lever de ekstremt fattige av bare 1,16 dollar om dagen – langt under den internasjonalt fastsatte fattigdomsgrensen på 1,90 dollar om dagen.

Verdensbankens prognoser viser at fattigdommen vil fortsette å synke i Asia. Selv i beregninger der høye vekstrater for BNP per innbygger er lagt til grunn, oppunder 4 prosent, vil det være rundt 200 millioner ekstremt fattige i Afrika sør for Sahara i 2030. Hvis veksten derimot kun blir som de siste 20–25 årene kan antallet bli 400 millioner.

Høy befolkningsvekst er en viktig årsak til den utfordrende situasjonen i Afrika sør for Sahara. Mangel på tilgang til helsetjenester, utdanning og arbeid bidrar til at mange jenter får barn tidlig. Det er generelt høye fødselsrater, i gjennomsnitt 5 barn per kvinne. FN anslår at befolkningen i Afrika sør for Sahara har økt fra 228 millioner mennesker i 1960 til 1 milliard i 2015. Om prognosene fra FN slår til, vil befolkningen mer enn



Figur 2.2 OECDs sårbarhetsbarometer, 2016

Kilde: OECD

dobles innen 2050. Også i Midtøsten og Nord-Afrika har befolkningen mer enn firedoblet seg i perioden 1960–2015, fra 105 til 424 millioner mennesker. Frem mot 2050 anslår Verdensbanken at befolkningen i regionen vil øke til nærmere 650 millioner mennesker.

Afrika vil de neste tiårene ha en sterk økning i antall mennesker i produktiv alder. 70 prosent av befolkningen er ifølge FN under 30 år. Dette er potensielt en ressurs. En betydelig del av den høye økonomiske veksten i mange afrikanske

land har imidlertid vært knyttet til ressursutvinning og kapitalintensivt næringsliv med lite sysselsetting og svært begrensede ringvirkninger. Veksten har i mange land dessuten vært lite inkluderende og skapt økte inntektsforskjeller og sosial polarisering. I Afrika må økonomisk vekst fremover i større grad være basert på arbeidsintensiv virksomhet. Uten en inkluderende vekst og modernisering av økonomien, vil befolkningsøkningen være en betydelig trussel for utviklingsprosessen.



Figur 2.3 FN anslår at det finnes 2,4 millioner internt fordrevne mennesker i regionen rundt Tsjadsjøen, derav 1,5 millioner barn. 10,7 millioner har akutt behov for humanitær hjelp. Rundt 25 prosent av alle barn som ikke går på skole i verden i dag, befinner seg i Lake Tsjad-regionen.

Foto: Espen Røst/Bistandsaktuelt

Verdens fattige – og i enda sterkere grad de afrikanske fattige – bor fortsatt på landsbygda og lever av jordbruk. Produktiviteten i jordbruket må opp, og det på en bærekraftig måte som ivaretar økosystemer og hindrer naturforringelse. Men selv med økt produktivitet kan ikke jordbruket fylle oppgaven som motor for produktivitsvekst og jobbskaping på lengre sikt. Mange av landene i Afrika sør for Sahara har betydelige marine ressurser og gode muligheter for utvikling i de «blå næringene». Det kan ligge et betydelig uutnyttet potensiale for mange lavinntektsland i disse ressursene dersom det satses på god bestandsforvaltning og kystfiske som kommer befolkningen til gode.

Med bærekraftsmålene har verden forpliktet seg til å sikre at ingen skal utelates. Skal dette oppfylles, må man identifisere dem som ekskluderes når andres levekår forbedres. Dette kan være etniske og religiøse minoriteter, urfolk, mennesker med nedsatt funksjonsevne eller mennesker i fjernliggende strøk på landsbygda eller slumområder i raskt voksende byer. De kan befinne seg

både i de fattigste landene og i mellominntektsland. Gode tilnærmingmåter for å nå ut til alle må utvikles, i fellesskap med landene selv. Uten reell vilje og innsats fra nasjonale myndigheter, vil målet ikke kunne nås. I noen tilfeller vil det være hensiktsmessig med inkluderende universelle ordninger som omfatter alle, mye etter modell fra vårt eget samfunn. Andre ganger vil det være nødvendig med målrettet innsats for å dekke spesielle behov der fattigdommen er størst.

2.3 Globale utfordringer krever globale løsninger: Vi er gjensidig avhengig av hverandre

I en stadig mer integrert verden har vi blitt mer avhengige av hverandre. Problemer, goder – og onder – stoppes ikke av landegrensene.

Klima og miljø, global helse, fred og sikkerhet er de mest sentrale globale fellesgodene norsk utviklingspolitikk er rettet inn mot. Bevaring av hav og åpne internasjonale finanssystemer står

også sentralt. Norsk alliansebygging og diplomati på tvers av regioner, vårt arbeid for fremme av menneskerettigheter og respekt for folkeretten blir stadig viktigere.

En av de største globale utfordringene fremover er antibiotikaresistens. Dette omfatter miljø, helse, mat, landbruk og akvakultur og er relevant for en rekke av bærekraftsmålene. Antibiotikaresistens er derfor en tverrgående global utfordring som må settes høyere på den globale agendaen.

Det er sammenfall mellom globale fellesgoder og mange bærekraftsmål. 2030-agendaen og bærekraftsmålene gjelder alle land og er mer rettet mot globale utfordringer enn det tusenårsmålene var.

En mer samstemt politikk for utvikling vil i økende grad innebære at nasjonal politikk også må fremme globale fellesgoder som alle land, ikke minst de fattigste, nyter godt av. Lavinntektsland vil ha særlig nytte av tiltak som sikrer inkluderende utvikling, og som forebygger natur- og humanitære katastrofer samt grenseoverskridende kriminalitet og terror.

Mange mellominntektsland er svært viktige deltakere i å løse globale utfordringer. Der innsats for å løse slike utfordringer kan kombineres med å oppnå betydelige lokale eller nasjonale utviklingseffekter, kan det være svært hensiktsmessig å bidra med bistandsmidler. Et eksempel på dette er den norske innsatsen for bevaringen av regnskog i Brasil.

2.4 Finansiering for utvikling

De viktigste finansieringskildene til utvikling i et land er innenlands ressursmobilisering, direkte utenlandsinvesteringer og tilbakeføring av midler fra utflyttede borgere. Bistandens relative andel av kapitalstrømmene er blitt stadig mindre, også i de fattigste landene. Etter gjeldsletteprosessene på nittitallet ble mange land, ikke minst i Afrika, kredittverdige og i stand til å tiltrekke seg kapital fra nye kilder. Mange har i etterkant hatt høy økonomisk vekst og en positiv utvikling. Selv om det nå er tendenser til oppbremsing av den økonomiske veksten og nedgang i investeringsraten, er den langsiktige trenden at private kapitaloverføringer øker. Sårbarhet og variasjoner understreker behovet for at bistand brukes på en effektiv måte for å legge grunnlaget for fortsatt og økt privat kapitalflyt til lavinntektsland, også til de aller fattigste.

2.4.1 Addis Abeba-konferansen om finansiering for utvikling

For å realisere bærekraftsmålene i lavinntektsland kreves det store investeringer både i næringsvirksomhet, infrastruktur og sosiale forhold. Bistand kan være et viktig bidrag, men tyngden av finansiering vil komme fra andre kilder.

Dette var utgangspunktet for konferansen om finansiering for utvikling i Addis Abeba i 2015, som resulterte i en handlingsplan (Addis Ababa Action Agenda) for å finansiere bærekraftsmålene. Planen er en bredspektret katalog av tiltak og ambisjoner, og legger særlig vekt på:

- mobilisering av innenlandske ressurser, blant annet gjennom bedre skattesystemer og innkreving av skatt
- katalytisk bruk av bistand for å mobilisere større private strømmer
- behovet for mer inkluderende økonomisk vekst, herunder ved sterkere mobilisering av kvinner som økonomiske aktører
- kamp mot ulovlig kapitalflyt og korrupsjon.

Handlingsplanen er spesielt tydelig på behovet for nasjonal ressursmobilisering, som plasseres i hjertet av utviklingsagendaen. Den innebærer også en realitetsorientering når det gjelder bistandens muligheter og begrensninger. Samtidig løfter den frem behovet for bistand som utløser annen finansiering i mye større skala enn hva som er tilfellet i dag. Sluttdokumentet reflekterer i noen grad *billions to trillions*-paradigmet som Verdensbanken, IMF og de regionale utviklingsbankene etablerte i april 2015, noen få måneder før Addis-konferansen.

2.4.2 Økt betydning av nasjonal ressursmobilisering

Den absolutt største og viktigste kilden til finansiering av både offentlige investeringer og offentlig tjenesteyting er nasjonale finansielle ressurser mobilisert gjennom innkreving av skatter og avgifter.

I Afrika var bistand og skatteinngang tilnærmet like store tidlig på nittitallet, mens i dag utgjør skatt dobbelt så mye som bistand.¹ Potensialet for beskatning i mange land i Afrika, Asia og Latin-Amerika er fortsatt dårlig utnyttet. Dels skyldes dette manglende registre over eiendom og bedrifter samt over folks inntekter. Dels er grunnen

¹ Fjeldstad, OH (2010). «Taxation in Africa: Myths, facts and challenges». Norad-konferansen 2010.

svake og korrupte systemer for innkreving av skatt og avgifter.

Å betale skatt har historisk vært knyttet til fremveksten av en moderne stat med økt demokrati. Styrking av skattesystem er derfor også et essensielt demokratiseringstiltak i mange land. I dag har rundt halvparten av alle lavinntektsland og lavere mellominntektsland skatteinntekter som utgjør mindre enn 15 prosent av BNP. Gjennomsnittet for land med mer utviklede økonomier er ifølge IMF rundt 40 prosent. IMF mener at utviklingslandene generelt har et potensial til å øke skatteinntektene til 20–25 prosent på mellomlang sikt, gjennom styrket skattepolitikk og innkreving.

2.4.3 Internasjonale kapitalstrømmer

Det har de siste tiårene skjedd store endringer i finansstrømmene som finansierer utvikling. Verdensbanken estimerer at privat kapital har utgjort over 80 prosent av kapitalstrømmene til utviklingsland siden tusenårsskiftet. Direkte utenlandsinvesteringer og private overføringer av inntekter fra utflyttede borgere er de viktigste kildene til ekstern finansiering.

Medregnet bistand fra nye aktører ligger global bistand nå på om lag 180 milliarder dollar per år. Volumet er mer enn fordoblet siden år 2000. Bistandens andel av de totale kapitalstrømmene til utviklingsland er likevel blitt stadig lavere, i og med at de private kapitalstrømmene har vokst enda raskere. Bistand utgjorde om lag to tredeler av den eksterne finansieringen til Afrika sør for Sahara i 1990, nå utgjør den ca. 20 prosent². I løpet av det neste tiåret forventes bistandens andel av de totale overføringene til utviklingslandene å flate ut på et nivå under 10 prosent.

Det er imidlertid store forskjeller mellom land. Private investeringer er svært ulikt fordelt og relativt konsentrert. Over to tredjedeler av disse investeringer kanaliseres fortsatt til et titalls utviklingsland og fremvoksende økonomier. For de aller fattigste landene, spesielt land med høy sårbarhetsgrad, utgjør bistand fortsatt en betydelig del av den eksterne finansieringen. Disse landene sliter med å tiltrekke seg utenlandske investeringer. En oppgave for global bistand og internasjonal samhandling er dermed å bidra til at forutset-

ningen for å tiltrekke seg private investeringer bedres også i de fattigste landene.

Gjennomføringen av gjeldsletteprosessen HIPC (Highly Indebted Poor Countries) og økonomiske reformer i samme tidsrom i mange av de fattigste landene på nittitallet, skapte et bedre investeringsklima og gjorde mange afrikanske land kredittverdige. Tilgangen på ulike typer kapital fra utlandet tok seg opp og flere av landene har i flere år vært blant de raskest voksende økonomier i verden.

Kapitalkildene er sårbare for endringer i investeringsklima og variasjoner i verdensøkonomien. For eksempel har lavere råvarepriser de siste årene økt driftsbalanseunderskuddene i mange afrikanske land, og gjort spesielt vestlige investorer mer forsiktige.

Gode rammebetingelser er en forutsetning for at utenlandske investorer skal satse i et land. Anslagsvis 90 prosent av inntektene fra investeringene i fattige land blir ført ut av landene snarere enn å bli reinvestert der³. Det ligger en viktig nasjonal utfordring – og et stort utviklingspotensial – i å skape rammebetingelser som gjør det mer attraktivt å reinvestere slike inntekter i landene hvor de skapes. Rammebetingelser er minst like viktig for innenlandske investorer. Politisk og økonomisk usikkerhet gjør at også nasjonale investorer velger å sende sine midler til utlandet i stedet for å investere i produktiv virksomhet i sitt eget land.

Bistand kan ikke under noen omstendighet veie opp for fall i andre kapitalkilder. Bistand må brukes på en slik måte at det legges grunnlag for nasjonal ressursmobilisering og privat finansiering. Fattigdomsreduksjonen fremover hviler på at de store kapitalkildene er åpne for de fattigste landene også i fremtiden.

2.4.4 Gjeld – varselamper blinker

Det siste tiåret har låneopptaket i fattige land igjen økt. Mange land i Afrika har blitt rikere og mer robuste, men samtidig har flere bygget opp betydelig ny gjeld, også til fremvoksende økonomier som Kina, India og Brasil. Hvis det ikke tas lærdom av historien og ny opphopning av ikke-bærekraftig gjeld skjer, kan man få en gjentakelse av tidligere gjeldskriser. Her blinker det nå noen varselamper. Særlig i de fattigste landene har gjelds-sårbarheten økt etter 2013. Nye gjeldsproblemer

² Sy, Amadou and F.M. Rakotondrakaza (2015). «Private capital flows, official assistance, and Remittances to Africa: Who gets what?» *Global Views* 2015:2. The Brookings Institution.

³ Griffiths et al. (2014). *Financing for development post-2015: Improving the contribution of private finance*. Brussel: Europarlamentet

må forebygges gjennom ansvarlig låntaking og långivning. Verdensbanken og IMF har et særskilt ansvar for å gi låntagerland god rådgivning på dette området.

2.4.5 Utviklingsfinansiering i revers: Korrupsjon og kapitalflukt

Kapitalflukt

Anslag på volumet av ulovlig kapitalflyt fra land i Afrika, Asia og Latin-Amerika varierer betydelig, og er omstridte. OECD⁴ viser dog til generell enighet om at ulovlig kapitalflyt sannsynligvis overstiger bistandsstrømmer og investeringer. Dette tilsier i så fall et volum på om lag 800 milliarder dollar eller mer per år.

Den internasjonale utfordringen ligger i å hindre at slike penger føres ut av landene på ulovlig vis. Internasjonalt samarbeid om etterforskning av ulovlige kapitalstrømmer er viktig. Det samme gjelder det internasjonale samarbeidet for å få økt innsyn i skatteparadiser og utveksle informasjon om hvem som er de reelle eierne av verdier og selskaper.

Korrupsjon

IMF har beregnet at det globalt stjeles mellom 1500 og 2000 milliarder dollar årlig gjennom korrupsjon i det offentlige, omtrent 2 prosent av globalt BNP.⁵ IMF regner imidlertid med at kostnadene for samfunnet er betydelig høyere.

Korrupsjon er et av de aller største hindre for utvikling. Korrupsjon er et fenomen som går igjen i alle samfunn, men har størst konsekvenser i land med svake institusjoner og systemer for åpenhet og kontroll, og hvor det legges begrensninger på offentlig debatt. Bare der hvor lederne selv ønsker å slå ned på korrupsjon og setter et eksempel gjennom åpenhet, innsyn og konsekvent straffeforfølgning er det mulig å redusere problemet. Bistand kan bidra til å bygge gode institusjoner, men landene må selv sikre mekanismer som gjør at institusjoner fungerer og lover håndheves.

I dialogen med samarbeidsland legger FN anti-korrupsjons-konvensjon og de delene av bærekraftsmål 16 som omhandler korrupsjon og åpenhet et godt grunnlag. Det gjøres et verdifullt arbeid i en rekke internasjonale fora for å

Boks 2.2 Miljøkriminalitet

Miljøkriminalitet utgjør nå den fjerde største svarte økonomien globalt sett og har stor negativ innvirkning på verdens fred og sikkerhet. Miljøkriminalitet gjør at skatteinntekter unndras. Det fratar folk levebrød og fremtidige generasjoner muligheter som er knyttet til biologisk mangfold og naturressurser som ødelegges. Interpol og FNs miljøprogram rapporterer at flere ikke-statlige grupper, terroristgrupperinger og kriminelle nettverk finansierer sine aktiviteter ved utnyttelse av naturressurser i konfliktområder, og estimerer at minst 40 prosent av interne konflikter har en forbindelse til naturressurser.¹ Miljøkriminalitet blir også sett på som en inntektsmulighet for fattige; organiserte kriminelle grupper bruker fattige til å utføre ulovlig jakt, tømmerhugging, fiske eller ulovlig gruvedrift.

¹ INTERPOL og UNEP (2016). *Environment, Peace and Security? A Convergence of Threats*. 69 land responderte på undersøkelsen.

bekjempe korrupsjon og ulovlig kapitalflukt. EU, UNODC, OECD, G7, G20, OECDs gruppe mot hvitvasking av penger (FATF), *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), IMF, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene har dette på sin dagsorden. Norge deltar i internasjonalt antikorrupsjonsarbeid gjennom mange av disse globale organisasjonene og initiativene, og har hatt ledende roller i flere av dem.

2.5 Globale maktforhold i endring. Nye bistandsaktører

Endringene i utviklingsfinansiering er del av et større bilde av endrete globale maktforhold og endret relasjon mellom bistandsgivere og -mottakere. De fattigste landene får stadig flere samarbeidspartnere. Blant disse er BRIKS-landene (Brasil, Russland, India, Kina, Sør Afrika) og land i Midtøsten, store private givere og fond, samt nye institusjoner som Den asiatiske infrastrukturbanken (AIIB).

Det er lite statistikk over bistand fra de fremvoksende økonomiene, men et grovt anslag fra Verdensbanken viser at bistand fra disse landene utgjør 10–15 prosent av bistanden fra OECD-

⁴ OECD (2014). *Illicit Financial Flows from Developing Countries: Measuring OECD Responses*.

⁵ Reuters (2016). «IMF: Global corruption costs trillions in bribes, lost growth». 11.05.16.

Boks 2.3 Nye investorer i Afrika

Kina og India har en lang historie i Afrika, særlig i Øst-Afrika, men den målrettede aktiviteten var beskjedent frem til 1990-tallet. I 1980 var Kinas handel med Afrika på ca. 1 milliard dollar. Den økte med rundt 700 prosent gjennom 1990-årene og i 2011 var den verdt cirka 166 milliarder dollar. Kina bidro også med utbygging av infrastruktur for å fremme handel, og som vennskapsprosjekter. Etter årtusenskiftet har statlige lånebaserte utviklingsprosjekter innen naturressurser og infrastruktur fortsatt å øke i mange land. Private kinesiske investeringer og tjenesteforetak har fulgt hakk i hæl. I 2013 hadde disse investeringene nådd 26 milliarder dollar. Selv om USA og EU fremdeles er de største investorene i Afrika¹ er dominansen brutt, ikke bare av Kina og India, men også av land i Midtøsten, som De forente arabiske emirater.

¹ AfDB, UNDP og OECD (2016). "External resource flows and tax revenues for Africa". I *African Economic Outlook* (kapittel 2).

land.⁶ Selv om det fortsatt kan ta tid, ser vi antakelig begynnelsen til slutten på OECD-bistandens dominans. De fremvoksende økonomiene, spesielt Kina, legger vekt på andre faktorer enn vesten i sitt samarbeid med Afrika. De trekker på sine egne utviklingserfaringer med fokus på investeringer i infrastruktur og landbruk, og de blander seg ikke – i hvert fall ikke eksplisitt – inn i nasjonal politikk.

Nye bistandsaktører og långivere med alternative verdsettelse har gitt lavinntektsland økt handlingsrom. Lavinntektsland kan i økende grad «velge bort» bistand som er basert på det som oppfattes som vestlige modeller og krav, f.eks. knyttet til miljø, menneskerettigheter og økonomisk styring. Normer og kjøreregler utviklet av FNs medlemsland i fellesskap blir derfor stadig viktigere som grunnlag for påvirkning og dialog, siden disse angår alle.

Forskyvninger i globale maktforhold påvirker også det multilaterale systemet og andre regionale og internasjonale allianser. Vesten har ikke lenger samme definisjonsmakt og gjennomslagskraft i utviklingen av globale normer. I løpet av de

siste par tiårene har land i Asia, Latin-Amerika og Afrika i større grad krevd å få sin stemme hørt i FN. Dette er i utgangspunktet positivt. Større engasjement kan gi økt nasjonalt eierskap og større vilje til gjennomføring av normer man har vært med på å vedta. Utfordringer oppstår imidlertid når dette resulterer i press mot tidligere omforente internasjonale kjøreregler, for eksempel knyttet til kvinners rettigheter. Denne utviklingen kan forsterkes dersom toneangivende land som USA gjør alvor av planene om å redusere støtten til FNs fond og programmer.

FN preges til tider av fastlåste gruppedynamikker som bidrar til sterkere motsetninger mellom medlemslandene. Dette fører ofte til fastlåst nord-sør dynamikk i enkelte saker, til dels innen menneskerettigheter, internasjonal strafferett og økonomisk utvikling. I forhandlingene om bærekraftsmålene var det positivt at den tradisjonelle nord-sør motsetningen gjorde seg noe mindre gjeldende.

Norge er en pådriver i internasjonale fora. Vi er blant de som sterkest målbærer behovet for internasjonale kjøreregler og felles løsninger. På områder som menneskerettigheter, likestilling og kvinners rettigheter, havretten, samt klima og miljø er det rimelig å si at vi har påvirket den internasjonale dagsorden. Arbeidet med FN70 er ett eksempel (se boks 2.4).

Boks 2.4 «FN70: En ny dagsorden» – vellykket alliansebygging på tvers av de regionale blokkene

Verdens maktforhold har endret seg siden etableringen av FN ved slutten av andre verdenskrig. Nye strukturer og utfordringer krever nye måter å tenke og arbeide på. Utenriksministeren lanserte i februar 2015 prosjektet «FN70: En ny dagsorden» som et norsk bidrag til nytenkning og forslag til reform av FN. Norge inviterte Mexico, Jordan, Indonesia, Colombia, Etiopia, Ghana og New Zealand til å delta i prosjektet for å utarbeide felles anbefalinger til den nye Generalsekretæren i FN. På tvers av de tradisjonelle regionale grupperingene i FN forhandlet FN70-landene frem en rekke anbefalinger som ble overlevert påtroppende generalsekretær António Guterres i november 2016. Guterres har på basis av dette initiativet invitert landene til videre dialog om reform av FN.

⁶ Verdensbankgruppen (2013). *Financing for Development. Post 2015*.

FN og Bretton Woods-institusjonene er ikke lenger alene som premissleverandører for en internasjonal orden og multilateralt styresett. G20 har i løpet av de siste årene utviklet seg til å bli en betydelig premissleverandør, også når det gjelder normsetting. Verdens økonomiske forum (WEF) likeså.

Mangfoldet av sammenslutninger og allianser er i utgangspunktet positivt. Det stiller imidlertid nye krav til vår tilnærming til internasjonalt samarbeid. Samtidig som FN fortsatt er vår viktigste internasjonale arena, får regionale organisasjoner stadig større relevans. EU er i en særstilling, men sammenslutninger i Afrika (AU), Sørøst-Asia (ASEAN), Latin-Amerika (ECLAC) og Stillehavsområdet (Pacific Alliance) er også svært viktige. Alle disse har vi inngått strategisk partnerskap med.

2.6 Teknologi og digitalisering

Den digitale revolusjonen påvirker informasjons- og tjenestetilgangen innen alle samfunnsområder og skaper helt nye muligheter for sosial utvikling og økonomisk vekst, også for verdens fattigste. Mobile bank- og forsikringstjenester, oppdatert og relevant informasjon innen helse og landbruk, digitale læringsplattformer og nettbasert markedsføring av egne varer og tjenester er eksempler på hvordan mobiltelefoni og internett endrer folks hverdag.

Den digitale revolusjonen kan bidra til økt inkludering idet mennesker får tilgang til tjenester som tidligere var utilgjengelige for dem. Internett og nye kommunikasjonskanaler har vist seg avgjørende for å fremme demokratisk utvikling. Samtidig brukes også informasjonsteknologi bevisst for å spre propaganda, falske nyheter og å drive overvåking. Å sikre at internett forblir åpent



Figur 2.4 De er intenst opptatt med figurer og tall på lesebrettet, elevene på skolen i Njewa utenfor Lilongwe i Malawi.

Foto: Eva Bratholm/Norad

og trygt i møte med cyber-kriminalitet, krenkelse av personvern og sensur, vil bli en stor utfordring.

Teknologisk fremgang og økt bruk av roboter vil føre til økt produktivitet og dermed økte vekstmuligheter. I et globalt perspektiv er dette positivt. Utfordringen blir å skape nye arbeidsplasser for mennesker som rammes negativt av utviklingen. Teknologi favoriserer høyt utdannede mennesker og erstatter menneskelig arbeidskraft. Resultatet er at et høyt antall mennesker må konkurrere om de samme, gjerne lavtlønnede, jobbene. Fattige land, særlig i Afrika, vil stå overfor ekstra store utfordringer som følge av denne

utviklingen, da deres komparative fortrinn først og fremst er stor tilgang på arbeidskraft.

Såkalt *blockchain*-teknologi er forventet å bringe den digitale utviklingen nok et kvantesprang fremover og legge til rette for mer effektiv distribusjon og oppfølging av bistand. *Blockchain*-teknologi muliggjør sikker digital registrering av alle former for transaksjoner, avtaler og kontrakter som skal kunne dokumenteres. Det vil i teorien gjøre det mulig å følge bistandskronene helt frem til mottaker og være et viktig bidrag i bekjempelse av korrupsjon.

3 Norsk utviklingspolitikk og bistand i dag

3.1 Norsk bistand: De lange linjene ligger fast

Nivået på norsk bistand har ligget stabilt rundt én prosent av bruttonasjonalinntekten (BNI) det siste tiåret. I samme perioden har bistandsbudsjettet økt betydelig, fra 18,8 til 34,5 milliarder kroner. Dette plasserer Norge i verdenstoppen blant giverlandene, både i andel av BNI og per innbygger. Norge var i 2015 det niende største giverlandet av bistand i absolutte tall, ifølge OECD. I 2016 var Norge den giveren som ga mest i humanitær bistand som andel av BNI.¹

Det har i stor grad vært tverrpolitisk enighet om norsk utviklingspolitikk og bistand, om et klart fattigdomsfokus og stor oppmerksomhet om Afrika sør for Sahara. Det har vært enighet om betydningen av å satse på helse, utdanning, næringsutvikling, fornybar energi og å bekjempe klimaendringer. Det samme gjelder menneskeret-

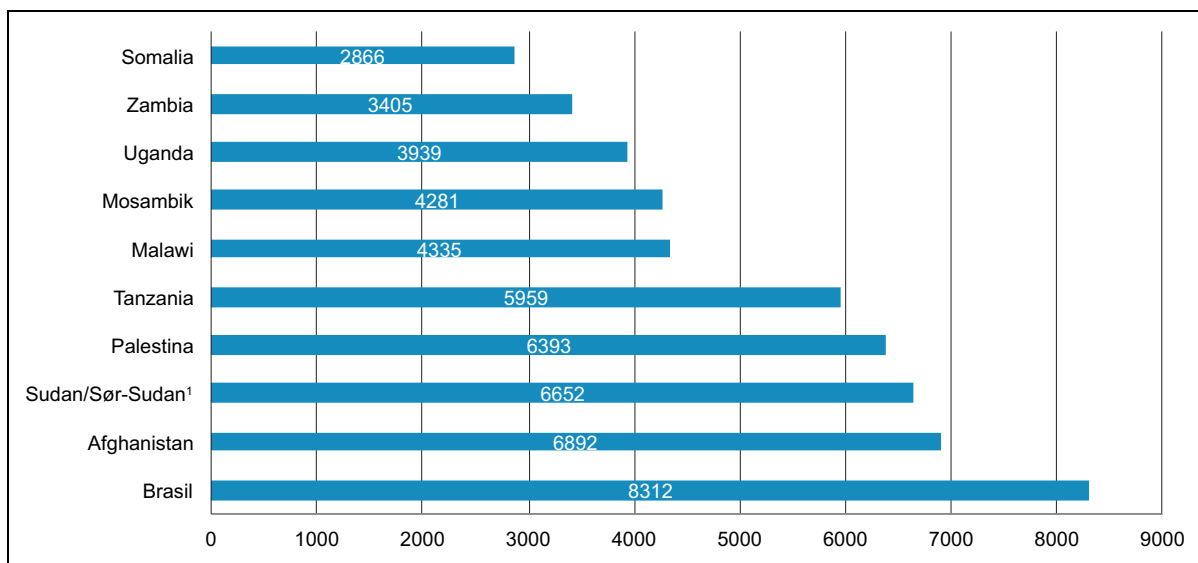
tigheter og likestilling. Det har videre vært stor oppslutning om humanitær bistand og det humanitære imperativ.

Samtidig må utviklingspolitikken også ta inn over seg de raske endringene i verden, inkludert i hvilke land og regioner vi finner dagens og morgendagens fattigste og mest sårbare mennesker. Å forebygge konflikt og krig er en forutsetning for bærekraftig utvikling. Dette krever mer innsats i ustabile regioner og land med høy grad av sårbarhet.

3.1.1 Geografisk fokus

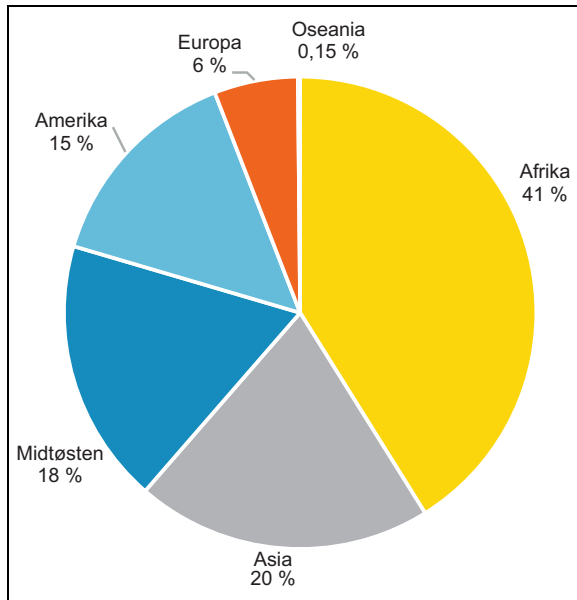
Afrika sør for Sahara fortsetter å være et prioritert geografisk område for norsk bistand. Samlet er det denne regionen som mottar mest norsk bistand. Flere samarbeidsland i Afrika sør for Sahara, slik som Tanzania, Malawi, Somalia, Etiopia, Uganda og Sudan/Sør-Sudan har vært blant de største mottakerne hvert år de siste ti årene (se figur 3.1).

Bilateral bistand til Afrika sør for Sahara målt i kroner har ligget relativt stabilt de siste ti årene.



Figur 3.1 Bilateral (inkludert multi-bilateral) bistand for perioden 2006–2015. I millioner kroner.

¹ Bistand til det samlede Sudan frem til 2010, og bistand til Sudan og Sør-Sudan for perioden 2011–2015.



Figur 3.2 Geografisk fordelt bistand etter region, 2015 (totalt 13 milliarder kroner). Prosent.

Kilde: Norad

Samtidig gis en stigende del av bistanden gjennom multilaterale organisasjoner og globale fond, som har Afrika som hovedsatsingsområde. Fra globale fond som Den globale vaksinealliansen (GAVI) og Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria (GFATM) går om lag to tredjedeler til Afrika. Halvparten av Det internasjonale utviklingsfondet (IDA) i Verdensbanken går også til Afrika.

Afghanistan, Palestina og Nepal har stabilt mottatt betydelig norsk bistand de siste ti årene. Samtidig har noen land som følge av konflikt og kriser mottatt betydelig mer enn tidligere. Et eksempel på dette er Syria og nabolandene som mottok lite støtte i 2010, men som fikk 1,5 milliarder kroner i 2015 og 2,7 milliarder i 2016 som følge av konflikten og den store humanitære krisen.

Brasil har vært største mottaker av norsk bistand hvert år de fire siste årene og mottar også mest hvis vi summerer de siste ti årene. Så å si all bistand til Brasil er knyttet til klima- og skogsatsingen og Amazonasfondet.

3.1.2 Tematisk fokus

Det har gjennom årene vært stor kontinuitet i norsk bistand. Samtidig er det variasjoner i fordelingen av bistanden fra år til år. Flyktningutgifter i Norge og bistand til humanitære katastrofer

varier i henhold til situasjonen i verden og har påvirket fordelingen av bistandsbudsjettet. Årsaken til variasjoner i utbetalinger til samarbeidspartnere fra år til år har også vært knyttet til manglende fremdrift i prosjekter eller manglende oppfyllelse av avtaler. Norge har tradisjonelt vært – og er fortsatt – til stede i svært fattige land, der det er svake institusjoner og begrenset kapasitet til å ta nasjonalt ansvar for gjennomføringen av bistandsfinansierte prosjekter og programmer.

Den mest markante endringen i tematisk prioritering av bistanden skjedde da klima- og skogsatsingen startet opp våren 2008. Dette har siden vært et betydelig satsingsområde innenfor norsk bistand.

Denne regjeringen har økt bistanden til utdanning og humanitær innsats. Bistand til utdanning er doblet, fra 1,7 milliarder kroner i 2013 til 2,5 milliarder i 2015 og videre til 3,4 milliarder kroner i budsjettet for 2017.

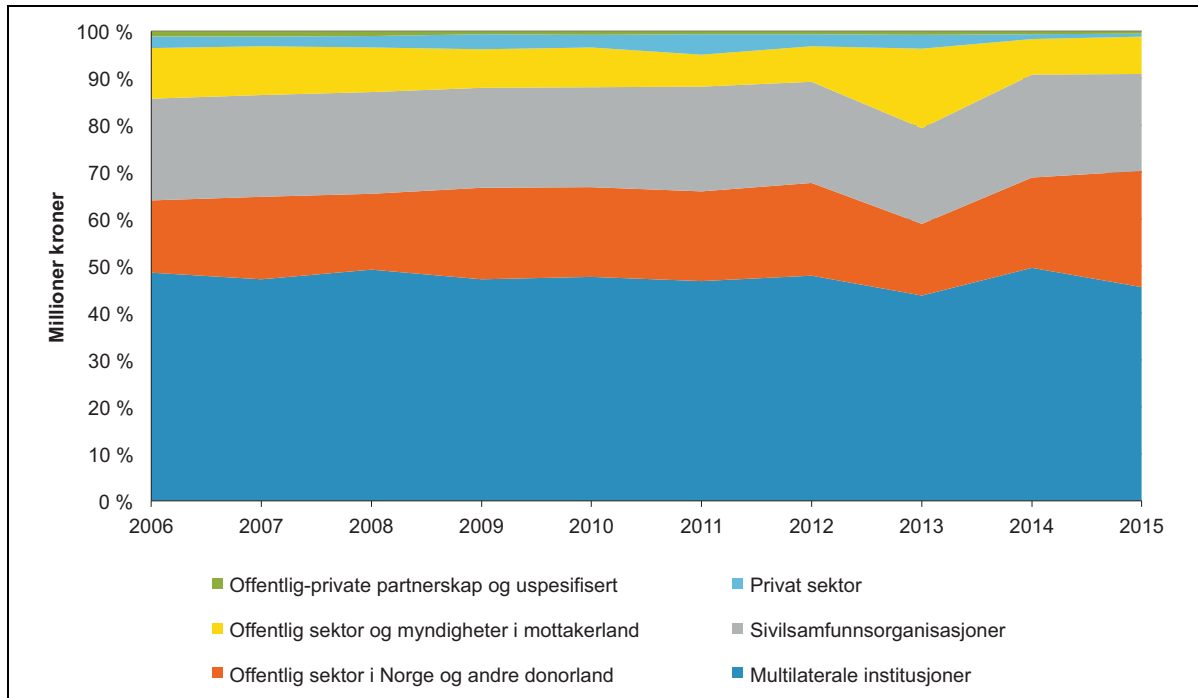
Norge har tatt en global lederrolle når det gjelder å svare på dagens humanitære kriser. Det samlede humanitære budsjettet er økt med over 50 prosent fra 3,3 milliarder i 2013 til over 5 milliarder i 2017.

3.1.3 Konsentrasjon for bedre resultater

Norsk bistand har vært kritisert for å være spredt for tynt. Regjeringen er derfor opptatt av både geografisk og tematisk konsentrasjon av bistanden. Siden 2014 har antall mottakerland av norsk bistand blitt redusert fra 113 til 89 land. Humanitær bistand, sivilsamfunnsbevilgningen og Norfund er unntatt fra dette konsentrasjonsprinsippet. Bistanden har videre blitt tematisk konsentrert om utdanning, helse, næringsutvikling og jobbskaping, klima, fornybar energi og miljø, samt humanitær bistand. I tillegg er antall bistandsavtaler blitt redusert fra om lag 6400 avtaler i 2014 til 4152 ved inngangen til 2017. Det er satt mål om å redusere avtaleporteføljen med ytterligere 20 prosent i 2017. Den økte konsentrasjonen er ledd i Regjeringens arbeid for effektivisering. Ved å fokusere på færre tema og områder legges et grunnlag for å oppnå bedre resultater gjennom bistanden.

3.2 Kanaler og samarbeidspartnere

For å bidra til at bærekraftsmålene nås samarbeider Norge med en lang rekke aktører. Partnerskap med internasjonale organisasjoner, privat sektor, myndigheter og sivil samfunn er nødven-



Figur 3.3 Norsk bistand fordelt etter samarbeidspartner. 2016.

Kilde: Norad

dig. Når det gjelder aktører som mottar bistandsmidler velges disse ut fra en vurdering av hvor våre midler kan få størst effekt. De forskjellige partnerne har ulike komparative fortrinn. Det vurderes også hvor vi har best mulighet til å påvirke, og om vi har mulighet til å bruke våre midler til å mobilisere annen finansiering.

3.2.1 FN og de multilaterale utviklingsbankene

De multilaterale organisasjonene er viktige for gjennomføring av norske utenriks- og utviklingspolitiske prioriteringer. De står sentralt i arbeidet for å realisere bærekraftsmålene og sikre effektiv humanitær respons, samtidig som de også har en viktig rolle i å sikre oppslutning om kjerneverdier som menneskerettighetene og internasjonale rettsnormer.

FN er verdens viktigste internasjonale, mellomstatlige organisasjon. FNs globale medlemskap og det at hvert land har en stemme i Generalforsamlingen gir FN unik legitimitet. FN utgjør en permanent møteplass der alle land kan enes om globale normer og felles løsninger. FN-organisasjonene er også operasjonelle aktører på landnivå. Dette gir en sterk kobling mellom normativt og operasjonelt arbeid.

Langtidsplanene for FNs fond, programmer og særorganisasjoner skal tydeliggjøre hvordan bærekraftsmålene følges opp, både i FN-systemet som helhet og i den enkelte organisasjon. Den sentrale oppgaven for FNs utviklingssystem er å bidra til å styrke nasjonal kapasitet. Dette gjelder særlig rådgivning for å nedfelle bærekraftsmålene i nasjonal politikk og planer, normativt arbeid og styrking av nasjonale institusjoner for planlegging, evaluering og statistikkutvikling.

Samtidig vil FN i mange sårbare og kriserammede situasjoner være en viktig humanitær aktør og må sikre at humanitær bistand gis på en upartisk og nøytral måte, basert på behov.

De mange store og langvarige krisene har aktualisert behovet for bedre samspill mellom humanitær innsats og langsiktig utvikling. Dette krever nye måter å jobbe på, på tvers av FN-systemet og med de multilaterale utviklingsbankene.

Norges handlingsrom i FN er betydelig. Norge oppfattes som en troverdig og konstruktiv støttespiller for FN og er en stor bidragsyter, særlig innen utvikling og humanitær virksomhet. Norge står utenfor EU og grupperinger som G20, er uavhengig av de store blokkene og bygger allianser på tvers av tradisjonelle grupperinger. Dette gir oss troverdighet blant andre medlemsland og stor påvirkningskraft.



Figur 3.4 *Back to school*-dagen markeres på Jabe1-skolen i Bujumbura, Burundi.

Foto: Ken Opprann

De multilaterale utviklingsbankene er viktige finansieringskilder og rådgivere, spesielt i de minst utviklede og sårbare landene. De har også en sterk normativ innflytelse i kraft av sin finansielle og faglige tyngde, brede tematiske engasjement, tilstedeværelse på landnivå og direkte inngrep med finansdepartementene i samarbeidslan-

dene. Utviklingsbankene representerer store multilaterale spleiselag med enhetlige politiske føringer, stordriftsfordeler og effektivitetsgevinster. Videre har de klare retningslinjer for risikovurdering, gode sosiale og miljømessige sikringsmekanismer og kommer generelt godt ut i evalueringer av resultater og effektivitet. Utviklingsbankene

Boks 3.1 Utviklingsbankenes multiplikatoreffekt

Foruten å drive utlånsvirksomhet på gunstige vilkår til mellominntektsland, har utviklingsbankene sine respektive utviklingsfond, som gir langsiktige lån på meget gunstige vilkår og gavebistand til de fattigste landene. Disse er godt egnet til å gi en multiplikatoreffekt av bistandspenger. Siden fondene gir lån, er én kilde til inntekter for fondene tilbakebetalinger. Bistandspenger som investeres i fondet er penger som til dels kan brukes om igjen. I Verdensbankens fond for de fattigste landene (IDA), ligger det an til et paradigmeskifte med hensyn til multiplikatoreffekt. For å øke utlånsvolumet til IDA ut over det som vil være mulig å mobilisere

fra giverlandene, vil man mobilisere økt lånefinansiering med sikkerhet i IDAs egenkapital (fremtidig tilbakebetalingsstrøm), slik at multiplikatoreffekten økes til 1:3. Det vil si, for en gave-dollar inn til IDA, får man tre dollar som kan lånes ut. Tidligere var dette forholdet 1:2. Det totale volumet for forrige påfylling i fondet (IDA 17) var på 52 milliarder dollar. Med de nye grepene – opplåning i markedet, samt økte egeninntekter – får man en betraktelig større totalpott for neste påfylling (IDA 18) på hele 75 milliarder dollar til fordeling på de fattigste landene i verden, inkludert en dobling av finansieringen til land med høy grad av sårbarhet.

har en finansiell styrke og velutviklede instrumenter som bidrar til å mobilisere langt større økonomiske ressurser, både private og offentlige, enn det som kommer inn som giverbidrag (se boks 3.1). Bankenes arbeid med å styrke skattesystemer og bekjempe ulovlig kapitalflyt og skatteunndragelser står sentralt i å mobilisere innenlandske ressurser for utvikling. Utviklingsbankene har også evne til å mobilisere investeringer fra privat sektor, blant annet gjennom offentlig-private partnerskap.

Solid norsk støtte til bankene er viktig for at disse skal kunne følge opp bærekraftsmålene og *billions to trillions*-agendaen² i land der behovene er størst, ikke minst i Afrikas lavinntektsland. For å sikre god effekt av norsk finansiering gjennom multilaterale kanaler er det viktig at vi ser vårt bilaterale engasjement i sammenheng med multilateral innsats.

3.2.2 De regionale og subregionale organisasjonene

Regionale organisasjoner er i økende grad viktige partnere for norsk utviklingssamarbeid. De er sentrale både som normgivere, utviklingsaktører og for å sikre regional fred og sikkerhet. Samarbeidet med eksempelvis AU er omfattende og økende innen fred og sikkerhet, styresett, menneskerettigheter, flukt og migrasjon så vel som bærekraftig utvikling. Norge har inngått en partnerskapsavtale med AU som skal støtte opp om gjennomføring av deres utviklingsplan «Agenda 2063».

En regional organisasjon, som eies og styres av land i regionen, har ofte større legitimitet i spørsmål om normsetting enn hva globale aktører har. Norge er en pådriver for bedre koordinering mellom FN og de regionale organisasjonene. Dette gjelder særlig innen fred og sikkerhet, men koordinering er også viktig i arbeidet med å sikre tilstrekkelig finansiering for utvikling.

Norge samarbeider også tett med Europakommisjonen og EUs medlemsland, for eksempel gjennom vårt bidrag til Valletta-fondet (se kapittel 5.6.3), som finansierer samarbeid mellom europeiske og afrikanske land om migrasjon, flukt og retur.

3.2.3 Globale fond

Det internasjonale landskapet for utviklingsfinansiering er i rask endring. Nye former for fellesfi-

nansiering har de senere årene supplert de tradisjonelle multilaterale mekanismene (som FN, Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene). Ikke minst har ønsket om å åpne for sterkere deltagelse fra private bidragsyttere, ofte med tematisk øremerking, ført til nye partnerskap og nye måter å jobbe på. Som eksempel kan nevnes Vaksinealliansen GAVI, tematiske bidrag til FNs barnefond (UNICEF) sitt arbeid for likestilling innenfor utdanning samt fondet under Det globale partnerskapet for utdanning (GPE). I tillegg ser vi økt støtte til globale klima- og miljøfond.

Flergiverfond med tematisk innretning på landnivå kan være egnet virkemiddel for å få løst konkrete utviklingsoppgaver som enkelte givere eller organisasjoner ikke kan påta seg på egen hånd. Norge har vært pådriver for å etablere slike tematiske fond innad i de multilaterale organisasjonene og på landnivå. Et eksempel på slike fond er *Lebanon Crisis Response Fund* som forvaltes av Verdensbanken i Libanon. Et annet eksempel er de FN-ledede humanitære landfondene som bidrar til effektiv og koordinert respons i humanitære kriser. Flerpartnerfond på landnivå skal fremme en enhetlig opptreden og samarbeid på tvers av organisasjoner, basert på en felles visjon og felles planlegging, og med en felles styringsstruktur.

Fellesinvestering i multilaterale organisasjoner og globale fond har noen klare fordeler for en middels stor giver som Norge. Det gir muligheter for å oppnå gode resultater i land med mindre behov for lokal tilstedeværelse, og det åpner samtidig for å påvirke bruken av vesentlig større ressurser. Felles finansiering fra flere givere kan dessuten for mottaker bety større grad av forutsigbarhet enn bistand fra mange bilaterale givere. Bruken av fond innebærer også noen utfordringer. Det er viktig at det ikke lages parallelle strukturer på siden av myndighetenes egne systemer.

3.2.4 Stat-til-stat bistand

Andelen bistand som gis direkte til et lands myndigheter, såkalt stat-til-stat bistand, har vært synkende. Dette ses tydeligst innenfor de store tematiske satsingene helse og utdanning, der midlene nå primært kanaliseres gjennom globale fond. Selv om norsk stat-til-stat bistand har sunket, kanaliseres multilaterale midler også gjennom nasjonale myndigheter og har dermed samme funksjon. Multilateral bistand innebærer mange fordeler. Blant annet reduseres transaksjonskostningene for myndighetene fordi de

² Verdensbanken (2016), *From Billions to Trillions*.

slipper å forholde seg mange bilaterale giveres ulike krav og systemer.

I noen land kan det være i vår interesse å ha et betydelig bilateralt samarbeid med myndighetene. Dette gir som regel en tydeligere profil enn midler kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner. Et betydelig bilateralt samarbeid med nasjonale myndigheter gir god plattform for dialog og et godt grunnlag for å utvikle andre bilaterale relasjoner med landet, engasjement fra norsk næringsliv og handel.

3.2.5 Norske og internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner

Sivilsamfunnsorganisasjoner er viktige partnere i utviklingssamarbeidet. I underkant av en fjerdedel av norsk bistand blir kanalisert gjennom ulike frivillige organisasjoner, primært norske, men også internasjonale og lokale frivillige organisasjoner i mottakerlandene.

I mange land er de lokale frivillige organisasjonene svake. Gjennom partnerskap med lokale organisasjoner er norske aktører med på å øke kompetansen og bygge allianser mellom grupper slik at de lokale organisasjonene kan fremme sine interesser og påvirke eget samfunn på en mer effektiv måte. Et styrket sivilsamfunn i samarbeidsland er et mål i seg selv. Et aktivt og uavhengig sivilsamfunn er en forutsetning for stabile og bærekraftige samfunn. I mange land gir sivilsamfunnsorganisasjoner marginaliserte grupper en stemme. Ikke minst gjelder dette urfolk, kvinner, barn og ungdom. Dette er avgjørende for å sikre demokrati, tillit til egne myndigheter og respekt for menneskerettighetene.

Aktørene i sivil samfunn omfatter blant annet frivillige organisasjoner, nettverk, fagforeninger, uavhengige media, politiske partier, religiøse samfunn, idrettsmiljøer og aktører i kulturlivet. Et mangfoldig og dynamisk sivil samfunn bidrar til å korrigere myndighetsutøvelse på sentrale områder. I mange land er ikke bare organisasjonene kanal for påvirkning, men også store tjenesteleverandører der myndighetene ikke makter å levere. Også utenlandske organisasjoner, inkludert norske, brukes som tjenesteleverandører. Der dette er tilfellet er det viktig at det ikke bygges parallelle systemer og at statens ansvar for selv å utvikle slike tjenester ikke undergraves.

Privat sektor

Næringslivet mottar ikke bistand direkte, men partnerskap med privat sektor er nødvendig for at bærekraftsmålene skal nås. En ny rapport fra *Business and Sustainable Development Commission* viser at bærekraftsmålene gir næringslivet et rikt tilfang på ideer.³ Mange ledende selskaper ser bærekraftsmålene som en mulighet til å tenke nytt og til å revurdere hvordan deres virksomhet skal tilpasse seg endringene i verden for å sikre lønnsomhet på sikt. På den måten er bærekraftsmålene til nytte for næringslivet. Samtidig trenger det internasjonale samfunnet næringslivet for å nå bærekraftsmålene. Et ansvarlig næringsliv er en forutsetning for bærekraftig og inkluderende økonomisk vekst.

Boks 3.2 Ansvarlig næringsliv

OECDs retningslinjer for ansvarlig næringsliv er anbefalinger fra medlemslandene til næringsliv i alle sektorer. Norske myndigheter har etablert et nasjonalt kontaktpunkt for å fremme OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper, og for å bidra til å håndtere enkeltsaker knyttet til etterlevelse av retningslinjene. Kort oppsummert forventer Regjeringen at norske selskaper:

- følger lover og regler i de land selskapet er engasjert
- gjør seg godt kjent med FNs veiledende prinsipper og OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper
- benytter seg av FNs veiledende prinsipper eller OECDs retningslinjer i utviklingen av strategier for ansvarlig forretningsdrift der det er relevant
- utviser aktsomhet og kartlegger risiko på menneskerettighetsområdet tilpasset selskapenes virksomhet. Dette gjelder særlig for selskaper som opererer i krevende markeder
- benytter seg av prinsippene «følg eller forklar» og av vesentlighetsprinsippet.

³ Business and Sustainable Development Commission (2017). *Better Business Better World*.

3.3 Overordnede mål og tverrgående hensyn i utviklingspolitikken

3.3.1 Fattigdomsbekjempelse og det humanitære imperativ

De overordnede målene for norsk bistand er fattigdomsbekjempelse samt å redde liv og lindre nød i henhold til det humanitære imperativ.

Humanitære aktører og utviklingsaktører har ulike utgangspunkt. Humanitær bistand er forankret i det humanitære imperativ om å redde liv og de humanitære prinsippene om humanitet, upartiskhet, uavhengighet og nøytralitet. Dersom det legges politiske føringer for den humanitære bistanden som går på bekostning av disse prinsippene, vil det svekke de humanitære organisasjonenes mulighet til å få tilgang til de mest sårbare og nødlidende.

Det er et historisk prinsipp i norsk bistand at vi skal gi «hjelp til selvhjelp». Målet for den langsiktige bistanden har hele tiden vært å gjøre seg selv overflødig.

Giverprinsippene fra Paris-, Accra- og Busan-erklæringene ligger fortsatt til grunn for langsiktig bilateral innsats: Resultater, partnerskap, åpenhet og mottakeransvar. Norge deltar i et bredt, globalt partnerskap for bistandseffektivitet som tar denne agendaen videre. Arbeidet nå fokuseres mest på å sikre at bistandseffektivitet støtter opp under bærekraftsmålene. Tidligere var arbeidet for å fremme bistandseffektivitet i hovedsak styrt av giverland. Nå er dette globale partnerskapet åpnet opp for privat sektor og sivilsamfunnsorganisasjoner i større grad enn tidligere.

3.3.2 Tverrgående hensyn

Følgende forhold er så viktige for bærekraftig utvikling og fattigdomsreduksjon at de er gitt status som tverrgående hensyn i norsk utviklingspolitikk og bistand:

- Menneskerettigheter, særlig knyttet til medbestemmelse, ansvarlighet og ikke-diskriminering
- Kvinners rettigheter og likestilling
- Klima og miljø
- Anti-korrupsjon

Alle utviklingstiltak skal vurderes ut ifra hvordan de påvirker, eller påvirkes av, disse tverrgående hensynene. De tverrgående hensynene skal som et minimum inngå i risikostyringen av alle bistandstiltak. Dette vil redusere risiko for at tilta-

kene vi støtter forårsaker utilsiktede negative konsekvenser på disse områdene. De tverrgående hensynene fremmes i tillegg aktivt gjennom konkrete mål og delmål i utvalgte satsningsområder, og gjennom politisk dialog.

Menneskerettigheter

Bærekraftsmålene er forankret i Verdenserklæringen om menneskerettigheter. Norge har en rettighetstilnærming i nasjonal og internasjonal oppfølging av bærekraftsmålene, i tråd med føringene i Meld. St. 10 (2014–2015) *Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken*. En rettighetsbasert tilnærming bidrar til oppmerksomhet mot strukturell diskriminering og oppfølging av prinsippet om at ingen skal utelates. I tillegg til ikke-diskriminering vil menneskerettigheter som tverrgående hensyn ha særlig fokus på medbestemmelse og ansvarlighet.

Kvinnens rettigheter og likestilling

I tråd med 2030-agendaen arbeider Regjeringen for å oppnå likestilling og styrke alle jenters og kvinners rettigheter. Bærekraftsmål 5 er rettet mot strukturelle hindringer for likestilling, og i tillegg er likestilling integrert i delmålene under en rekke av de andre tematiske målene. Kvinners rettigheter og likestilling som tverrgående hensyn skal redusere risiko for at tiltakene vi støtter forårsaker utilsiktet forskjellsbehandling av kvinner eller menn.

Klima og miljø

Klima og miljø er en integrert del av bærekraftsmålene, samtidig som det er et eget bærekraftsmål 13. De globale menneskeskapte klimendringene, utarmingen av naturmangfoldet og forurensning rammer både fattig og rik. Sikring av klima og miljø i bistanden er en forutsetning for å nå målet om fattigdomsreduksjon. Klima- og miljøtiltak kan i seg selv innebære risiko for negative konsekvenser for de tverrgående hensynene. Klima- og miljøfaglige utredninger, klargjøring av overlappende bruks- og eierrettigheter samt inkluderende prosesser med lokalbefolkningen er derfor særlig viktige virkemidler.

Anti-korrupsjon

Betydelig reduksjon av alle former for korrupsjon og bestikkelser er et eget delmål under bære-

kraftsmål 16. Norge støtter opp om arbeidet med oppfølgingen av FN-konvensjonen mot korrupsjon (UNCAC) og gjennomføringen av OECD-konvensjonen mot bestikkelser. Korrupsjon og økonomisk kriminalitet finnes i mange former, blant annet bestikkelser, bedrageri, underslag, utpressing, favorisering og nepotisme. Anti-korrupsjon som tverrgående hensyn skal gi tilstrekkelig sikkerhet for at tiltak som støttes av Norge ikke bidrar til korrumpert praksis, verken i tiltaket eller i samfunnet. Særlig fokus vil være på økt åpenhet og innsyn samt deltakelse fra mottakergrupper for å oppnå økt ansvarlighet.

Alle de fire tverrgående hensynene blir jevnlig tatt opp på ulike nivåer i dialogen både med samarbeidsland, i styrende organer for multilaterale organisasjoner og med andre samarbeidspartnere. Fordi en stor del av norsk bistand kanaliseres gjennom multilaterale organisasjoner, som FN og Verdensbanken, er det spesielt viktig å jobbe for at disse organisasjonene har gode retningslinjer og systemer for selv å ivareta tverrgående hensyn i sin samlede virksomhet. Utviklingen i de ulike organisasjonene har gjennomgående vært positiv. Norge har i flere år bidratt til å holde disse temaene høyt på den internasjonale dagsorden og på flere av områdene hatt en viktig pådriverrolle. Dette vil vi fortsette med.

3.4 Tematiske satsingsområder i norsk bistand

2030-agendaen er bred og alle deler av den er viktig. Men en middels stor bistandsgiver som Norge kan ikke gjøre alt. Regjeringen har derfor valgt å konsentrere den norske bistandsinnsatsen på utvalgte områder som er spesielt viktige for utvikling og fattigdomsreduksjon:

1. Utdanning
2. Helse
3. Næringsutvikling og jobbskaping
4. Klima, fornybar energi og miljø
5. Humanitær bistand

Disse fem hovedprioriteringene utgjør til sammen størstedelen av bistandsbudsjettet. Dette skal videreføres, slik at Norge forblir en langsiktig og forutsigbar partner.

3.4.1 Utdanning

Utdanning og bærekraftsmål 4 er ett av regjeringens hovedsatsningsområder, og bistandsmidler

til utdanning er doblet i regjeringsperioden. Norge har inntatt en ledende rolle og bidrar til global mobilisering av ressurser. Målgruppen er barn og ungdom, særlig jenter og unge kvinner.

Bærekraftsmål 4 om utdanning for alle tar for seg hele utdanningsløpet og vektlegger også i mye større grad enn tidligere opplæringens kvalitet, innhold og inkluderende innretning. Meld. St. 25 (2013–2014), *Utdanning for utvikling*, er styrende for norsk innsats og legger føringene for arbeidet med norsk utdanningsbistand.

Regjeringens handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utenriks- og utviklingspolitikken 2016–2020, «Frihet, makt og muligheter», har som mål å sikre at jenter fullfører barnetrinnet, fortsetter og fullfører videregående utdanning. Planen fremhever også viktigheten av å gi undervisningen kvalitet og innhold med et likestillingsperspektiv. Norge jobber for at jenters utdanning står høyt på den globale dagsorden og at dette prioriteres for alle utdanningsnivåer.

Investeringer i utdanning og helse har større effekt når de to områdene sees i sammenheng. Utdanning bidrar til bedre helse gjennom at mødre i større grad søker kvalifisert fødselshjelp, vaksinerer sine barn, forstår betydningen av rent vann og næringsrik mat, benytter prevensjon og sender barna på skole. Ernæring for mor under graviditeten og for barnet de første leveårene har avgjørende betydning for barns læreevner. Dette viser viktigheten av helhetlig utvikling og udelelige utviklingsmål.

Om de store ungdomskullene på det afrikanske kontinentet får utdanning, tilgang til helsetjenester og kommer i produktivt arbeid, kan den demografiske utviklingen være en ressurs. Fortsatt lavt utdanningsnivå og dårlig helse vil tilsvarende bidra til at flere mennesker vil leve i ekstrem fattigdom. Bistanden skal bidra til langsiktige og bærekraftige nasjonale investeringer i kvalitetsutdanning og god helse.

Ønsket om å bidra til arbeids- og inntektsmuligheter er grunnen til at yrkesfaglig og teknisk opplæring har blitt et viktig satsningsområde for Regjeringen. Samarbeid med privat sektor skal sikre at undervisningen bidrar til ferdigheter i tråd med arbeidslivets behov.

I tråd med prinsippet om at ingen skal utelates er den norske utdanningssatsingen rettet mot de aller fattigste, marginaliserte grupper, inkludert de med funksjonsnedsettelse eller andre spesielle behov, og ikke minst mennesker i sårbare situasjoner som under humanitære kriser. Dette fordrer bedre kunnskap og data om hvor og hvem de mest marginaliserte er, nye måter å arbeide på,



Figur 3.5 Utenriksminister Børge Brende besøker en skole i Juba, Sør-Sudan, for barn på flukt, drevet av Flyktninghjelpen med støtte fra Norge.

Foto: Astrid Sehl/UD

styrket tverrsektorielt samarbeid og bruk av ny teknologi.

Det gjøres stadig store fremskritt innen digitalt utstyr og utdanningsteknologi, og utbredelsen av mobiltelefoni og internett øker. Dette åpner nye muligheter for både tilgang til, og kvalitetsheving av, undervisning og uformell læring. Derfor vektlegger Norge innovasjon i utdanningssatsingen. Norge leder for eksempel en omfattende internasjonal innovasjonskonkurranse kalt «EduApp4Syria» for å få utviklet læringsspill for mobiltelefon som kan hjelpe syriske barn med å lære seg å lese på arabisk. Under Visjon 2030-konferansen lanserte Regjeringen en ny finansieringsmekanisme for innovasjon innen helse og utdanning, med en ramme på inntil 150 millioner kroner over tre år fra 2016.

Norge jobber sammen med partnere for å utvikle konseptet resultatbasert finansiering innenfor utdanning, blant annet gjennom et norsk-initiert fond i Verdensbanken. Målet er å finne gode metoder som kan føre til at flere barn, særlig jenter, begynner og fullfører skolegangen, samt til økt læring.

Utdanning i krise og konflikt er et særlig prioritert område i regjeringens utdanningssatsing. I tråd med bærekraftsmålenes prinsipp om at ingen skal utelates står hensynet til marginaliserte grupper i fokus. En viktig marginalisert gruppe er unge mennesker som ikke får mulighet til å gå på skole fordi de bor i land som er rammet av krise og konflikt. I dag gjelder dette om lag 75 millioner barn og ungdom. Over en tredjedel av verdens flyktninger har ikke tilgang til barneskole og tre av fire har ikke tilgang til ungdomsskole og videregående utdanning. Norge har gjennom sitt globale lederskap bidratt til økt politisk oppmerksomhet og konkrete tiltak for utdanning i krise- og konfliktsituasjoner.

Arbeidet med å styrke finansieringen av utdanning i kriser står sentralt. Mer enn åtte prosent av Norges humanitære bistand er støtte til utdanning. Med et globalt gjennomsnitt på to prosent er Norge en tydelig pådriver for å nå ambisjonen om at fire prosent av den totale humanitære bistanden skal gå til utdanning.

Regjeringen er en sentral støttespiller til UNICEFs *No Lost Generation*-initiativ, som bidrar

Boks 3.3 Jenters utdanning i Malawi: Innsats på tvers av sektorer

Norge har investert 148 millioner kroner over tre år for å sikre utdanning til jenter i Malawi. Prosjektet retter seg mot de utfordringene særlig jenter har med å gjennomføre grunnskoleløpet og å fortsette videregående utdanning. Mange av utfordringene er forankret i utdanningssektoren selv, men flere barrierer er rotfestet i forhold utenfor skolen, i andre sektorer. Det dreier seg i hovedsak om fattigdom og dens følger: Helse og ernæring, utsatthet for overgrep, oppgaver i familien, likestilling, tvangs- og barneekteskap. Disse utfordringene har prosjektet tatt tak i og iverksetter tiltak i samarbeid med sentrale og lokale myndigheter. UNICEF, Verdens matvareprogram (WFP) og FNs befolkningsfond (UNFPA) koordinerer og iverksetter tiltak for bedre læring, trygg skoledag og gjen-

nomføring av skolegang. Her inngår lokal deltakelse av mødregrupper og tradisjonelle ledere, økt lærerbevissthet og bedret læringsmiljø, daglig skolemat levert av lokale produsenter, ungdomsvennlige helsetiltak og informasjon om helse og beskyttelse mot HIV/AIDS og vold. Dokumentasjon så langt viser at hyppigheten av voldtekt er gått ned for jenter i prosjektskolene. I 2014 rapporterte 14,9 prosent av jentene i prosjektskolene i et distrikt om voldtekt – i 2015 var tallet redusert til 7,9 prosent. Skoledeltakelse har økt med 9,3 prosent for jenter i 5. til 8. klasse og frafall fra skolen er redusert betydelig. Et stort antall unge jenter får ny mulighet for leseopplæring. Flere av disse kommer tilbake i formell skole.

til utdanning for syriske barn i Syria og naboland. Minst 15 prosent av Norges humanitære bistand til Syria og regionen er øremerket utdanning.

Norge har arbeidet aktivt for å få på plass en global plattform og fondsmekanisme for utdanning i kriser. Toppmøtet om utdanning i Oslo sommeren 2015 resulterte i lanseringen av fondet *Education Cannot Wait* under Verdens humanitære toppmøte i mai 2016. Fondet skal mobilisere politisk vilje til å inkludere utdanning som kjerneaktivitet i kriser, generere økt økonomisk støtte til utdanning, styrke koordineringen mellom aktørene i humanitære kriser og sikre bedre samspill mellom humanitær innsats og langsiktig bistand.

Norsk satsing på utdanning skjer i stor grad gjennom globale aktører som GPE, UNICEF og FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon (UNESCO). Organisasjonene samarbeider tett med med nasjonale myndigheter og bidrar i tråd med nasjonale sektorplaner. I humanitære kriser er i tillegg FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) en viktig samarbeidspartner. Sivilsamfunnsorganisasjoner spiller også en viktig rolle i utdanningssatsingen, både i humanitære situasjoner og utviklingssamarbeid.

I utvalgte satsingsland har Norge kombinert innsats gjennom multilaterale organisasjoner og globale ordninger med bilateral innsats for utdanning. Dette er viktig for å sikre en realitetsorientering og styrking av norsk faglig ekspertise, noe som er nødvendig for at Norge skal kunne ha en

ledende og kunnskapsbasert pådriverrolle globalt.

3.4.2 Helse

Regjeringen har økt den norske innsatsen for global helse. Norge har foretatt omfattende investeringer innen global helse, med store livreddende bidrag til GAVI, og for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria gjennom GFATM. Vi har også bidratt til å lansere den nye globale finansieringsordningen for kvinner-, barn- og ungdoms helse – der blant annet seksuell og reproduktiv helse er prioritert – og vi er blant de største giverne av frivillige bidrag til FN-organisasjonene innen helse.

Nasjonale myndigheter har det primære ansvaret for at hvert land når bærekraftsmålene for helse og utdanning og på den måten innfrir sentrale menneskerettigheter. Vår innsats er et bidrag til nasjonale strategier. Samtidig viser utviklingen av for eksempel antibiotikaresistente bakterier, internasjonal terrorisme og ebola-epidemien hvordan vi alle er gjensidig avhengig av hverandre. Global helse er et globalt fellesgode, der norsk innsats kommer både fattige land og vår egen befolkning til gode.

Bærekraftsmål 3 om helse for alle er bredt anlagt. Det handler ikke bare om overlevelse og helse, men inkluderer også forebygging og håndtering av helsekriser, investering i helsepersonell, reduksjon av ikke-smittsomme sykdommer samt reduksjon av sykdom og død fra miljømessige risi-

kofaktorer. Et viktig tillegg er universell helsedekning, som innebærer beskyttelse mot store uforutsette helseutgifter.

Økt tilgang på kompetent personell er avgjørende for at lav- og mellominntektsland skal nå målet om god helse og livskvalitet. I tillegg til bedre helsetilbud vil dette gi flere kvinner arbeid og bidra til landenes økonomiske utvikling.

Prematur dødelighet som følge av de fire vanligste ikke-smittsomme folkesykdommene (kardiovaskulære sykdommer, kreft, respirasjonssykdommer og diabetes), har blitt redusert med 15 prosent mellom 2000 og 2012, men ikke tilstrekkelig for å oppnå delmål 3.4 av bærekraftsmålene innen 2030. Forebygging av disse sykdommene går på tvers av sektorer. Sentralt i innsatsen er tiltak mot risikofaktorene tobakksbruk, skadelig bruk av alkohol, fysisk inaktivitet og usunt kosthold. Alkohol og tobakk kan underlegges særavgifter for å redusere forbruket, noe som også vil være i tråd med Addis Abeba-handlingsplanen om økt innenlandsk ansvar for finansiering av utvikling.

Luftforurensning utgjør et stort og voksende helseproblem i lav- og mellominntektsland. Tall fra Verdens helseorganisasjon (WHO) viser at

innendørs og utendørs luftforurensning årlig forårsaker over seks millioner dødsfall. Norge har vært en pådriver for global normsetting på dette området samtidig som bistand til utviklingsland for å bedre både innendørs og utendørs luftkvalitet er prioritert. Et godt naturmiljø bidrar til å forebygge sykdom, økosystemtjenester bidrar sterkt til rensing av vann og luft, og et stort mangfold av arter gir ernæringsmessige fordeler og motstandsdyktighet.

Et ambisiøst bærekraftsmål om helse for alle gjør det viktig med normative prosesser som setter globale standarder. Dette fordrer oppdatert kunnskapsgrunnlag som trekker viktige koblinger til andre sektorer, og bedre datainnsamling. Her spiller FN-organisasjonene en viktig rolle. Norge skal fortsette å være et aktivt medlem og en sentral giver til FN-organisasjonene som arbeider innen global helse og utdanning. Organisasjoner som UNESCO, WHO, UNICEF, UNFPA og FNs aidsprogram (UNAIDS) spiller sentrale roller som normative organer og som viktige partnere og støttespillere for å gjennomføre slike normer og implementere sektorplaner på landnivå.

Globale fond innen helse har vært viktige for ressursmobilisering til spissede innsatser som har



Figur 3.6 GAVI vaksinerer barn i Burundi.

Foto: Ken Opprann

gitt imponerende resultater. Norge har vært aktiv i etableringen og finansieringen av GAVI og det GFATM, og har over flere år blant annet arbeidet for at fondene også skal styrke helsesystemer. GFATM har også blitt en viktig pådriver for koblingen mellom utdanning og helse.

Innsatsen for seksuell og reproduktiv helse, inkludert arbeidet med trygge aborter, er meget viktig. Dette gjelder både på det normative plan og i utviklingssamarbeidet. Norge er allerede en stor bidragsyter. Det vil vi fortsette å være. Norges satsing på seksuell og reproduktiv helse er en sentral komponent i vår totale helsesatsing. Midlene blir kanalisert gjennom FN-organisasjoner, globale partnerskap, multilaterale organisasjoner og frivillig organisasjoner. Et viktig privat-offentlig partnerskap er Den globale finansieringsordningen (GFF) for kvinners, barns og ungdoms helse, der seksuell og reproduktiv helse er prioritert. Vi arbeider for at de land som får midler fra fondet skal prioritere bedre tilgang til seksuelle og reproduktive helsetjenester, inkludert tilgang til trygge aborttjenester.

En viktig del av den norske innsatsen for bedre reproduktiv helse er knyttet til forebygging av uønskede svangerskap gjennom styrking av familieplanlegging, tilgang til seksualundervisning og moderne former for prevensjon. Dette er avgjørende virkemidler for å redusere omfanget av utrygge aborter. Norge er en av de største giverne til UNFPA som spiller en sentral rolle i dette arbeidet. Videre bidrar Norge, gjennom volumgarantien for innkjøp av prevensjonsmidler, til å sikre at innkjøp av langtidsvirkende prevensjoner gjøres tilgjengelig til lav pris. Selv om vi lykkes bedre med forebygging, vil det alltid være behov for trygge aborttjenester. Norge bidrar derfor blant annet til WHO's program for reproduktiv helse, og til frivillige organisasjoner som leverer trygge aborttjenester.

Norge arbeider også på det normative og politiske plan med å styrke kvinners tilgang til abort. Vi er det landet som fremmer flest anbefalinger om lovlig og trygg abort i landgjennomgangene i FNs menneskerettsråd. Vi tar også opp spørsmålet om abort i FNs generalforsamling, i Kvinnekommisjonen, Befolkningskommisjonen og i WHO's og UNFPAs styrende organer. Vi arbeider også for å styrke det normative rammeverket i FN med hensyn til rett til abort og for at seksuelle rettigheter skal oppnå samme aksept og status som reproduktive rettigheter.

Koalisjonen for epidemisk beredskap og innovasjon (CEPI) er Regjeringens viktigste nysatsning innen global helse. Den globale koalisjonen

skal utvikle nye vaksiner for rask intervensjon ved sykdomsutbrudd som kan føre til pandemier. Folkehelseinstituttet skal huse den nye globale koalisjonen ved at CEPI-sekretariatet blir en egen, uavhengig organisasjon i Folkehelseinstituttets lokaler, og med avdelinger i London og Delhi. Det vil bli et nært samarbeid med alle de største vaksineprodusentene og bioteknologiske selskaper.

Tidlig høsten 2014 opplevde verden en dramatisk utvikling ved ebola-utbruddet, som ga en fordobling av nye tilfeller hver uke. Prosjeksjoner fra *Center for Disease Control* i USA viste at på nyåret 2015 kunne flere hundre tusen dø av ebola. Det var reell fare for at utbruddet ville spre seg til store deler av Afrika. Om viruset endret seg, kunne det bli en verdensomspennende pandemi. Det mest effektive virkemidlet for å nedkjempe slike utbrudd er en vaksine. Derfor tok Norge initiativ i begynnelsen av oktober 2014 til å prøve ut en ebolavaksine så raskt som mulig. Det klarte vi i løpet av ni måneder istedenfor åtte til ti år, som er det vanlige. Vaksinen viste seg å gi meget høy beskyttelse.

Antibiotikaresistens er i dag et raskt voksende problem og er en av de største truslene mot global helse. Det er ikke mulig å isolere seg fra hva som skjer ellers i verden. Resistente mikrober flytter seg over landegrenser gjennom handel, mat, mennesker, dyr og miljø, og krever en global respons. Alle har interesse av at det praktiseres en ansvarlig antibiotikabruk og at nye behandlinger utvikles, slik at dagens og morgendagens antibiotika forblir virksomme. Utbredelsen av bakterier som er resistente mot antibiotika viser med all tydelighet at det finnes globale utfordringer på helseområdet som krever fellesskapsløsninger.

3.4.3 Næringsutvikling og jobbskaping

Et velfungerende næringsliv er grunnleggende for å skape arbeidsplasser og økonomisk vekst og dermed bidra til fattigdomsreduksjon. Ni av ti arbeidsplasser i utviklingsland er i privat sektor. Privat sektor bidrar med investeringer, kunnskap og arbeidsplasser som trengs for å skape utvikling. Norsk politikk på dette feltet er grundig beskrevet i Meld. St. 35 (2014–15) *Sammen om jobben – næringsutvikling innenfor utviklingssamarbeidet*.

Bærekraftsmålene vil ikke kunne nås uten et godt samspill med næringslivet. Dette gjelder ikke minst for å finne nye løsninger og ta i bruk ny teknologi. Det er avgjørende at vi også i utviklingssamarbeidet tar i bruk kunnskapen næringslivet besitter for å oppnå innovasjon, for-

Boks 3.4 Hvordan bidrar privat sektor til utvikling?

En rapport utarbeidet av KPMG for Telenor illustrerer hvordan Telenor-konsernet bidrar til lokal verdiskaping og utvikling i de 13 markedene der selskapet har virksomhet i Asia og Europa. Selskapet har særlig fokus på hvordan digital inkludering bidrar til FNs bærekraftsmål nummer ti, å redusere sosiale forskjeller. I 2015 bidro Telenor til:

- *Verdiskaping:* 20,3 milliarder dollar (cirka 163 milliarder kroner) i bruttoprodukt, direkte og gjennom ringvirkninger i de 13 markedene – om lag halvparten av dette i Asia.
- *Nye arbeidsplasser:* 1,1 millioner asiatiske arbeidsplasser generert direkte og gjennom ringvirkninger i den globale økonomien. En direkte generert arbeidsplass i Telenor skaper 33 indirekte jobber gjennom ringvirkninger.
- *Skatteinntekter:* Skattebidrag fra selskapet, dets ansatte og direkte ringvirkninger utgjorde i 2015 11,7 milliarder dollar.

- *Digital inkludering:* Økt digital tilgang gjennom utbygging av bedre nett fra 2014 til 2015, til et netto BNP-bidrag på åtte milliarder dollar.
- *Finansiell inkludering:* 11,8 millioner abonnenter fikk tilgang til finansielle tjenester via mobil. Transaksjoner som følge av dette beløp seg til 27,6 milliarder dollar.
- *Likestilling:* Økt digital tilgang for kvinner genererte 3,1 milliarder dollar i netto BNP-bidrag i 2014–2015. I tillegg er 13 000 kvinner direkte ansatt i Telenor (36 prosent av arbeidsstokken).
- *Bærekraft i leverandørkjeden:* Telenors retningslinjer for ansvarlig forretningsatferd for leverandører har bidratt til at 2,1 millioner ansatte jobber i selskaper med høye standarder for arbeidsrettigheter og arbeidsforhold.

Kilde: KPMG (2016): *Telenor's Global Impact: a quantification of Telenor's impact on the economy and society.*

nying, verdiskaping, bærekraftig vekst og dermed økt velferd. Kommersiell hensyn skal ikke styre bistandsinnsatsen, men partnerskap med privat sektor kan bidra til at vi når våre utviklingspolitiske mål.

Inntekt fra lønnet arbeid har langt større og varig effekt på fattigdomsreduksjon enn ulike typer pengeoverføringer. Verdensbanken anslår at det på verdensbasis vil være behov for å etablere 40 millioner nye arbeidsplasser hvert år de neste 15 årene for å holde sysselsettingstallene stabile.⁴ Særlig de store ungdomskullene i afrikanske land og i Midtøsten vil ha behov for at det skapes mange jobber. Det er imidlertid ofte en manglende kopling mellom behovene i arbeidsmarkedet og den kompetanse ungdom får gjennom utdanning. Den positive trenden med økonomisk vekst i mange utviklingsøkonomier er også i ferd med å flate ut i flere land. Veksten påvirkes av situasjonen i verdensøkonomien og vil bare kunne opprettholdes gjennom innovasjon og utvikling av moderne produksjonsmetoder.

Dagens usikkerhet i global økonomi, stagnasjon i vekst og tilløp til proteksjonisme flere steder

påvirker næringslivets vilje og mulighet til å investere i fattige land. Internasjonal innsats for å bevare globale avtaler og fortsatt fremme internasjonal handel blir enda viktigere i tiden fremover.

Forutsigbare rammebetingelser i form av lover og regler, skattevilkår og uavhengige rettsystem er viktige forutsetninger for å sikre investeringsvilje. Forbedring av rammevilkår er noe av det viktigste som må til for å skape næringsutvikling. Bistand kan bidra til å redusere ulike former for risiko og dermed øke investeringsviljen hos næringslivet.

Norfund er det mest sentrale virkemiddel i norsk bistand for økt næringsutvikling og jobbskaping i privat sektor i fattige land. Gjennom lønnsomme og bærekraftige direkteinvesteringer og ved å tilby risikokapital og lån til små og mellomstore bedrifter, bidrar Norfund til jobbskaping og utvikling innenfor fornybar energi, finans og landbruk. Investeringer i, og finansiering av, fiskeri og oppdrettsprosjekt har stort potensiale og kan bli aktuelt i fremtiden. Et av Norfunds kjerneoppdrag er å ta landrisiko i krevende markeder og å sikre addisjonalitet i forbindelse med utenlandske investeringer.

Samtidig er det også behov for andre virkemidler for å fremme næringsutvikling. Regjerin-

⁴ Verdensbanken (2016). *The World Bank Group A to Z 2016*. Washington, DC: Verdensbanken. Side 95, 177.

gen har derfor opprettet to nye støtteordninger for å (1) styrke yrkesopplæring, og (2) utløse nye investeringer fra enkeltbedrifter. Den første ordningen er målrettet yrkesopplæring som skal gi ungdom i utviklingsland relevante kvalifikasjoner som leder til jobb. Mange utviklingsland har et svakt utdanningssystem, og det er et stort behov for å utdanne kvalifisert arbeidskraft som tilfredsstiller næringslivets behov. Ordningen forvaltes av Senter for internasjonalisering av utdanning (SIU) og Norad. Den andre støtteordningen er rettet direkte mot næringslivet, er konkurransebasert og skal bidra til å redusere kommersiell risiko i en tidlig fase, for slik å ha en katalytisk effekt. Formålet er å utløse flere investeringer som bidrar til jobbskaping i fattige land, samt å gi økt tilgang på fornybar energi. Ordningen forvaltes av Norad, i samarbeid med Innovasjon Norge. Innovasjon Norge er, sammen med Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) og NOREPS viktige institusjoner for å øke norsk næringslivs engasjement i lav- og mellominntektsland. NOREPS, *Norwegian Emergency Response Preparedness Systems*, er et nettverk mellom Utenriksdepartementet, norske frivillige organisasjoner, Innovasjon Norge og norske leverandører av varer og tjenester til nødhjelpsoperasjoner.

Tilgang til energi er en forutsetning for næringsutvikling

God forvaltning av energiresurser er avgjørende for næringsutvikling, arbeidsplasser, skatteinntekter og for å sikre stabil økonomisk og sosial utvikling i fattige land. Mange norske energiselskaper har et betydelig engasjement i lav- og mellominntektsland, noe som bidrar til investeringer, arbeidsplasser og skatteinntekter.

Norges lange erfaring med utviklingssamarbeid på energiområdet bygger på egne erfaringer og kompetanse når det gjelder vannkraftutbygging, energiforvaltning og forvaltning av våre olje- og gassressurser. De siste årene har det også vært økt interesse og engasjement innen fornybare energikilder som sol og vind.

Fattige land, ikke minst i Afrika, har stort potensial for fornybar energi; vannkraft, sol, vind og bioenergi. For å nå bærekraftsmål 7 om tilgang til energi og sikre energisikkerhet kreves det svært store investeringer. Privat sektor har en viktig rolle å spille ved å bidra med teknologi, kompetanse og kapital. Sivilsamfunnsorganisasjoner kan også bidra med utbygging og levering av energitjenester, spesielt på landsbygda.

Boks 3.5 Strøm skapte arbeidsplasser på Pemba i Tanzania

Norsk bistand har bidratt til å legge strømkabel mellom fastlandet i Tanzania og øya Pemba. Strømkabelen som ble satt i drift i 2010 har gitt 80 prosent av landsbyene på Pemba tilgang til elektrisitet. Som en følge av kabelen har antall bedriftsetableringer økt med 70 prosent mellom 2008 og 2012, og antall arbeidstakere økte med 149 prosent. Turistnæringen erfarte et oppsving etter at sjøkabelen var installert. Antall årlige turister som besøkte øya var nærmest doblet i 2013 sammenlignet med 2010.



Figur 3.7 Da det ble strøm på øya Pemba i Tanzania, startet en kvinnegruppe såpeproduksjon. Fabrikken leverer cirka 2000 såpestykker i uka og eksporterer blant annet til Zanzibar, Arusha og Oman.

Foto: Ken Opprann

Med strategisk bruk av bistandspenger til å utvikle gode rammebetingelser, infrastruktur og garantier kan bistanden ha en katalytisk effekt og utløse større engasjement fra privat sektor.

Jordbruk, fiskeri, akvakultur

I Afrika sør for Sahara sysselsetter jordbruk- og fiskerisektoren mange, og de aller fattigste bor ofte på landsbygda. Utvikling innenfor jordbruk, fiskeri og akvakultur er sentralt for å bidra til jobbskaping og fattigdomsreduksjon. Verdensbanken legger til grunn at satsing på landbruk er et av de mest virkningsfulle tiltakene mot ekstrem fattigdom.⁵ OECD har beregnet at de havbaserte næringene har potensial til å vokse raskere enn den globale økonomien som helhet frem mot 2030.

Over halvparten av jordens befolkning bor nå i byer. Samtidig som næringsutvikling i de fattigste landene må omfatte modernisering og kommersialisering av jordbruk og fiskeri, må det skapes flere jobber i byene.

Det er viktig å ivareta den ressurs matproduksjon potensielt kan utgjøre som bidrag til industriell utvikling og handel innen næringsmiddelsektoren. Økt produktivitet og lønnsomhet i jordbruk, fiskeri og akvakultur kan skape arbeidsplasser høyere opp i verdikjeden gjennom produksjon og foredling av næringsmidler, både for innenlands konsum og for eksportmarkeder.

3.4.4 Klima, fornybar energi og miljø

De tre elementene innenfor dette satsingsområdet henger tett sammen. Konsekvensene av klimaendringene og miljøforringelse utgjør noen av de største truslene mot bærekraftig utvikling. En rekke av bærekraftsmålene har klima og miljø som hovedfokus. Tiltak for bevaring av økosystemer og god miljøkvalitet er kostnadseffektiv innsats for en hel rekke av bærekraftsmålene.

Fornybar energi er en sentral del av klimainnsatsen og står samtidig sentralt i satsingen på næringsutvikling og jobbskaping (se kapittel 3.4.3). Klimatilpasset landbruk og biologisk mangfold inngår også som viktige deler av klima- og skogsatsingen.

Norge er et ledende land for klima- og miljørettet utviklingssamarbeid og bidrar til det grønne skiftet globalt. I 2014 var Norge det OECD-landet som ga mest klimarelatert bistand per innbygger. Norge er opptatt av å styrke globale løsninger, felles forpliktelser og rammeverk.

Parisavtalen som ble vedtatt i 2015, gir føringer for innretningen av Norges innsats for klima

og miljø. I utviklingspolitikken vil Regjeringen bidra til å forebygge og løse klima- og miljøutfordringer gjennom klimafinansiering, teknologisamarbeid og kapasitetsbygging, i tråd med utviklingslandenes egne planer for å oppfylle sine forpliktelser under Parisavtalen, såkalte nasjonalt fastsatte bidrag.

Stadig mer analyse viser at omlegging til lavutslippsutvikling bærer med seg en rekke økonomiske og sosiale fordeler. Det er særlig viktig at utviklingsland, som de neste tiårene skal foreta mer enn to tredeler av verdens investeringer i infrastruktur og energisystemer, velger fremtidsrettede løsninger. Rapporter fra *New Climate Economy*-kommisjonen viser at investeringer i klimasmart infrastruktur vil være marginalt dyrere på kort sikt, men at kostnadene mer enn oppveies av at infrastrukturen vil være varig, tryggere og mer effektiv i det lange løp.⁶

De største norsk bidragene til klima og miljørettet bistand skjer gjennom klima- og skogsatsingen og Det grønne klimafondet. FNs miljøprogram (UNEP) og Den globale miljøfasiliteten (GEF) er andre viktige samarbeidspartnere. Norge har dessuten arbeidet for at de multilaterale utviklingsbankene skal øke klimafinansieringen som andel av utlån og gavemidler.

Klima- og skogsatsingen

Klima- og skogsatsingen er Norges største klimainnsats. Gjennom bilaterale avtaler betaler initiativet for utslippsreduksjoner fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland. Klima- og skogsatsingen er Norges viktigste bidrag til bærekraftsmål 13 om å stoppe klimaendringene og mål 15 om livet på land. Gjennom å bidra til biodiversitet, vannforsyning og opprettholdelse av nedbørsmonstre, bidrar satsingen til at det økologiske grunnlaget for helheten av bærekraftsmålene opprettholdes. Initiativet er i tillegg Norges viktigste bidrag til å styrke urfolks rettigheter i mange utviklingsland.

Skogen leverer en rekke økosystemtjenester i form av lokal og regional klimaregulering, 50–80 prosent av planetens biodiversitet på land, vannforsyning og som buffer mot ekstremvær. Disse økosystemtjenestene er livsviktige i et globalt perspektiv og utgjør livsgrunnlaget for millioner av mennesker lokalt. Hele 800 millioner mennesker i verden er avhengige av ressurser fra skogen for

⁵ Verdensbanken (2007). *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Washington, DC: Verdensbanken.

⁶ Se blant annet The Global Commission on the Economy and Climate (2016). *The Sustainable Infrastructure Imperative: Financing for Better Growth and Development*.



Figur 3.8 Gruvedrift er en viktig årsak til avskoging i Guyana.

Foto: Sofi Obrestad Halling

sitt livsgrunnlag. Sårbare folkegrupper som urfolk og andre skogavhengige folk rammes hardest av avskoging, i og med at deres livsgrunnlag og mulighet til å opprettholde sin identitet i tilknytning til naturen forsvinner sammen med skogen.

Etablering av god, rettighetsbasert skog- og arealforvaltning er med andre ord fundamentalt for bærekraftig utvikling. *New Climate Economy*-studien, som Norge var blant initiativtakerne til, viser at det som er bra for klimaet og miljøet, som oftest også er bra for sosioøkonomisk vekst og utvikling. Det gjelder også landbrukssektoren, og bevaring og restaurering av skog i den sammenheng. I Peru har for eksempel klima- og skogsatsingen støttet et prosjekt der 2000 bønder fikk opplæring som gjorde det mulig å øke produksjonen av kaffe på eksisterende arealer, noe som gir høyere inntekter uten økt avskoging. I Brasil bidrar den norske innsatsen til å ta vare på den enorme Amazonas-regnskogen, samtidig som den bidrar til bedre levevilkår for urfolkene som bor

der (se boks 3.6). I Indonesia har klima- og skogsatsingen blant annet støttet organisasjoner som spilte en sentral rolle for at den indonesiske grunnlovsdomstolen i 2013 for første gang anerkjente urfolks rett til landområder.

Redusert avskoging er ikke bare avgjørende for millioner av fattige, men også en forutsetning for å nå målet om å begrense oppvarmingen av kloden til under to grader. Analyser tyder på at reduserte utslipp fra skog, i kombinasjon med økt karbonbinding i skog, har et teoretisk potensial til å kunne utgjøre så mye som en tredjedel av løsningen på klimaproblemet de neste tiårene.

Grunnleggende markedssvikt er en underliggende årsak til avskoging. For samfunnet er det mest verdifullt at skogen står, fordi den leverer økosystemtjenester av enorm verdi for fellesskapet. For den enkelte beslutningstaker, derimot, er en skog så godt som alltid «verdt mer død enn levende». Det er oftest mer å tjene på å gjøre skogen om til beiteland, plantasjer for tømmer eller svedjebruk, enn det er på å bevare intakt eller

bærekraftig forvaltet skog. I tillegg til denne markedssvikten er det i mange land også en betydelig styringssvikt. Sterke enkeltgruppers interesser blir favorisert fremfor fellesskapets interesser. Fattige og ressursvake i et samfunn blir hardest rammet av svak offentlig styring og dårlig forvaltning av fellesskapets naturressurser.

Den norske klima- og skogsatsingen søker å endre på dette sammen med myndigheter, mennesker som lever i og av skogen, sivilt samfunn og privat sektor. De grunnleggende grepene for å endre politikken må gjøres av nasjonale myndigheter i tropiske skogland. Klima- og skogsatsingens viktigste rolle er å bidra med insentiver til myndighetene for å redusere avskoging og skogforringelse. Det beste direkte virkemiddelet i denne sammenheng er betaling for reduserte klimagassutslipp fra avskoging og skogdegradering.

Innsatsen mot avskoging er, som annen bistand, påvirket av rammebetingelsene i samarbeidslandene. Å redusere avskoging og skogforringelse forutsetter grunnleggende utviklingsvalg – dette er nøkkelspørsmål i et lands landbrukspolitikk – som det naturlig nok vil være uenighet om også innad i tropiske skogland. Effekten av klima- og skogsatsingen er tett knyttet til evnen til å dra nytte av – og eventuelt bidra til å skape eller forsterke – krefter som trekker i samme retning som initiativet.

For å styrke sannsynligheten for at norske bidrag skal gi konkrete resultater på bakken fremover, prioriterer initiativet land der viljen til å gjennomføre nødvendige reformer er bredt og høyt forankret, og der det demonstreres reell fremdrift i de nødvendige reformprosessene. Flere skogland ser egennytten i å bevare skogene som velfungerende økosystemer, blant annet for vanntilgang, flomdemping og som kilde til fornybare råstoffer. Klima- og skogsatsingen bidrar til å synliggjøre disse verdiene, blant annet gjennom prosjektene *New Climate Economy* og *Business and Sustainable Development Commission*. Også privat sektor forplikter seg i stadig større omfang til «avskogingsfrie verdikjeder», noe som kan gi fordelaktig markedstilgang for land og regioner som legger til rette for avskogingsfritt landbruk. Denne utviklingen har klima- og skogsatsingen fremmet gjennom å støtte sivilsamfunnsaktører, og gjennom direkte samarbeid med private selskaper, blant annet *Tropical Forest Alliance*. Gjennom å støtte og utnytte slike eksisterende trender, øker sannsynligheten for at innsatsen i samarbeidslandene gir effekt.

Som i annen bistand innebærer svakt styresett og lav kapasitet i statsforvaltningen i samarbeids-

landene likevel risiko for svake resultater og svak fremdrift. Klima- og skogsatsingens resultatbaserende tilnærming reduserer risikoen for manglende måloppnåelse på grunn av svak fremdrift eller endrede mål i mottakerlandet. Størstedelen av lovede midler utbetales først når det kan dokumenteres at resultater er oppnådd, heller enn på basis av prosjektplaner. Korrupsjon, ulovlig tømmerhogst og annen miljøkriminalitet er også betydelige utfordringer på alle kontinentene der initiativet er tilstede.

Det er utviklet et resultatrammeverk for klima- og skogsatsingen som anvendes til å følge og rapportere på fremdriften i porteføljen som helhet og i de enkelte avtaler og landpartnerskap. Ut fra rammeverket rapporteres årlig resultater av klima- og skoginnsatsen i Klima- og miljødepartementets (KLD) budsjettproposisjon.

Det grønne klimafondet

Det grønne klimafondet er opprettet for å møte utviklingslands behov for klimafinansiering og har høy prioritet. Fondet er viktig både som samarbeidspartner for økonomiske bidrag til utslippsreduksjoner og klimatilpasning i utviklingsland, og som demonstrasjon på industrilandenenes vilje til å oppfylle det politiske målet i Parisavtalen om 100 milliarder dollar årlig til klimafinansiering innen 2020.

Giverlandene har signert avtaler om 9,9 milliarder dollar i bidrag til fondet, og Norges avtale er på totalt 1,6 milliarder kroner for perioden 2015–2018. Regjeringen har åpnet opp for inntil en dobling av det norske bidraget innen 2020 dersom fondet får på plass en resultatbasert finansieringsordning for utslippsreduksjoner fra redusert avskoging og skogforringelse.

Norge har fast plass i fondets styre som har 24 medlemmer. Ved tildeling av midler tilstreber fondet en 50/50-balanse mellom utslippsreduksjoner og klimatilpasning. Fondet har også som mål å bevilge minimum 50 prosent av midlene til klimatilpasning, til minst utviklede land (MUL), små øystater under utvikling (*Small Island Developing States* – SIDS) og afrikanske land. Det grønne klimafondet ønsker også å engasjere privat sektor og tilbyr flere ulike finansieringsordninger, herunder lån, garantier, egenkapital-investeringer og gavebistand.

Fondets midler kanaliseres gjennom godkjente partnere til prosjekter i utviklingsland. Blant disse finnes samtlige utviklingsbanker, flere FN-organisasjoner, private banker og nasjonale institusjoner.

Boks 3.6 Amazonasfondet – verdens største enkeltstående klimatiltak

Norge, ved Klima- og miljødepartementet, utbetaler penger til Brasil basert på hvor store utslippsreduksjoner de har oppnådd året før. Pengene overføres til Amazonasfondet, som forvaltes av den brasilianske utviklingsbanken BNDES. Fondet finansierer store og små utviklingsprosjekter i Amazonasregionen. Amazonas er både den største regnskogen i verden, og et område i Brasil der fattigdommen fortsatt er betydelig – til tross for at Brasil er et mellominntektsland. Alle prosjekter som Amazonasfondet støtter bygger opp under Brasils plan om å redusere avskogingen og fremme bærekraftig skogforvaltning og utvikling i Amazonasregionen.

Resultater av prosjekter støttet av Amazonasfondet:

- 94 verneområder har fått støtte til styrket kontroll og forvaltning.
- Tre nye verneområder på til sammen 6682 km² er opprettet.
- 138 000 private eiendommer i Amazonas fordelt på 370 000 km², et område større enn fastlands-Norge, har blitt miljøregistrert. Slik registrering er avgjørende for arbeidet mot ulovlig avskoging.
- 30 urfolkssamfunn i Amazonas har blant annet kartlagt naturressurser og fremmet krav om landrettigheter og utviklet forvaltningsplaner for sine områder.
- 93 lokale samfunn (til sammen 2800 eienommer) har utviklet bærekraftige produksjonsmetoder som alternative inntektskilder til ulovlig avskoging.
- Over 3000 personer i mange lokalsamfunn har fått opplæring i brannslukking. Skogbranner er en betydelig trussel mot skogen.
- Befolkningen i rundt 90 urfolksterritorier får støtte til blant annet å utvikle bærekraftig miljøforvaltning, inkludert overvåking, av sine egne leveområder og naturressurser de er avhengige av.

Flere hundre forskere driver forskning innen økonomi og samfunns- og naturvitenskap i Amazonasregionen. 72 vitenskapelige publikasjoner og informasjonsmaterieill er produsert.

Fornybar energi

Energisektoren står for mer enn 60 prosent av de globale utslippene av klimagasser. De største utslippene kommer fra transport og kraftproduksjon fra kull og olje. Norges innsats innen fornybar energi i utviklingspolitikken er derfor et viktig bidrag til klimapolitikken, som samtidig bidrar til økonomisk og sosial utvikling, bedre utdanning og bedre helse.

For å øke private investeringer i fornybar energi i fattige land, trengs effektive mekanismer for risikoavlastning. Norfund spiller en sentral rolle ved å mobilisere investeringer i fornybar energi gjennom samarbeid og partnerskap med private bedrifter. Ren energi er den største sektoren for Norfund, som har investert omtrent halve investeringskapitalen i ren energi, til sammen om lag 7,4 milliarder kroner (2015). Kraften som produseres gir grunnlag for næringsutvikling og sysselsetting. Selskapene Norfund har investert i produserte i 2015 18,5 TWh.

Klimatilpasset landbruk, bevaring av naturmangfoldet i havet og matsikkerhet

Klimaendringer er en trussel mot matsikkerheten fremover. Lange tørkeperioder, flom og ekstremvær utfordrer matproduksjonen. I områder som avskoges er uttørring og jorderosjon direkte konsekvenser av at skogen forsvinner. Surere og varmere hav er en annen konsekvens av klimaendringene. Havnivåstigning kan true matproduksjonen i kystsonen både fra jordbruk, fiske og akvakultur.

Arbeidet for å utvikle robuste og bærekraftige systemer for produksjon og distribusjon av mat støttes både multilateralt og bilateralt. De senere årene har vi sett mange eksempler på at ekstremvær fører til feilslåtte avlinger og sult i land i sør. Afrika er spesielt utsatt. Arbeid med klimasmart landbruk, hvor nye dyrkningsmetoder tas i bruk og nye sorter introduseres, er et eksempel på tilpasning til det endrede klima der bistand spiller en rolle. Havet som matfat er en sentral forutsetning for å nå bærekraftsmål 1 og 2 om fattigdom, sult, matsikkerhet og bedre ernæring. Bærekraftsmål 14 om bærekraftig utvikling og bruk av

havets ressurser støtter opp under disse, og blir et viktig mål i utviklingspolitikken.

Å redusere tap av mat, som i dag anslås til 30 prosent av all mat, er en viktig oppgave som vil gi stor klimaeffekt. Norge samarbeider derfor tett med FAO for å sette tap av mat på det internasjonale sakskartet.

Biologisk mangfold

Regjeringen støtter fattige lands innsats for å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler om biologisk mangfold. God miljø- og naturressursforvaltning er grunnlaget for økonomisk utvikling. Norge arbeider for å redusere miljødeleggelser og øke kunnskap for å fremme en grønn utvikling. Hovedkanalen for denne støtten er GEF. Norge er også en langsiktig støttespiller til UNEP, som bygger kunnskap om den globale miljøtilstanden og identifiserer nye miljøtrusler tidlig. Et

annet hovedtiltak for bevaring av biologisk mangfold er norske bidrag til frøhvelvet på Svalbard.

Regjeringen prioriterer å bekjempe miljøkriminalitet, som utgjør en stor og økende trussel mot utvikling. Fattige land rammes hardest, spesielt land i Afrika. Den tiltagende virksomheten bidrar til miljødeleggelse og reduksjon av biologisk mangfold i stor skala. De fattigste er ofte de som lever direkte av naturressursene og når livsgrunnlaget overtas av kriminelle grupper, hemmes etablering av lovlig virksomhet. Dette bidrar til økt korrupsjon og hindrer godt styresett.

Forebygging

Vi må forebygge natur- og klimakatastrofer samtidig som vi aktivt bidrar til å tilpasse samfunn til endret klima. Velfungerende økosystemer er en kostnadseffektiv buffer mot natur- og klimakatastrofer. I tråd med bærekraftsmålene må naturforvaltning og katastroforebygging ses i sam-

Boks 3.7 Matsikkerhet

Klimaendringer er en stor trussel mot matsikkerhet. Bærekraftsmål 2 handler om å utrydde sult innen 2030. Gjennom blant annet FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO), Verdens matvareprogram (WFP) og Det internasjonale fondet for landbruksutvikling (IFAD) bidrar Norge med betydelige ressurser til det internasjonale samarbeidet for matsikkerhet.

Norge støtter FAO i å samle kunnskap og statistikk for å forstå den globale utviklingen innen jordbruk, skogbruk, fiskeri og akvakultur. Mat er en menneskerett. Et viktig bidrag fra FAO er å etablere og iverksette internasjonale normer og standarder for bærekraftig matproduksjon og ernæringsrik mat. Norge bidrar også til at FAO løfter opp problemer som utfordrer matsikkerheten, som klimaendringer, avskoging, overfiske, tap og kasting av mat, mikroplastforurensning og tap av genetisk mangfold. Norge støtter dessuten FAOs arbeid for dyrehelse og antibiotikaresistens.

IFAD gir gunstige lån som støtter opp om mannlige og kvinnelige småbrukere og bidrar til å bedre befolkningens levekår.

Gjennom WFP støtter vi matvarehjelp i akutte situasjoner og bidrar til tiltak som kan forhindre nye kriser med matmangel. Behovene for humanitær hjelp er enorme, og WFP må

gjøre vanskelige prioriteringer, effektivisere driften og ta i bruk innovative løsninger. Norge har vært pådriver for bruk av kontanter i stedet for matutdelinger der det er fungerende markeder. WFP er i dag ledende med om lag 20 prosent kontantbasert støtte til humanitære kriser.

Når det blir stadig flere komplekse og langvarige kriser, må FAO, WFP og IFAD samarbeide tett om innovative løsninger. Det betyr at utviklingen av bærekraftige matsystemer, forebygging og respons må gå hånd i hånd. Samarbeid og koordinering på tvers av FN-familien og med sivil samfunn, bidrar også til at ekspertise og erfaringer deles.

Det største bidraget til å øke matsikkerheten vil være en modernisering og restrukturering av husholdningslandbruket. I Afrika sør for Sahara er husholdningslandbruk for mange den viktigste matkilden. Samtidig har for få tilgang på vann, gjødsel og moderne produksjonsmidler. Uten slik tilgang øker sårbarheten for flom og tørke. En modernisering av landbruket vil derfor både sikre en langt bedre ressursutnyttelse og bidra til bedre matsikkerhet. Privat sektor har en helt avgjørende rolle her, og strategiske partnerskap med næringslivet kan utgjøre en stor forskjell.

Boks 3.8 Faglig samarbeid med miljøpolitiske viktige land

Norge har særskilte avtaler om samarbeid med miljømyndighetene i Kina, India og Sør-Afrika. Disse landene er blant de viktigste opphavslandene til flere globale miljøproblemer som klima, tap av naturmangfold, langtransporterte miljøgifter og forurensning. Tilstedeværelse i landene gir anledning til dialog, til bedre forståelse for deres politikkutforming og miljøutfordringer, faglig samarbeid og kapasitetsbygging samtidig som samarbeidet er en plattform for dialog om internasjonale miljøutfordringer. Siden 2012 har Norge, ved Miljødirektoratet, blant annet støttet Kinas arbeid med å etablere et nasjonalt marked for handel med klimakvoter. Det kinesiske miljøverndepartementet trekker selv frem at samarbeidet med Norge på kvikksølv har hatt stor betydning for hvordan Kina har håndtert kvikksølvforurensning, og lagt grunnlaget for at Kina ble med i den globale kvikksølvavtalen i 2013 (Minamata-konvensjonen). I India er det tett samarbeid om naturmangfold, men det er nylig også utviklet teknologisamarbeid om alternativer til bruk av klimagassene HFK som kuldemedium. I Sør-Afrika bidrar Norge blant annet med kompetanse til utvikling av et solid nasjonalt utslippsregnskap for klimagasser.

menheng med humanitær innsats og langsiktig bærekraftig utvikling. Tidlig varsling av ekstremvær er et eksempel på forebygging. Dette er et globalt arbeid Norge støtter. Det er også viktig å støtte fattige land i deres arbeid med å utarbeide planer for forebygging og håndtering av risiko knyttet til klimaendringene. Sendairammeverket for katastroforebygging setter rammene for Norges innsats og samarbeid med andre land og aktører i dette arbeidet.

Økende ekstremvær og antall naturkatastrofer fører til redusert tilgang på rent vann, nedgang i matproduksjon og redusert energisikkerhet. Å opprettholde stabile og sikre samfunn under slike forhold er krevende og spesielt i allerede sårbare områder. Klimaendringene og naturkatastrofer utgjør sammen med andre faktorer en vesentlig trussel mot samfunnssikkerhet og øker risikoen for ustabilitet.

Norge har vært ledende i arbeidet for å styrke internasjonal rett med hensyn til beskyttelse av naturmiljøet i krig og konflikt og støtter opp om arbeidet som gjøres av blant annet FNs miljøprogram på dette området.

Ny teknologi og nye partnerskap kan bidra til betraktelig muligheter for forebygging (se boks 3.9)

3.4.5 Humanitær innsats

I løpet av storingsperioden har de humanitære budsjettene økt med over 50 prosent. De samlede humanitære bevilgningene er nå på mer enn fem milliarder kroner. Norge har blant annet tatt en global lederrolle i den humanitære responsen på Syriakrisen og er blant de største giverlandene til Syria og nærområdene.

Den overordnede målsettingen med Norges humanitære innsats er å bidra til at mennesker i nød får nødvendig beskyttelse og hjelp i tråd med det humanitære imperativ og de humanitære prinsippene om humanitet, nøytralitet, upartiskhet og uavhengighet. Sårbare grupper som kvinner, barn, personer med funksjonsnedsettelse og minoriteter er viktige målgrupper for innsatsen. I all hovedsak kanaliseres de humanitære midlene gjennom FN-systemet, Røde Kors-bevegelsen og norske frivillige organisasjoner. Dette ivaretar behovet for å respondere raskt og bidrar til å sikre effektiv internasjonal koordinering.

Humanitær bistand er i økende grad konsentrert til fåtall store og langvarige kriser som krisen i Syria og nabolandene, Irak, Jemen, Sør-Sudan og landene rundt Tsjadsjøen. I tillegg har antall mennesker som rammes av klimarelaterte kriser økt. I 2016 ba 22 land om internasjonal humanitær bistand på grunn av tørke, oversvømmelser og ekstremvær som følge av El Niño-effekten.

Gapet mellom humanitære behov og tilgjengelige ressurser har økt dramatisk de siste årene, til tross for at bidragene fra giverne også har økt. FNs samlede nødhjelpsappell ble bare halvveis fylt opp i 2016. Underfinansieringen av den humanitære innsatsen har satt det humanitære systemet under stort press og innebærer en betydelig utfordring fremover.

FNs generalsekretærs høynivåpanel for humanitær finansiering la i sin rapport i 2016 frem en rekke forslag til hvordan fremtidige humanitære behov kan reduseres gjennom bedre samspill mellom humanitær innsats og langsiktig utvikling, økt ressursmobilisering, og effektivisering og innovasjon i humanitær bistand. Dette var også sen-

Boks 3.9 Digitalisering av urban katastroforebygging

Klimaendringene gjør at naturkatastrofer kommer hyppigere og i større omfang enn tidligere. De mest sårbare rammes hardest, og utviklingsinvesteringer og -fremskritt reverseres. Forebyggende tiltak er helt avgjørende for å redde menneskeliv og infrastruktur når katastrofene rammer.

Norges Røde Kors, Filippinene Røde Kors og DNV GL har sammen etablert et pilotprosjekt i Manila, som er svært utsatt for oversvømmelse, for å forebygge naturkatastrofer på en mer effektiv og brukervennlig måte. Gjennom partnerskapet har man kunnet forene DNV GLs kjernekompetanse innen digitalisering og geografisk fremstilling av risikoinformasjon med lokalkunnskapen til det lokale Røde Kors.

Capacity, Emergency and Post-Emergency Map (CEP MAP), utviklet av DNV GL, er et redskap basert på geografiske informasjons-

systemer der data samles inn av frivillige fra Røde Kors ved hjelp av en app for smarttelefoner og nettbrett. Her registrerer man sentral informasjon til bruk i katastrofer, som lokalisering av sykehus, skoler, evakueringsrom, kraftledninger, politi, hvor høyt vannet gikk ved forrige tyfon og lignende.

Informasjonen vises i flere lag med kart som også inkluderer vær- og stormdata i sanntid og informasjon fra sosiale medier etter at katastrofen har inntruffet. Analyser av for eksempel evakueringsruter kan gjøres digitalt i et online-miljø. Dermed bidrar CEP MAP til å fornye allerede eksisterende analyser som Filippinene Røde Kors benytter i sin katastroforebygging og for å planlegge adekvat katastroferespons.

Både DNV GL og Røde Kors ser muligheter for å oppskalere og overføre CEP MAP til andre byer og land.



Figur 3.9 DNV GL og Røde Kors samarbeider om en app for å styrke katastroforebygging på Filippinene. Informasjonen registreres av lokale Røde Kors-medarbeidere.

Foto: Røde Kors

trale problemstillinger under Verdens humanitære toppmøte i 2016.

De langvarige krisene krever nye og mer bærekraftige tilnærminger i den humanitære responsen, samt styrkede koblinger til langsiktig utvikling. Det er behov for mer fleksible finansieringsmodeller og mer integrerte tilnærminger for å løse de viktigste utfordringene som skaper humanitære behov: Konflikt, klimaendringer og fattigdom. Sårbarhet må reduseres og motstandskraft bygges.

Mennesker som forsøker å overleve fra dag til dag i kriserammede områder eller er drevet på flukt fra sine hjem trenger ikke bare nødhjelp, men håp og nye muligheter. Umiddelbare humanitære behov må ses i sammenheng med nødvendigheten av mer bærekraftige og langsiktige løsninger. Dette legges det vekt på i Norges humanitære innsats.

I den norske støtten til Syria og naboland er det i hovedsak brukt humanitære midler. I dette arbeidet har Norge i økende grad søkt å støtte programmer og prosjekter med langsiktige virkninger, både innen matvaresikkerhet, jobbskaping, utdanning og husly. Vi har også inngått flere

flerårige avtaler med store humanitære organisasjoner og vil se hvordan vi kan bruke disse best mulig for å sikre forutsigbar og effektiv respons.

Utdanning er en forutsetning for å skape fremtidshåp og utvikling i områder av verden der sivilbefolkningen i dag tvinges på flukt eller velger å migrere. Fremfor alt er det viktig at jenter gis mulighet til utdanning på lik linje med gutter. Norge har også vært med å på initiere et globalt fond for utdanning i kriser – *Education Cannot Wait* – som et konkret bidrag for å mobilisere mer penger og bygge bro mellom humanitær innsats og langsiktig utvikling (se også kapittel 3.4.1).

Norge legger stor vekt på behovet for effektivisering og innovasjon i humanitær bistand. Mye av arbeidet med dette skjer gjennom den såkalte *Grand Bargain*-prosessen, som omfatter store humanitære bistandsgivere og hjelpeorganisasjoner (se boks 3.10).

Norge oppfyller allerede mye av det som ligger i *Grand Bargain*-modellen. Vi gir store ikke-øremerkede og fleksible bidrag til FN og frivillige hjelpeorganisasjoner. Vi er blant de største bidragsyterne til FNs nødhjelpsfond (CERF), som er en viktig kanal for å sikre at nødhjelp kommer



Figur 3.10 Sammen med internasjonale partnere leder Norge prosessen med å utvikle «EduApp4Syria», læringsspill som skal bidra til at syriske barn lærer å lese på arabisk.

Foto: Marit Hverven

raskt frem i akutte kriser og at underfinansierte kriser får sårt tiltrengte midler. Vår innsats i Syria-krisen, den økte støtten til områdene rundt Tsjadsjøen og på viktige tematiske områder som utdanning i krise og konflikt har et flerårig perspektiv. Gjennom blant annet FNs humanitære landfond og Røde Kors-bevegelsen arbeider vi for å styrke nasjonal og lokal kapasitet i humanitære kriser, og vi er en pådriver for økt bruk av kontanter i humanitær bistand.

Arbeidet for å beskytte sivile blir en stadig viktigere del av humanitær respons og av humanitærpolitikken. Det primære behovet er ikke nye folkerettslige instrumenter, men å sørge for at de reglene som allerede gjelder blir gjennomført og respektert av alle. Norge har en pådriverrolle for å bekjempe straffefrihet for brudd på humanitærretten og støtter blant annet Den internasjonale straffedomstolen (ICC), samt andre ad hocstraffedomstoler. Norge har fokus på dialog og påvirkning for å sikre bred oppslutning om, og etterlevelse av, humanitærrettens regler, samt støtte til tiltak som beskytter liv og rettigheter.

Den norske satsingen på beskyttelse i humanitære kriser omfatter tiltak innen helse og utdanning. Norge støtter aktivt opp om Den internasjonale Røde Kors-komiteens (ICRC) initiativ *Health Care in Danger* med særlig vekt på beskyttelse av helsearbeidere i væpnet konflikt. Norge har også sterkt fokus på forebygging og bekjempelse av seksuell vold, som er et viktig element i Regeringens handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utenriks- og utviklingspolitikken.

Kvinner og barn er de mest sårbare i humanitære kriser og har størst sjanse for å bli utsatt for vold, inkludert seksuell vold. Norge støtter FNs befolkningsfonds (UNFPA) arbeid med seksualisert vold og reproduktiv helse, for eksempel i Syria og Syrias nærområder, og landene rundt Tsjadsjøen. UNFPA har både et humanitært og et langsiktig mandat, og organisasjonens tilstedeværelse er viktig også med tanke på å se kortsiktig og langsiktig innsats i sammenheng. Arbeid mot kjønnsbasert vold og reproduktiv helse støttes også gjennom frivillige organisasjoner.

Norge har en ledende rolle i arbeidet med trygge skoler gjennom oppfølging av erklæringen om trygge skoler (*Safe Schools*), som ble lansert i Oslo i mai 2015. Med denne erklæringen har Norge skapt en viktig arena for samarbeid om beskyttelse av utdanning i krise og konflikt mellom stater, internasjonale organisasjoner og det sivile samfunn. Dette har Norge fått mye anerkjennelse for. Erklæringens hovedformål er å forhindre angrep på skoler og universiteter ved å søke å hindre militær bruk av disse institusjonene, noe som kan gjøre dem til angrepsmål i væpnede konflikter. I begynnelsen av 2017 hadde 57 land sluttet seg til erklæringen.

Norge er blant de største giverlandene til global mineinnsats. Rydding av eksplosiver etter krig og konflikt er en vesentlig forutsetning for at mennesker som er fordrevet fra sine hjem skal kunne vende tilbake og starte gjenoppbyggingen. I 2016 tok Norge sammen med USA initiativ til økt internasjonal støtte til sektoren som ledd i fredsbyggingen.

Boks 3.10 *The Grand Bargain*

Grand Bargain-erklæringen har som målsetting å styrke humanitær respons og redusere det humanitære finansieringsgapet gjennom effektivisering, innovasjon og bedre koblinger til langsiktig utvikling. Erklæringen ble vedtatt på Verdens humanitære toppmøte i mai 2016.

Erklæringen omfatter 51 frivillige mål og forpliktelser på ti tematiske hovedområder. Blant de mest sentrale forventningene til givene er mindre øremerking av bidrag, mer forutsigbar og flerårig finansiering i langvarige kriser i tillegg til harmonisering og forenkling av rapporteringskrav.

Både givere og organisasjoner har forpliktet seg til å styrke lokal og nasjonal evne til respons

i humanitære kriser gjennom at minst 25 prosent av den globale humanitær bistanden skal gå til lokale og nasjonale aktører, så direkte som mulig innen 2020. Videre har man forpliktet seg til å øke og bedre koordinere bruk av kontanter i humanitær bistand, sikre at mottakere får større innflytelse på hjelpen som gis, og bidra til større åpenhet omkring bruken av humanitære midler. Organisasjonene skal arbeide for bedre koordinering og klarere prioriteringer av behov, mer flerårig planlegging i langvarige kriser og reduksjon av administrasjonskostnader.

gen. Nye store innsatser er igangsatt blant annet i Colombia og Irak.

3.5 Utviklingspolitikk er mer enn bistand og pengeoverføringer

Bærekraftsmålene innebærer et endelig brudd med tendensen til å se utvikling som en oppgave som først og fremst handler om bistand og pengeoverføringer. Utover de fem tematiske satsningene som utgjør hovedvekten av bistandsbudsjettet, er det flere andre sentrale politikkområder som inngår i norsk utviklingspolitikk:

- Arbeid med internasjonal rettsorden
- Godt styresett, demokrati, menneskerettigheter
- Likestilling
- Handel
- Fred og forsoning
- Globale sikkerhetsutfordringer
- Forskning, høyere utdanning og kunnskapsoverføring.

3.5.1 Arbeid med internasjonal rettsorden

Klimaendringer, flyktningstrømmer, ekstremisme, terrorisme og cybertrusler tar ikke hensyn til landegrenser. En internasjonal rettsorden og robuste multilaterale systemer kan hjelpe oss gjennom akutte og langvarige kriser. Norge støtter arbeidet med felles regler for å møte kollektive utfordringer der den enkelte stat ellers ikke strekker til. Internasjonale organer, mellomstatlige og overnasjonale, er viktige aktører for utvikling og bevaring av folkeretten. De er også sentrale med tanke på å overvåke at folkeretten blir overholdt, løse tvister og håndheve reglene dersom de brytes. Norge har lang tradisjon for å slutte opp om internasjonale organers arbeid på dette området. Vi ser det som viktig at regionale organisasjoner som AU kan ha en regional konfliktdependende effekt og vil bistå inn i dette arbeidet.

Utviklingsland vil ofte ha begrensede ressurser til å fremme sine posisjoner og interesser i de internasjonale fora hvor nye rettsregler forhandles og gjennomføring av disse diskuteres. Norge støtter i enkelte sammenhenger fattige lands deltakelse i viktige FN-fora og internasjonale forhandlingsprosesser. Vi bidrar også til strategisk samarbeid på tvers av organene, slik som mellom FN og AU.

Norge ser det også som viktig å bidra til at utviklingslandene kan gjennomføre og dra nytte av internasjonale konvensjoner samt hevde sine

Boks 3.11 Sokkelinitiativet

Alle kyststater har etter havrettskonvensjonen kontinentalsokkel ut til 200 nautiske mil, mens sokkel ut over dette må dokumenteres for Kontinentalsokkelkommisjonen. Mange utviklingsland mangler nødvendig kompetanse for å fremme dokumentasjon for kontinentalsokkelens utstrekning. Med erfaringer fra Norges fremlegg av dokumentasjon for egen sokkel og etter oppfordringer fra FNs generalforsamling, utviklet Rettsavdelingen i UD fra 2008 Sokkelinitiativet. Norsk erfaring og ekspertise ble gjennom dette initiativet stilt til rådighet for at utviklingsland skulle kunne sikre egne sokkelinteresser til fordel for fremtidige generasjoner. I prosjektets første fase fikk ti utviklingsland norsk bistand til å legge foreløpige sokkeldata frem for Kontinentalsokkelkommisjonen. Også andre land fikk norsk rådgivning. I prosjektets andre fase bistod Norge syv vest-afrikanske land med innsamling og bearbeidelse av sokkeldata for utarbeidelse av fullstendige datafremlegg for Kontinentalsokkelkommisjonen, i tillegg til fastsettelse av grunnlinjer og utvikling av relevant lovgivning. Sokkelinitiativet har sikret rettigheter for mange utviklingsland.

rettigheter internasjonalt. FNs havrettskonvensjon er et område innenfor folkeretten der Norge har særlig kompetanse, og gjennom for eksempel Sokkelinitiativet (se boks 3.11) har vi bidratt til å legge grunnlag for økonomisk og sosial utvikling for fremtidige generasjoner i lavinntektsland.

Norges utviklingssamarbeid på landnivå tar ofte utgangspunkt i hvilke folkerettslige forpliktelser landet har påtatt seg. Det gjelder eksempelvis i arbeidet med godt styresett, anti-korrupsjonsarbeid, menneskerettigheter og handelsfasilitering.

3.5.2 Godt styresett, demokrati og menneskerettigheter

Demokratisk styresett og respekt for menneskerettighetene er forutsetninger for å skape varig fred, stabilitet og utvikling. Dette er reflektert i bærekraftsmål 16, som Norge arbeidet for å få inn i 2030-agendaen. Reell medbestemmelse og demokrati er et viktig mål i seg selv, så vel som et middel for en utvikling som kommer alle landets

Boks 3.12 Utviklingspolitikk og menneskerettigheter

Respekt for universelle menneskerettigheter er et selvstendig mål for Norges utenriks- og utviklingspolitikk, samtidig som det er en forutsetning for varig fred og bærekraftig utvikling. 2030-agendaen er forankret i Verdenserklæringen om menneskerettigheter og de internasjonale menneskerettighetsforpliktelsene. Norge skal ha en rettighetstilnærming i nasjonal og internasjonal oppfølging av bærekraftsmålene, i tråd med føringene i Meld. St. 10 (2014–2015) *Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken*. Rettighetstilnærmingen gir også en god metode for å operasjonalisere prinsippet om at ingen skal utelates.

Rettighetsperspektivet setter enkeltindivids frihet og rettigheter i sentrum. Det søker både å styrke myndighetens evne til å ivareta

befolkningens menneskerettigheter og bidra til at befolkningen har kunnskap om sine rettigheter og muligheter til å kreve dem gjennomført. Prinsippet om at ingen skal utelates i gjennomføringen av bærekraftsagendaen er tett knyttet til menneskerettighetsprinsippene om likhet og ikke-diskriminering.

Prinsippene om individets frihet og medbestemmelse, rettsstat og rettssikkerhet samt likeverd og like muligheter vil stå sentralt i Norges multilaterale og bilaterale utviklingssamarbeid. Regjeringen legger til grunn en nyansert og helhetlig tilnærming i arbeidet med menneskerettigheter, der en kombinasjon av både kortsiktige og langsiktige samt positive og negative virkemidler benyttes. Regjeringen legger vekt på at tiltak og reaksjoner må tilpasses det som anses mest formålstjenlig i den konkrete situasjonen.

innbyggere til gode. Erfaring tilsier at ytrings- og pressefrihet bidrar til mer informerte samfunn samt mer åpne og legitime beslutningsprosesser. Dette bidrar til at politikere og myndigheter kan holdes ansvarlige og til at befolkningen får mulighet til å vise sine politiske preferanser, for eksempel gjennom valg. Regjeringen arbeider i internasjonale og regionale fora, så vel som i bilaterale samtaler og gjennom bistandsfinansierte tiltak, for å fremme disse kjerneverdiene. Stortinget bidrar gjennom dialogen med parlamenter i andre deler av verden og gjennom sitt arbeid i Den interparlamentariske union.

Norge bidrar med valgobservatører og annen valgrelatert støtte i mange land samt med observatører til internasjonale operasjoner i regi av EU, OSSE (Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa) og FN. Vi ønsker å bidra til at beslutningsprosesser skal ta mest mulig hensyn til alle involverte parter, inkludert sivilsamfunnet.

Samarbeid med regionale organer er viktig. AU har en egen konvensjon for demokrati, menneskerettigheter og styresett, egen domstol og egen menneskerettighetskommisjon. Det er flere eksempler på at de regionale organisasjonene har grepet inn ved uoverensstemmelser etter valg og bidratt til fredelige løsninger. Valget i Gambia i 2016/2017 er ett eksempel. Norge har en egen partnerskapsavtale med AU.

Den kanskje mest effektive måten vi kan bidra til godt styresett på, er gjennom vårt samarbeid

med land på tema- eller sektornivå. To gode eksempler på dette er Olje for utvikling og Fisk for utvikling (se omtale i kapittel 5.6.5). Gjennom disse to programmene bistår vi samarbeidsland slik at de kan forvalte sine petroleums- og marine ressurser på en økonomisk, sosial og miljømessig forsvarlig måte. Ordningene er blant de mest etterspurte delene av norsk bistand og bidrar til å bygge allianser for formidling av kjerneverdiene for godt styresett.

Boks 3.13 Open Government Partnership

Norge var blant initiativtakerne til det såkalte *Open Government Partnership* (OGP), som ble lansert i 2011. Dette er et partnerskap som opererer både på internasjonalt, regionalt, nasjonalt og lokalt nivå. Formålet med OGP er å fremme åpenhet, godt styresett, økt velstand for innbyggere, bekjempe korrupsjon og fremme bruk av ny teknologi. OGP har på internasjonalt nivå inngått partnerskap med Verdensbanken, Den interamerikanske utviklingsbanken, OECD og UNDP. Samarbeidet omfatter 75 land og flere tusen sivilsamfunnsorganisasjoner. Det er laget nasjonale handlingsplaner som blant annet brukes til å følge opp bærekraftsmålene på nasjonalt nivå.

Boks 3.14 Støtte til demokrati og antikorrupsjon i Uganda

Flergiverfondet *Democratic Governance Facility* har siden 2011 jobbet for å styrke demokratisk styresett og respekt for menneskerettigheter i Uganda. Ved å gjøre borgere bedre informert om sine rettigheter og plikter søker man å ansvarliggjøre myndighetene. Støtte til en rekke ugandiske sivilsamfunnsorganisasjoner har blant annet bidratt til å avsløre korrupsjon i lokal veiutbygging, gjort den nasjonale budsjettloven mer kjønns sensitiv og styrket borgernes forståelse av nasjonale valgprosesser. Programmet har inkludert tiltak som involverer myndigheter og statlige institusjoner.

Mange fattige land har institusjoner som i prinsippet kan levere nødvendige tjenester, beskytte borgerne mot overgrep og sikre finansieringen av dette gjennom skatter og avgifter. Ofte er imidlertid disse institusjonene ikke gitt tilstrekkelig myndighet og ressurser til å etterleve dette i praksis, og ofte nyter de liten tillit i befolkningen, blant annet på grunn av korrupsjon. Norge støtter organisasjoner og initiativer som fremmer økt åpenhet rundt økonomiske transaksjoner samt driver etterforskning og straffeforfølgelse av korrupsjon.

Involvering av sivil samfunn og lokalsamfunn er viktig for å bygge bredt nasjonalt eierskap. I slike dialoger er det viktig å ta utgangspunkt i de institusjoner og strukturer som allerede finnes. Vi skal være konsistente i å fremme menneskerettigheter og demokrati, men ikke sette urealistiske mål eller bruke indikatorer på godt styresett som kondisjonalitet for bistand.

Erfaring viser at det i liten grad er mulig å påtvinge andre land grunnleggende samfunnsendringer. Reformen for godt styresett krever sterk vilje fra makthavere og tar tiår å gjennomføre. I land med autoritære regimer kan det være mest effektivt å arbeide gjennom andre partnere enn gjennom stat-til-stat-samarbeid. Dialog og å søke å påvirke og skape endring gjennom sivil samfunn eller multilateralt arbeid blir da viktigere.

Et uavhengig kulturliv reflekterer et levende sivilsamfunn. Å kunne uttrykke seg fritt kunstnerisk er en rett i seg selv. Kunstneriske uttrykk kan også fremme medbestemmelse, debatt og kritikk

samt bidra til å sette menneskerettigheter på dagsorden. En sterk kultursektor har en iboende kraft for samfunnsendring, i statsbygging og i demokratiske prosesser.

Målet for kultur i utviklingspolitikken er å bidra til en sterk og fri kultursektor i utviklingsland. Målgruppe er aktører, organisasjoner og institusjoner i det sivile samfunn som arbeider for å styrke kulturlivets betingelser, etterlevelse av kulturelle rettigheter med særlig vekt på kunstnerisk ytringsfrihet, kapasitetsbygging, kulturell infrastruktur og vern av kulturarv. Betydelig støtte gis også til FN's arbeid på dette feltet.

3.5.3 Fred og forsoning

Forebygging av krig og konflikt er en forutsetning for bærekraftig utvikling. I land med konflikt og svakt styresett har utvikling dårligere kår, og få sårbare stater er i nærheten av å oppnå FN's bærekraftsmål. Vi står i dag foran et endret konfliktbilde med stadig flere og mer komplekse konflikter. Størsteparten av de humanitære budsjettene går i dag til land i konflikt. Jo tidligere vi engasjerer oss, jo større er besparelsene, både økonomisk og i form av menneskeliv.

Norge er en pådriver for fred og stabilitet internasjonalt. Regjeringen legger opp til en aktiv fred- og forsoningspolitikk som skal bidra til at parter i konflikt kan komme sammen og enes om politiske mål. Norsk fred- og forsoningsengasjement kjennetegnes ved bruk av fleksible virkemidler og rask respons, samtidig som vi ivaretar respekt for internasjonale humanitærrettslige regler. Vårt komparative fortrinn er langsiktighet. Vi har eksempelvis vært engasjert i Colombia i flere tiår. Og når vi engasjerer oss, er vi også klare for å ta ansvar. Vi er derfor villige til å bruke våre bistandsmidler og respondere raskt når parter vil komme til forhandlingsbordet. Men vi må også være klare til å følge opp i etterkant, både med egen bistand og når det gjelder å få andre med oss. I Colombia har vi gjennom minerydding i tidligere krigsutsatte områder vist gevinsten ved en fredsavtale.

Kvinnens deltagelse er et område Norge har jobbet systematisk med over mange år. Vi mener avtaler og prosesser blir bedre når alle er med. Sikkerhetsrådsresolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet har derfor vært et av de viktigste fokusområdene for norsk fred- og forsoningsengasjement i mange år.

Norsk fred- og forsoningspolitikk er basert på kontinuerlig kompetansebygging både i Norge og internasjonalt, og norsk tilrettelegging er basert



Figur 3.11 Norge er offisiell tilrettelegger for fredsforhandlingene i Colombia.

Foto: Kristin Enstad/UD

på lærdommer fra tidligere engasjement i blant annet Midtøsten, Sri Lanka og Sudan. Norge er i dag offisiell tilrettelegger av fredsforhandlinger i Colombia og på Filippinene. I tillegg legger vi til rette for dialog mellom grupper for å forebygge væpnet konflikt i en rekke land.

Norge er også en sterk støttespiller for multilateralt fredsarbeid. Vi var blant annet med på å opprette FNs beredskapsgruppe for fredsmegling (*Standby Team on Mediation*), en mekanisme vi fortsatt støtter. I 2017 gjeninntrådte Norge som medlem av FNs fredsbyggingskommisjon, som bringer sammen alle relevante aktører i en konflikt for å skape enighet om en helhetlig og langsiktig fredsbyggingsplan. Videre var Norge med på å opprette FNs fredsbyggingsfond i 2006. Fondet jobber helhetlig med fredsbygging, fra konfliktforebygging via konfliktdependende tiltak og meglingsstøtte til post-konflikt forsoning og gjenoppbygging.

FN-pakten og Sikkerhetsrådets mandat for å ivareta internasjonal fred og sikkerhet er av stor betydning for stabilitet, sikkerhet og fred i verden. I tillegg til å bidra til det langsiktige arbeidet med å effektivisere og åpne Sikkerhetsrådets arbeids-

former, bidrar Norge inn i Rådets løpende arbeid, med sikte på at Rådet i størst mulig grad skal makte å ivareta sitt mandat og ansvaret for internasjonal fred og sikkerhet. Norges ambisjon om å bli valgt inn i Sikkerhetsrådet i 2021–2022 bygger også på hensynet til at Norge må ta sin del av ansvaret for vår globale orden, som også utviklingsland nyter godt av. I arbeidet for å få Norge inn i Sikkerhetsrådet i 2021–2022 vil vi prioritere å lytte til utviklingsland og å bringe deres interesser og perspektiver inn i Rådets arbeid.

Som pådriver for internasjonal fred og sikkerhet er Norge også en aktiv bidragsyter til internasjonale fredsoperasjoner, både med militære bidrag og med politi og annet sivilt personell. I dag deltar vi i seks FN-operasjoner på tre kontinenter, i NATO-opppdrag i Afghanistan, i koalisjonsoperasjoner i Irak og Syria, i EUs overvåkingsmisjon i Ukraina og den nordskledede overvåkingsmisjonen i Hebron (Vestbredden). Vi er opptatt av å sikre at den fredsoperative innsatsen skal støtte opp om annet norsk engasjement i det aktuelle landet, for å sikre en mest mulig helhetlig tilnærming.

3.5.4 Globale sikkerhetsutfordringer

En rekke sikkerhetsutfordringer er globale og grenseløse i sin natur. De hemmer vekst og utvikling. Ikke-statlige væpnede grupper og organiserte kriminelle nettverk er eksempler på dette. Angrep mot IT-infrastruktur, ofte med ukjent opprinnelse, men noen ganger med utgangspunkt i statlige aktørers opptreden, er en annen type trussel som kan svekke stater og skape sårbarhet. Sikkerhetsutfordringene er ofte komplekse og sammensatte.

Mange trusler rammer først og fremst fattige land. Effektive globale kommunikasjonslinjer gjør samtidig deres sårbarhet til vår. Bærekraftsmål 16 om fredelige samfunn viser at det internasjonale samfunnet erkjenner at disse truslene må tas på alvor for at utviklingsmålene skal kunne nås.

Regjeringen fremmet våren 2014 en egen melding til Stortinget om globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken, Meld. St. 37 (2013–2014). Meldingen inneholder 40 tiltak for å styrke vår evne til å møte globale trusler som terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og sikkerhetsutfordringer i det digitale rom. Den la til grunn at sikkerhet, utviklingspolitikk og utenrikspolitikk må ses i sammenheng og vektlegger behovet for styrket kunnskap, koordinering og kapasitetsbygging. En rekke av tiltakene var rettet mot utviklingsland, som for eksempel styrket samarbeid og informasjonsdeling regionalt mellom land i sør og mellom sør og nord. Kapasitetsbygging innen analyse og i politi-, toll- og rettsvesen er vektlagt både i meldingen om globale sikkerhetsutfordringer og i 2030-agendaen. Meldingen vektlegger kapasitetsbygging for å utvikle sikre digitale nettverk og håndtere digitale hendelser. Sikre og stabile digitale nettverk i fattige land er av stor betydning for økonomisk og sosial vekst og reduserer sårbarhet for alle.

Forebygging av voldelig ekstremisme er også et viktig element. Handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet bidrar til å styrke kjønnsperspektivet og kvinners aktive deltakelse i fredsprosesser og fredsbygging. Dette er avgjørende for å forstå et konfliktbilde og få tilgang til hele folkets kompetanse og erfaring, analyser og løsningsforslag. Menns og kvinners utfordringer, muligheter og roller kan være forskjellige, og særlige tiltak kan trenge for å nå alle. Voldelig ekstremisme bruker ofte overgrep og restriksjoner på kvinners rettigheter som bevisst strategi. Samtidig rekrutteres både kvinner og menn til ekstremistenes rekke. Når stadig flere av de fattigste og mest utsatte lever i konflikt, og når ekstremismen brer

om seg, må alle disse perspektivene legges til grunn for den innsatsen som gjøres.

3.5.5 Likestilling

Regjeringen ser på likestilling og bærekraftsmål 5 som et mål med egen berettigelse, men også som et virkemiddel for økonomisk vekst og stabilitet. Kvinners økonomiske deltakelse gir kvinner selvstendighet og gir samfunnet økonomisk vekst. Kvinners politiske deltakelse, i konfliktsituasjoner og i fred, er avgjørende fordi det bygger stabile og demokratiske samfunn. Jenters utdanning gir kvinner et grunnlag for økt makt og innflytelse i familien og i samfunnet. Seksuell og reproduktiv helse og rettigheter forhindrer lidelser og dødsfall, og gir både kvinner og menn gode liv. Regjeringen prioriterer arbeidet mot vold mot kvinner fordi dette bryter med grunnleggende menneskerettigheter, bryter ned familier og undergraver samfunn. Gjennom bistand og politisk alliansebygging skal Regjeringen bidra til fremgang på disse områdene.

Religion og tradisjoner brukes stedvis som unnskyldning for å nekte jenter og kvinner tilgang til samfunnsressurser og til å delta på lik linje med menn i politiske beslutningsprosesser. De siste tiårene har gitt store fremskritt for likestilling og mange land har uformet nye lover for å bekjempe vold mot kvinner og gi kvinner de samme juridiske rettigheter som menn. Samtidig gjør den motsatte utviklingen seg gjeldende i noen land, det vil si at rettigheter som ble oppnådd for flere tiår siden er under press. Norges satsing på kvinners seksuelle og reproduktive helse er en sentral komponent i vår totale helsesatsing. Regjeringen vil opprettholde støtten til seksuell og reproduktiv helse på et høyt nivå og ytterligere styrke innsatsen for tilgang til prevensjon og trygge og lovlige aborttjenester gjennom etablerte kanaler.

Handlingsplanen «Frihet, makt og muligheter» er et klart signal om at Norge vil bidra til å omsette likestillingspolitikk til handling.

3.5.6 Handel i et utviklingspolitisk perspektiv

I samsvar med bærekraftsmålene vektlegger Regjeringen handel som et viktig virkemiddel i utviklingspolitikken. Handel bidrar til økonomisk vekst og nye sysselsettingsmuligheter, lavere priser på varer, adgang til utenlandske markeder og kan fremme strukturelle økonomiske endringer når eksportsektorene vokser. Handel er et nødvendig, men ikke tilstrekkelig, instrument for sys-

selsetting og økonomisk vekst. Å bruke handel for å bekjempe fattigdom krever en tosidig strategi: Bedre integrering av de fattige landene i den globale økonomien, samtidig som det settes inn målrettede tiltak for at også de fattigste befolkningsgruppene kan dra fordeler av nye markedsmuligheter.

For å bidra til bedre integrering av utviklingsland i den globale økonomien arbeider Regjeringen for bevaring og styrking av det multilaterale, regelbaserte handelssystemet i Verdens handelsorganisasjon (WTO). Det er multilaterale løsninger som best kan sikre hensynet til de fattige landenes situasjon og interesser. Innenfor WTO kan fattige land stå sammen og fremme sine interesser i fellesskap. Regjeringen arbeider for at utviklingsdimensjonen ivaretas på alle forhandlingsområder i WTO. Regjeringen ser ikke multilaterale handelsavtaler som et nullsumspill, der noen vinner og andre taper, men som et system som kan øke gevinsten for alle land. Derfor er Norge opptatt av å gi de fattigste landene større muligheter til å ta del i internasjonal handel. Målrettede tiltak for å bedre fattige lands handelsmuligheter er en viktig del av utviklingspolitikken. I tråd med bærekraftsmålene har de minst utviklede landene allerede toll- og kvotefri adgang til det norske markedet for alle varer. Det er også gjennomført forbedringer i den norske tollpreferanseordningen (GSP) for lavere mellominntektsland.

Et regelbasert handelssystem er ikke nok. Mange eksportører, særlig i de minst utviklede landene og lavere mellominntektsland, sliter først og fremst med problemer på tilbudssiden. Produktene deres er ikke konkurransedyktige når det gjelder kvalitets- og standardkrav på de enkelte markeder. Ikke minst gjelder dette kravene til mattrygghet for landbruks- og fiskeriprodukter (inkludert antibiotikaresistens og dyrehold). Markedsadgang og andre forbedringer i handelsvilkårene er viktig, men ikke alltid tilstrekkelig for å øke de fattigste landenes handel. For disse landene kreves et effektivt, handelsrettet utviklingssamarbeid for å realisere målet om økt eksport. Dette dreier seg om bistand for å forenkle grense- og tollprosedyrer, tilfredsstillende krav til kvalitet, standarder og leveringssikkerhet samt bedre kunnskap om det internasjonale handelsregelverket.

For å oppnå en mest mulig effektiv bruk av norske midler prioriterer Regjeringen å benytte multilaterale organisasjoner med spisskompetanse som de viktigste samarbeidspartnerne for norsk handelsrettet utviklingssamarbeid. Dette

gjelder blant annet WTO, Verdensbankgruppen, *International Trade Centre*, FNs organisasjon for industriell utvikling (UNIDO) og *Enhanced Integrated Framework* (partnerskap for handelsbi-stand til MUL).

3.5.7 Forskning, høyere utdanning og kunnskapsoverføring

Forskning er et viktig fundament for en kunnskapsbasert utviklingspolitikk. Norge har et ansvar for å bidra til den globale kunnskapsutviklingen. Forskning, samarbeid om høyere utdanning og kunnskapsoverføring representerer en type relasjon som går utover samarbeid basert primært på store bistandsoverføringer. Denne typen samarbeid med land i sør er både i vår og deres interesse, og kan videreføres i overgangsfaser og etter at et land ikke lenger er bistandsmottaker. Panorama-strategien (se boks 3.15) er et eksempel på hvordan forskningssamarbeid kan knyttes til ulike politikkområder, inkludert utviklingspolitikk.

Boks 3.15 Panorama

Internasjonalt samarbeid er et viktig virkemiddel for økt kvalitet og relevans i norsk utdanning og forskning. Åtte land utenfor EU har i dag status som prioriterte land for høyere utdannings- og forskningssamarbeid. Fire av disse – Brasil, India, Kina og Sør-Afrika – er land i sør som er i ferd med å få, eller allerede har oppnådd, mellominntektsstatus, og som selv er givere av bistand gjennom sør-sør-samarbeid. I tillegg til kunnskapspolitiske mål om kvalitetsutvikling i norsk utdanning og forskning vil faglig samarbeid med disse landene ofte være knyttet til bredere utenriks-, utviklings- eller næringspolitiske målsetninger. Regjeringens Panorama-strategi (2016–2020) slår fast at uansett hvilke interesser som fra norsk side ligger til grunn for å fremme kunnskapssamarbeid med disse landene, er det et mål at aktiviteter som omfatter høyere utdanning og forskning ses mer i sammenheng for å skape best mulige synergier. Videre legger Panorama-strategien til grunn at samarbeidet baseres på etablerte prinsipper knyttet til langsiktighet, institusjonell forankring og vektlegging av kvalitet, relevans og gjensidighet.

Norge har sterke forskningsmiljøer på utviklingsfeltet. Dette er et godt utgangspunkt for å yte viktige internasjonale bidrag. Forskning som bidrar til å forstå og løse de store utviklingsutfordringene skal derfor være en viktig del av Norges bidrag til å nå bærekraftsmålene. Norge støtter kunnskapsproduksjon og internasjonalt forskningssamarbeid, blant annet gjennom programsattinger i Norges Forskningsråd og direkte støtte til forskningsinstitusjoner i sør, noe som bidrar til samfunnsbygging i Norges samarbeidsland.

Utviklingspolitikken møter kontinuerlig nye og komplekse utfordringer. Vi må stadig fornye kunnskapsgrunnlaget for utviklingspolitikken. Solid og oppdatert forståelse av politisk-økonomiske forhold i våre samarbeidsland er en forutsetning for å oppnå gode resultater.

Folkehelseinstituttet har gjennom GLOBVAC-programmet i Forskningsrådet ledet en internasjonal studie som gav et gjennombrudd for utviklingen av vaksine mot ebola. I etterkant av det siste store utbruddet ble det på rekordtid utviklet en ny vaksine som viste seg å være svært effektiv. Verden vil trolig aldri igjen oppleve en ebolaepidemi av tilsvarende omfang.

Den globale koalisjonen skal utvikle nye vaksiner for rask intervensjon ved sykdomsutbrudd som kan føre til pandemier. Forskning ved Christian Michelsens Institutt har gitt ny kunnskap om hvordan entreprenørskapsprogrammer i fattige land bør utformes. Kunnskapen er tatt i bruk i et nytt program i regi av Verdensbanken i Etiopia. Resultatene er svært positive. Så langt har 11 000 kvinner fått tilgang til nær ti ganger så mye kreditt som de ellers ville fått, noe som har gitt sterk vekst i lønnsomhet og sysselsetting. Verdensbanken promoterer nå programmet som en rollemoell for andre fattige land.

Norges program for kapasitetsutvikling innen høyere utdanning og forskning for utvikling

Boks 3.16 NORPART

Norsk partnerskapsprogram for globalt akademisk samarbeid (NORPART) er rettet mot 39 land som er prioriterte partnere for norsk utviklingssamarbeid. NORPART støtter akademisk samarbeid og gjensidig studentmobilitet mellom høyere utdanningsinstitusjoner i Norge og samarbeidslandene, basert på felles akademiske interesser og strategiske prioriteringer hos institusjonene. Studentutveksling som inngår i bredere institusjonelle partnerskap er et kjerneelement. Mobilitet fra samarbeidsland til Norge vektlegges. Programmet administreres av Senter for internasjonal utdanning (SIU) og har et bredere siktemål enn NORHED ved at det i tillegg til å bygge opp under utviklingspolitiske mål skal fremme økt internasjonalisering som et virkemiddel for økt kvalitet i norsk utdanning.

(NORHED) og søsterprogrammet med fokus på fornybar energi og petroleum har som mål å styrke kapasiteten ved høyskoler og universiteter i lav- og mellominntektsland innenfor prioriterte områder som utdanning, helse, energi, styresett, humaniora, naturressurser, klima og miljø. Dette skal bidra til utdanning av flere og bedre kvalifiserte kandidater samt gjennomføring av mer og bedre forskning av landets egne forskere.

Fredskorpset, et forvaltningsorgan underlagt Utenriksdepartementet, er engasjert i arbeidet med kunnskapsutveksling og -overføring. Gjennom gjensidig utveksling av personell overføres kunnskap og ferdigheter, som bidrar til å styrke institusjoner i samarbeidsland.

4 Effekten av bistand

Bistandspolitikken i OECDs medlemsland blir jevnlig gjennomgått i såkalte partnerevalueringer (*peer reviews*). Siste gjennomgang av Norge var i 2013, og resultatet var i tråd med tidligere gjennomganger, der Norge jevnt over får meget gode skussmål. Det fremheves at Norge bidrar strategisk til globale utviklingsspørsmål, samtidig som vi har et klart fokus på fattigdomsbekjempelse. Norge roses for å være en generøs giver som er opptatt av å lytte til mottakernes behov og som innretter bistanden på en effektiv og god måte. Det bemerkes imidlertid at Norge i utviklingspolitikken har mange og til dels overlappende strategier. Ett av de viktigste formålene med denne meldingen til Stortinget er nettopp å gi en samlet fremstilling av norsk utviklingspolitikk, som også reflekterer endrede rammebetingelser og 2030-agendaen. Regjeringen ønsker tydeligere fokus og prioriteringer i bistanden, noe som vil gjøre måling av resultater og effekt lettere.

4.1 Virker bistand?

Diskusjonen om hvorvidt bistand virker eller ikke preges ofte av motpoler og blir i mange tilfeller ikke tilstrekkelig nyansert. Fremtredende forskere er uenige om hvilken rolle bistand har spilt og bør spille for å fremme utvikling. På den ene siden sier økonomiprofessor Jeffrey Sachs at vi kan løse fattigdomsproblemene i verden hvis vi er villig til å øke bistanden kraftig,¹ mens William Easterly mener at bistand er direkte skadelig for utvikling.² Videre mener Martin Ravallion at «[e]xternal development assistance should continue to play a role (...) It must be acknowledged, however, that the record of development aid has been uneven»,³ mens Paul Collier konkluderer med at «aid

*is part of the solution rather than part of the problem».*⁴

En robust konklusjon på den samlede effekten av bistand på økonomisk vekst ville krevd at en til sammenligning visste hvordan utviklingen ville blitt uten bistand. I mangel av slik kunnskap må man bruke statistiske metoder for å forsøke å skille ut effekter av bistand fra mangfoldet av andre faktorer som påvirker vekst og utvikling. Flere nyere studier, der metodene og datagrunnlaget er bedre enn tidligere, konkluderer med at bistand har positiv effekt på vekst.

Makrostudier kan si noe om samlet effekt av internasjonal bistand, men effekten av *norsk* bistand kan ikke skilles ut. En hovedkonklusjon fra de nyeste studiene (siste tiår) er at internasjonal bistand sett under ett har bidratt til vekst, og at avkastningen er på linje med offentlige investeringer i utviklingsland. Dette betyr i så fall at resultatene har vært relativt bra i forhold til kostnadene.⁵

Slik forskning må ta hensyn til kompliserte mekanismer, som også gjør den offentlige debatten krevende. En betydelig del av bistanden sprer effekter over flere tiår. Støtte til grunnutdanning er et typisk eksempel der totaleffekten vil måtte måles over flere tiår.

Fordi det er så mange ulike faktorer som påvirker utvikling, er det generelt krevende å måle effekten av bistand på samfunnsnivå. Landets utgangspunkt når det gjelder utviklingstrinn, ressurser og styresett er den viktigste faktoren som påvirker effekten av bistand. Dersom landets myndigheter mangler vilje eller evne til en utviklingsprosess som gagnar befolkningen som helhet, vil resultatene av bistanden påvirkes av dette.

Det er likevel liten tvil om at bistand har bidratt til å forsere utviklingen i mange land, spesielt når det gjelder tilgang til viktige sosiale tjenester som helse, vaksinasjoner, vannforsyning og

¹ Sachs, J. (2005). *The end of poverty: Economic possibilities for our time*. New York: Penguin Press.

² Easterly, W. (2006). *White man's burden. Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. Oxford University Press.

³ Ravallion, M. (2016). *The economics of poverty*. Oxford University Press. Side 602.

⁴ Collier, P. (2007). *The bottom billion*. Oxford University Press. Side 123.

⁵ Arndt, Jones & Tarp (2016): "What is the aggregate economic rate of return to foreign aid?" *World Bank Economic Review* 30 (3): 446-474.

utdanning. Mens det er utfordrende å måle effekt på samfunnsnivå, finnes det god dokumentasjon på at bistand har gitt resultater på program- og prosjektnivå.

Forskning og evaluering av bistand har pågått siden bistandens begynnelse. Tilnærminger til bistand har endret seg over tid og har hele tiden vært påvirket av forhold som global økonomi og global maktbalanse, ideologiske strømninger og grad av tro på markedet. Erfaring fra intervensjoner som ikke har gitt ønskede resultater og fremdrift i utviklingsprosessen, har bidratt til at nye modeller for utvikling og bistand er blitt tatt i bruk. Harmoniseringsagendaen kom for eksempel som en respons på erkennelsen av at ulike bilaterale givere ikke samkjørte sin aktivitet. Mangel på koordinering og komplementaritet medførte at samlet bistand ikke ga optimal effekt, samtidig som det store antallet prosjekter og programmer ble en belastning for forvaltningsapparatet på mottakersiden. Et annet eksempel er hvordan utviklingspolitikken etter hvert fikk et sterkt fokus på kvinner. Dette var basert på erfaringen fra bistandsfinansierte tiltak der den forventede effekten uteble fordi maktforholdet og arbeidsdelingen mellom kjønnene var annerledes enn man hadde antatt.

Bærekraftsmålene er i seg selv et eksempel på endret tilnærming. Mer enn noe annet rammeverk vedtatt av det internasjonale samfunn viser bærekraftsmålene kompleksiteten i internasjonal utvikling og behovet for å ha et helhetlig perspektiv. Uten en god forståelse for konteksten og sammenhengen mellom ulike faktorer som påvirker utvikling, vil ikke bistand ha optimal effekt.

Fokus på effekt og resultater har økt betydelig de senere årene, både hos bilaterale og multilaterale aktører. Det vil alltid være utfordrende å måle effekter av bistand på samfunnsnivå, men vi er bedre rustet til å måle resultater nå enn tidligere. Systematisk måling og evaluering tvinger oss til å tenke resultatkjeder fra vi planlegger prosjekter og gjør oss mer bevisste på sammenhengene mellom innsats og resultater.

Basert på tiår med evaluering og andre erfaringer er det etablert viktig kunnskap om faktorer som er viktige for effektiviteten og som går på tvers av land, sektorer og innsatsområder: Det kreves langsiktighet for å få til endring; det er viktig med felles mål, lokalt eierskap og kunnskap for å sikre at det er lokale drivkrefter bak initiativene; og det er viktig å forstå formelle og uformelle maktstrukturer, relasjoner og kultur.

På samme måte som for offentlige tiltak og støtteordninger i Norge, er det tiltak som har bedre og dårligere effekt enn andre. I stedet for en lite meningsfull diskusjon om hvorvidt bistand totalt sett virker eller ikke, er det mer relevant og konstruktivt å analysere resultater i forhold til ressursinnsats, hva slags bistand som virker best og dårligst, hvordan disse forskjellene kan forklares og deretter trekke lærdommer av dette for bistanden fremover.

«Look to South Korea»?

Det er gode holdepunkter for at bistand virker og gode grunner til å opprettholde et høyt bistandsnivå. Men i tråd med et av gjennomgangstemaene i denne meldingen, må vi bruke bistanden smartere og øke den samlede effekten. Hva er det som gjør at bistand virker bedre i noen land enn i andre?

Det er et tankekors at Sør-Koreas BNP per innbygger i 1960 var på nivå med mange land i Afrika sør for Sahara. I 1996 var BNP per innbygger rundt ti ganger så høyt og landet ble medlem av OECD. I 2010 ble Sør-Korea det første ikke-europeiske landet som gikk fra å være bistandsmottaker til å bli et OECD-giverland (se boks 4.1). Det er mange grunner til at forskjellen er så enorm, ikke minst hvilket utgangspunkt landene hadde med tanke på institusjonell styrke og kapasitet til å ta nasjonalt eierskap.

Mye av det som ble initiert i Sør-Korea tidlig i utviklingsprosessen, som la grunnlag for senere suksess, ble sterkt kritisert i samtiden. Vi kan ikke utelukke at Sør-Korea av ulike grunner hadde større handlingsrom for å ta styring med sin egen utviklingsprosess enn mange afrikanske land, selv der fremgangsmåten kanskje kom i konflikt med internasjonalt omforente standarder for demokrati og gjengs oppfatning av hva som var godt styresett. Hva som viser seg å være suksessfaktorer vil være landspesifikt og avhenge av forhold ved landets historie, geografi og kultur. Det er likevel nyttig å se hva man kan lære av land som har lyktes.

Etiopia er et land i Afrika som fører en politikk man kjenner igjen fra Sør-Korea. Landet prioriterer infrastruktur, industrialisering og eksport av arbeidsintensive industrivarer. Landet har også et omfattende familieplanleggingsprogram. Den økonomiske veksten per innbygger i perioden 2004–2014 har vært minst på linje med de høye vekststratene i Sør-Korea. Etiopia har imidlertid store utfordringer knyttet til nasjonale motsetninger og tørke.

Boks 4.1 Sør-Korea – fra bistandsmottaker til giver

Etter Koreakrigen var Sør-Korea det vi i dag ville kalle et sårbart land. USA bidro til å holde økonomien flytende. Bistand fortsatte å spille en viktig rolle inn på 1970-tallet. Regimet som grep makten i Sør-Korea i 1961 prioriterte økonomisk vekst, med arbeidsintensiv utbygging av infrastruktur og industrialisering. Rask vekst i arbeidsintensiv eksport bidro til å finansiere import av investeringsvarer som Sør-Korea ikke produserte selv. Over tid gikk koreansk industri fra å være svært enkel og arbeidsintensiv, til å bli mer avansert og kapitalintensiv.

Etter andre verdenskrig var det store flertallet av bønder i Sør-Korea helt eller delvis jordløse leilendinger. Gjennom omfattende jordreformer ble all eiendom som oversteg 30 dekar ekspropriert og omfordelt. Dette gav en av de jevneste fordelinger av landeiendom i verden og økt inntekt for bøndene. Rask vekst i utdanningsnivå var et helt sentralt bidrag til den økonomiske utviklingen.

I 1961 var befolkningsveksten på tre prosent, det vil si høyere enn i Afrika sør for Sahara i dag. Kvinner fikk i gjennomsnitt seks barn. Det var høy arbeidsløshet. Myndighetene satte i gang et omfattende familieplanleggingsprogram, som sammen med økt utdanning og økonomisk og sosial utvikling bidro til rask nedgang i antall barn per kvinne. Fra 1960 til i dag har befolkningen i Korea vokst prosentvis mindre enn befolkningen i Kina har gjort.

Ved at Sør-Korea og flere andre land i Øst-Asia er fattige på naturressurser, har de blitt «tvunget» til å prioritere arbeidsintensiv industrialisering. Afrikanske land med høyere BNP per innbygger enn Korea tidlig på 1960-tallet har derimot typisk vært rike på naturressurser. I motsetning til Sør-Korea har afrikanske land ikke prioritert finansiering av industri og stabil strømforsyning til næringslivet. Industrialiseringen i Afrika sør for Sahara har generelt stagnert på et lavt nivå.

4.2 Effekten av norsk bistand

På samme måte som for internasjonal bistand generelt, kan vi ikke – uansett hvor gode metoder vi har – måle den samfunnsmessige effekten av den enkelte norske bistandskronen. Men selv om vi ikke kan knytte resultater direkte til norske kroner, er det fullt mulig å si noe om hva vi har fått til sammen med andre. Vi kjenner ressursbruken – vår og andres – og vi vet mye om hvilke faktorer som fremmer utvikling.

På prosjektnivå er det lettere å måle resultater, og dette er vi blitt stadig bedre til. God rapportering og oversikt over vår egen bilaterale innsats er et godt utgangspunkt for å knytte våre bidrag og vår innsats til utviklingen i enkeltland.

Vi har hatt en tendens til å sette for høye mål for det enkelte bistandsfinansierte tiltak. Vi tar gjerne utgangspunkt i store samfunnsproblemer, som bistand alene ikke kan løse, og har satt målene deretter. Evalueringer og gjennomganger ser på det som er oppnådd i forhold til målene. Dermed har programmer og prosjekter som strengt tatt har gitt positive resultater på et lavere nivå, regionalt eller lokalt, likevel blitt negativt vurdert sammenlignet mot målene som er satt på samfunnsnivå.

Det er viktig å ha ambisiøse og langsiktige overordnede mål. Samtidig må vi være realistiske, gitt kontekst for det enkelte tiltak og de virkemidlene vi har til rådighet.

I diskusjonen om effekten av bistand må vi huske på at lindring av nød og fattigdomsbekjempelse har vært – og er – det primære mål for norsk bistand. Vi har vært – og er – engasjert i noen av verdens fattigste land og der forutsetningene for vekst og utvikling er aller svakest. Det hadde vært lettere å oppnå resultater og effekt i land med bedre forutsetninger, i land med en bedre utdannet befolkning, godt styresett og lavt korrupsjonsnivå. Det er imidlertid i liten grad der de mest nødstilte og de fattigste befinner seg. Bistand til fattige land med til dels svært dårlig utgangspunkt innebærer høy grad av risiko. Skal vi kunne si noe om hvorvidt resultatene står i forhold til ressursinnsatsen, må vi blant annet ta hensyn til dette.

Der hvor større multilaterale organisasjoner som UNICEF eller Verdensbanken oppgir å ha oppnådd resultater, kan Norge som betydelig bidragsyter med rimelighet være med å dele disse resultatene. Norges andel av bidragene til disse organisasjonene kan gi en indikasjon på hvor stor del av resultatene som kan krediteres Norge.

Vår bistand til multilaterale organer som FN og utviklingsbankene har dessuten gitt oss en plass ved bordet i mange sammenhenger der vi ellers ikke ville fått noen rolle. Dette har gitt Norge en internasjonal profil og en innflytelse som er høyere enn det vår størrelse skulle tilsi. Igjen blir det vanskelig å si noe eksakt om hvorvidt resultatene står i forhold til ressursinnsatsen.

En generell utfordring når det gjelder å dokumentere resultater, er at resultatene av innsatsen i veldig mange tilfeller først kan leses mange år etter at et konkret tiltak er avsluttet. Det kan derfor være behov for å følge utviklingen selv etter at samarbeidet har blitt avsluttet for å måle de samlede resultatene og effekten av tiltaket over tid.

Vi har i dag gode rutiner for forvaltning og dokumentasjon av resultater eller mangel på sådanne. Vi må imidlertid bli enda bedre til å lære av erfaringer. Vi må kunne kontekst og vi må ha tydelige og realistiske mål for hva vi ønsker å oppnå i hvert tilfelle der vi går inn med bistandsmidler. Kostnadseffektivitet i bistandssammenheng betyr at vi må gjøre gode risikovurderinger. Det betyr at vi må vurdere på hvilken måte våre midler kan gi størst effekt forholdene tatt i betraktning.

4.3 Systemer og verktøy for evaluering og resultatmåling

En grunnleggende forutsetning for å oppnå resultater er å ha forståelse for bistandens rolle og den sammenhengen den brukes i. Analyse av kontekst er avgjørende for god bistand. Vi må ha gode systemer for, og tilgjengelige ressurser til, utforming og oppfølging av tiltak. Regjeringen har understreket betydningen av systematisk arbeid med resultatoppfølging og evaluering for å gjøre norsk bistand bedre.

Den systematiske evalueringsvirksomheten i norsk bistandsforvaltning ble etablert allerede i 1977, som den første formaliserte evalueringsfunksjonen i den norske sentralforvaltningen. Et utall evalueringer og studier har blitt initiert og gjennomført siden den tid.

Evalueringsfunksjonen ligger nå i Norad, men rapporterer direkte til Utenriksministeren. Evaluering er en svært viktig kilde til kunnskap om hva som virker og gir erfaring som kan videreføres til nye tiltak. Det ligger fortsatt et forbedringspotensial i hvordan resultatene fra evalueringene brukes.

I tillegg til arbeidet som gjøres av evalueringsavdelingen i Norad, initieres evalueringer, gen-

nomganger, analyser og vurderinger av andre enheter i Utenriksdepartementet og Norad med ansvar for tilskuddsforvaltning. En svært viktig del av oppfølgingen er de interne forvaltningsgjennomgangene som skjer regelmessig.

Riksrevisjonen foretar jevnlig gjennomganger av tematiske eller sektormessige satsinger i norsk bistand. Informasjonen fra disse gjennomgangene er sentral i arbeidet med å kontinuerlig forbedre målingen av resultater. Dessuten foretas det gjennomganger og vurderinger av bistanden i både norske og utenlandske forskningsinstitusjoner og tenketanker.

Evaluering er ikke et styringsinstrument og kan ikke erstatte den løpende resultatmåling som må gjøres underveis i tilknytning til det enkelte tiltak. Derfor gjøres det et betydelig løpende arbeid for å utvikle bedre systemer og verktøy for resultat- og effektmåling. Dette gjelder både den multilaterale og den bilaterale bistanden, inkludert bistand kanalisert gjennom sivilt samfunn. Tyngden av dette skjer i tilknytning til den bilaterale bistanden. Det er gjerne denne delen av bistanden som får størst oppmerksomhet i offentligheten. Vi må bli bedre til å vise frem hvilke resultater som oppnås sammen med andre, ikke minst gjennom multilaterale kanaler.

4.4 Resultatmåling i multilaterale organisasjoner

Da omkring halvparten av norsk bistand er multilateral, er det viktig å sørge for at de multilaterale organisasjonene har gode systemer for resultatrapportering. Norge er pådriver for videreutvikling av organisasjonenes arbeid med åpenhet, strategisk og operasjonell styring, ansvarlighet og evaluering. De siste årene har vi jobbet mer systematisk og brukt mer ressurser på å styrke resultatarbeidet i flere av de store multilaterale organisasjonene, blant annet som en direkte respons på Riksrevisjonens undersøkelse av resultatorienteringen i norsk bistand fra 2011.

Resultatarbeidet i de fleste multilaterale organisasjonene har blitt betydelig styrket, blant annet gjennom årlig rapportering om oppfølgingen av organisasjonenes langtidspaner. I styrende organer har Norge også arbeidet for å styrke evalueringskontorenes uavhengighet og kapasitet.

Norge er med i *Multilateral Organisation Performance Assessment Network* (MOPAN), som består av 17 medlemsland med felles interesser for vurdering av multilaterale organisasjoners effektivitet. Vi bruker rapportene fra MOPAN-

gjennomgangene i dialogen med organisasjonene, blant annet i styrearbeid og årlige konsultasjoner. MOPAN gir kostnadseffektive vurderinger av organisasjonene, ved at flere land samarbeider om innretningen på MOPANs gjennomganger og finansiering. Felles gjennomganger er mindre belastende for organisasjonene enn hva mange bilaterale gjennomganger ville være. Det at vurderingene gjennomføres av eksterne konsulenter etter et fast indikatorsett, bidrar til objektivitet. Vi anser MOPAN som den viktigste kilden for vurderinger av multilaterale organisasjoner.

Enkelte multilaterale organisasjoner rapporterer at funnene fra gjennomgangene er nyttige innspill i interne reformprosesser. Over tid kan dette bidra til mer robuste systemer og mer effektive organisasjoner. MOPAN-gjennomgangen av UNDP i 2012 bekreftet for eksempel at mange svakheter som ble identifisert i 2009-gjennomgangen hadde blitt utbedret, men at det fremdeles var rom for forbedring. Resultatarbeidet var et område med forbedringspotensial. Norge har vært opptatt av dette i kontakten med UNDP og har brukt ekstra ressurser for å styrke dette arbeidet. UNDP viser i sine årsrapporter for 2014 og 2015 at organisasjonen har tatt flere skritt i riktig retning de siste årene. Dette er et eksempel på hvordan MOPAN-rapportene kan være et viktig utgangspunkt for dialogen med organisasjonene og dermed bidra til endring.

Enkelte giverland gjør i tillegg egne vurderinger av de multilaterale organisasjonene. Storbritannia har nylig lansert sin 2016-gjennomgang av 38 multilaterale og andre internasjonale organisasjoner og fond.⁶ De 38 organisasjonene rangeres etter to akser; hvordan organisasjonens mandat samsvarer med britisk politikk, og hvordan organisasjonene fungerer blant annet med hensyn til åpenhet, ansvarlighet, risikohåndtering, kostnadseffektivitet og resultatoppnåelse. Rangeringen viser fremgang fra forrige gjennomgang og bekrefter blant annet at det er skjedd forbedringer i UNDP.

4.5 Eksempler på resultater av norsk bistand

Selv om vi kan vise til betydelige resultater av bistand, må vi erkjenne at en god del av det vi har gjort i norsk bistand ikke har gitt gode nok resultater. Vi må bli flinkere til å ta konsekvensene av

tidligere erfaringer og kunnskapen vi har om hva som skal til for å gi god bistand. Samtidig er det viktig å huske på at mesteparten av norsk bistand har gått til de minst utviklede landene, med de aller dårligste forutsetningene for å få fortgang i utviklingsprosessen. Også fremover kommer vi til å gi bistand til land der rammebetingelsene er utfordrende. Vi må være beredt til å ta kalkulert risiko. Vi skal ha gode systemer for planlegging, oppfølging og måling. Men vi kan ikke garantere oss mot tap og dårlige resultater.

Det er ofte de mindre vellykkede tiltakene som får størst oppmerksomhet i offentligheten. Det finnes imidlertid mange eksempler på at bistand har gitt resultater. Som nevnt er det utfordrende å måle effekten på samfunnsnivå. Det finnes likevel flere studier, blant annet av budsjettstøtte, som viser at utviklingen av sosiale tjenester som helse og utdanning neppe ville skjedd i samme takt uten bistand. Forventet levealder har økt i mange av de fattigste landene, og i mange land ble flere av tusenårsmålene helt eller delvis oppfylt. Selv om dette ikke kan tilskrives bistand alene, er det rimelig å anta at bistand spilte en rolle for fokus på utvikling og mobilisering av midler.

Resultatinformasjon fra norsk bistand formidles systematisk videre i den årlige budsjettproposisjonen til Stortinget og i andre rapporter. Resultateksempler som favner hva som er oppnådd over en lengre tidsperiode kommuniseres også gjennom Norads web-baserte resultatportal og i Norads resultatrapporter. Resultatrapportene tar for seg enkelte tema og går i dybden på disse.

Nedenfor gis noen eksempler på områder der norsk bistand har bidratt til å gi resultater.

Utdanning:

Over 95 prosent av barna i Nepal begynte på skolen i 2013, mot 89 prosent i 2008. Norsk bistand utgjør om lag fem prosent av totalbudsjettet og har vært med på å utløse avgjørende bidrag fra Nepal selv.

UNICEF er en viktig partner for Norge i utdanningssatsingen. Norge var UNICEFs syvende største giver totalt sett i 2015, femte største bilaterale giver og største giver av tematisk støtte. Norge bidro til at rundt 7,5 millioner skolebarn i humanitære situasjoner fikk skolegang gjennom UNICEF-støttede programmer i 2015. Sammen med myndigheter og andre partnere bidro UNICEF til at 279 000 syriske barn i Tyrkia fikk skolegang i 2015. Ved skolestart i Syria høsten 2016 fikk 2,5 millioner barn utdelt skolebøker

⁶ UK Department for International Development (2016). *Raising the Standard: Multilateral Development Review 2016*.

av UNICEF og deres samarbeidspartnere. Rundt 200 000 av disse barna lever under beleiring eller i områder som er vanskelig å nå.

GPE er en viktig samarbeidspartner for den norske utdanningsstøtten, og fremme av jenters utdanning er et hovedmål. Norge er tredje største giver etter Storbritannia og EU-kommisjonen. Partnerskapet ga blant annet økonomisk støtte til 11000 kvinnelige lærere i Nigeria. En viktig grunn til at jenter ikke begynner eller dropper ut av undervisningen i det nordlige Nigeria er mangel på kvinnelige lærere.

Afghanske myndigheter har med bistand fra blant andre Norge bidratt til en betydelig økning i antall barn i Afghanistan som går på skole. I 2001 gikk omlag én million barn, hovedsakelig gutter, på skole. I 2015 gikk om lag 8,2 millioner barn på skolen, hvorav nesten 40 prosent jenter. Norge har bidratt med omkring seks prosent av det store gjenoppbygningsfondet for Afghanistan (ARTF), som administreres av Verdensbanken, og nesten ni prosent av bidragene til GPE, som er de to største aktørene for utdanning i Afghanistan.

Med støtte fra Norge tilbød Flyktningshjelpen i 2016 tilpasset grunnutdanning og yrkesopplæring til om lag 2000 barn og unge i og utenfor leirene nord i Etiopia. For å gjøre det mulig for unge kvinner å delta i opplæringen, er det opprettet barnehage i tilknytning til skolene.

Norge er opptatt av å nå de mest sårbare gruppene. Dette gjør vi blant annet gjennom Verdensbanken. En tredjedel av Verdensbankens utdanningsprosjekter har komponenter som er målrettet mot personer med funksjonsnedsettelse, barn som trenger spesialundervisning samt andre underrepresenterte og marginaliserte grupper.

Helse:

Den globale vaksinealliansen mobiliserer finansiering av rutinevaksinasjonssystem for barn i lav- og mellominntektsland. Over halvparten av alle barn som mottok vaksiner i 2015 fikk GAVI-støttede vaksiner. 580 millioner barn er vaksinert siden 2000, og dette har bidratt til at over 8 millioner dødsfall er forhindret. For perioden 2016–2020 er målet å vaksinere ytterligere 300 millioner og å avverge mellom 5 og 6 millioner dødsfall. Norge har siden oppstart i 2000 bidratt med om lag ti prosent av budsjettet til GAVI og det norske bidraget vil ifølge GAVI således sørge for vaksinasjon av over 30 millioner barn og redde mellom 500 000 og 600 000 liv.

Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria (GFATM) mobiliserer

finansiering av tiltak for å bekjempe disse sykdommene. Fondet innretter innsatsen mot land og sårbare områder hvor behovene er størst. Ved utgangen av 2016 forventes fondet å ha bidratt til å redde 22 millioner liv siden opprettelsen i 2002 og å ha avverget 140–160 millioner nye infeksjoner. Norge vil for perioden 2017–2019 være tiende største bidragsyter.

UNFPA bidro i 2014 og 2015 til at 23 millioner kvinner fikk tilgang til prevensjon og 11,2 millioner tenåringer fikk tilgang til seksuelle og reproduktive helsetjenester. 12,3 millioner ikke-planlagte svangerskap ble forhindret og 4,4 millioner utrygge aborter avverget. UNFPA og UNICEF har bidratt til at nærmere 3000 lokalsamfunn erklærte offentlig forbud mot kjønnslemlestelse. Norge er den nest største giveren til UNFPAs kjernebidrag og femte største giver totalt.

Næringsutvikling og jobbskaping:

Norfund er Regjeringens viktigste instrument for jobbskaping og næringsutvikling i lav- og mellominntektsland innen sektorer som fornybar energi, landbruk og tilgang til finansielle tjenester. Fondet har investert mer enn 15 milliarder kroner i om lag 700 selskaper i Afrika, Asia og Latin-Amerika, som sysselsetter 382 000 mennesker. Dette har ført til at 8,6 milliarder kroner er innbetalt i skatter og avgifter til lokale myndigheter.

Gjennom kjernestøtte til Afrikabanken har Norge støttet bedriftsutvikling i de fattigste landene i Afrika, noe som har skapt 3 millioner arbeidsplasser, hvorav over 800 000 for kvinner. Norge er niende største bidragsyter til Afrikafondet.

Gjennom omfattende kjernestøtte til FNs utviklingsprogram bidro Norge i løpet av toårsperioden 2014–2015 til at det ble skapt 1,3 millioner arbeidsplasser og til at 18,6 millioner (halvparten kvinner) fikk styrket livsgrunnlaget på andre måter.

På Sri Lanka er det anslått at det såkalte *business match-making*-programmet, som koblet norske og lokale bedrifter, fra 1994 til 2015 utløste norske private investeringer på om lag 270 millioner kroner og førte til 7 000 nye arbeidsplasser.

Energi:

Energibistanden har tidligere fått kritikk for manglende resultater og måloppnåelse. Det er tatt grep for å lære av og følge opp denne kritikken. Erfaringer fra støtte til rammeverk og kapasitetsbygging er blitt gjennomgått kritisk med tanke på

forbedringer. Norfund har gradvis dreid sine investeringer mot Afrika og fattige land, innsatsen er konsentrert om færre land og prosjekter, og det er tatt initiativ for bedre styring og koordinering av innsatsen.

Norad har nylig oppsummert resultatene fra norsk energibistand, inkludert gjennom Norfund, i tidsrommet 2007–2015, og det vises til mange positive resultater av norsk energisamarbeid. Rapporten viser at Norge har bidratt til at cirka 18 millioner mennesker har fått tilgang til elektrisitet eller renere og mer effektive kokeovner, og at vi har bidratt til over 6000 MW med produksjonskapasitet (anslått til å dekke strømbehovet til over 30 millioner mennesker). I tillegg har norsk bistand bidratt til å bygge ut cirka 9000 km med strømmett, samt å styrke energifaglig kompetanse i mange lands institusjoner.

Norfunds investeringer i ren energi gir reduserte CO₂-utslipp på 7,4 millioner tonn (2015), og kraftselskapene Norfund har investert i betaler rundt to milliarder kroner årlig i skatt. Totalt har Norfund investert eller forpliktet seg til å investere mer enn 7 milliarder kroner i ren energi.

Norsk støtte til fornybar energiutbygging i Uganda har bidratt til 25 000 nye strømkunder og 2 000 km med nye kraftlinjer. Utbyggingen av Bugoye-kraftverket (TrønderEnergi og Norfund) bidro ifølge en studie fra *Overseas Development Institute* til å skape cirka 10 000 nye arbeidsplasser. Norge har bidratt til at Uganda gjennom 25 år har femdoblet sin årlige kraftproduksjon, noe som har ført til at blant annet industri, skoler og sykehus har fått nødvendig stabil kraftforsyning.

I Nepal har Norge sammen med blant annet Danmark støttet det nasjonale programmet for landsbyelektrifisering. Det har gitt om lag 130 000 fattige husholdninger tilgang til elektrisitet og om lag 300 000 husholdninger tilgang til rentbrennende kokeovner (2015). For mange kvinner resulterer dette i bedre luftkvalitet innendørs og frigjøring av tid som ellers ville gått til å skaffe brensel.

Klima:

Norges største internasjonale klimasatsing er klima- og skogsatsingen. Siden oppstarten i 2008 har satsingen bidratt til at flere titalls utviklings-



Figur 4.1 Norsk energibistand i Nepal har skapt arbeidsplasser. Antallet familiebaserte bedrifter har økt etter at området fikk tilgang til elektrisitet.

Foto: Norad

land har fått på plass nasjonale strategier for å redusere utslipp fra avskoging og skogforringelse. Så langt har Brasil fått betalt for 218 millioner tonn reduserte CO₂-utslipp, Guyana for 30 millioner tonn og Colombia for to millioner tonn. Norge betaler kun for en liten andel av utslippsreduksjonene. Eksempelvis var de faktiske utslippsreduksjonene i Brasil i samme periode om lag 4 milliarder tonn CO₂. Flere andre land, herunder Indonesia og Peru, forventes å levere utslippsreduksjoner i årene fremover.

Støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner er også en viktig del av den norske klima- og skogsatsingen. En evaluering viser at denne støtten har bidratt til verdifull kapasitetsutvikling hos sivil samfunn på både lokalt og nasjonalt nivå. Innspill, kritiske vurderinger og forslag fra det sivile samfunn bidrar til etableringen av gode strategier og avtaler for reduserte klimautslipp fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland. For eksempel støtter Amazonasfondet i Brasil opplæring av urfolk for bærekraftig produksjon og salg av grønnsaker samt prosjekter som gir mulighet til å overvåke skogen – for eksempel ved å ta i bruk teknologiske hjelpemidler. I Indonesia har satsingen gjennom støtte til sentrale sivilsamfunnsaktører bidratt til lovendringer som forbyr ødeleggelse av både skog og torvmyr. Gjennom støtte til globale overvåkingssystemer for skog har kunnskapen om, og innsikten i, skogødeleggelsen økt betydelig. Når skogen nå brenner i Indonesia, er det mulig å identifisere hvem som er ansvarlig.

Norge arbeider for å styrke værvarslings tjenester i utviklingsland og støtter blant annet tilpassing av værvarsling til katastroforebygging, landbruk og helse i land som Tanzania og Malawi. Dette skjer gjennom det globale rammeverket for klimatjenester (GFCS), administrert av Verdens meteorologiske organisasjon (WMO). Gjennom Flyktninghjelpen bidrar også Norge med ekspertise som skal styrke institusjoner innen klimatjenester i fattige land. I tillegg har støtte via Meteorologisk Institutt styrket katastroforebyggingen i flere land i Asia. Arbeidet kan blant annet vise til forbedret stormvarsel i et land som Bangladesh, som er viktig for å forebygge tap av menneskeliv og annen skade.

Norge har bidratt til å tilrettelegge for klimasmart landbruk i Afrika. Dette innebærer landbruksmetoder som bidrar til å forebygge konsekvensene av klimaendringene, for eksempel tørke eller flom. Innsatsen omfatter 600 000 småbønder i Zambia, Malawi og Mosambik, som dermed har fått bedre avlinger og økte inntekter.

Humanitær bistand:

Norge er femte største humanitære giverland til Syria og nabolandene. Gjennom støtte til UNICEF, Flyktninghjelpen og Redd Barna har Norge bidratt til at 360 000 syriske flyktningbarn mellom fem og 17 år har fått utdanning i Jordan og Libanon. Gjennom Norges Røde Kors har Syria Røde Halvmåne gitt mat, medisiner, vann og annen nødhjelp til om lag 350 000 mennesker i 2016 med direkte støtte fra Norge. Norge er den desidert største giveren og bidrar med hele 85 prosent av budsjettet til Kirkens Nødhjelps arbeid med å sikre rent vann og bedre sanitærforhold for 1,7 millioner mennesker i Syria, Libanon og Irak (2014–2015).

FNs nødhjelpsfond (CERF) er en viktig del av den internasjonale førstelinjeberedskapen ved humanitære kriser. Norge er den tredje største bidragsyter til CERF når vi ser de samlede bidragene under ett siden fondet ble etablert i 2006. I 2016 var vi femte største bidragsyter med 388 millioner kroner. Midlene brukes til rask utbetaling av nødhjelp i akutte kriser og underfinansierte «glemte» kriser. CERF bidrar hvert år, i gjennomsnitt, til at 20 millioner mennesker får akutt medisinsk hjelp og ti millioner får matvarehjelp. I tillegg sikrer fondet at åtte millioner får rent vann og tilgang til sanitære fasiliteter, fem millioner får støtte til bedre levevilkår, fire millioner gis beskyttelse og én million får husly.

Norge er tiende største giver til Verdens matvareprogram (WFP), som er verdens største humanitære aktør. Norges støtte bidro til at WFP i 2015 kunne gi livreddende matvarehjelp til 76,7 millioner mennesker i 81 land.

Norge er blant de fem største giverlandene til rydding av udetonerte eksplosiver etter krig og konflikt. Norsk Folkehjelp har etablert seg som en av verdens største humanitære mineoperatører. Norge støtter ryddeoperasjoner i 20 land i samarbeid med blant andre Norsk Folkehjelp. I 2015 ble totalt 171 km² minelagte områder ryddet globalt, med destruksjon av mer enn 150 000 anti-personellminer og 13 500 anti-kjøretøysminer. Nesten dobbelt så mye udetonert klaseammunisjon ble uskadeliggjort i 2015 sammenlignet med året før. Både i 2014 og 2015 foregikk den største andelen av rydding i Laos, som er ett av de land i verden som er hardest rammet av klaseammunisjon. Norge inngikk høsten 2014 en bilateral avtale med Laos for å bistå landet med å oppfylle sine forpliktelser under Klasevåpenkonvensjonen innen 2020.

Menneskerettigheter:

Norge er den nest største giver av frivillige bidrag og den største givere av ikke-øremerkede bidrag til FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR). OHCHR bidro i 2015 til økt tilslutning til internasjonale menneskerettighetskonvensjoner (51 nye ratifikasjoner). Nye nasjonale institusjoner for menneskerettigheter ble operative i tre land, og med støtte fra OHCHR ble det utviklet nasjonale handlingsplaner for menneskerettigheter i 13 land. Høykommissæren bidro til at over tre tusen mennesker ble løslatt fra vilkårlig fengsling og at 47 000 torturofre og 10 000 slaver fikk rehabilitering. Dokumentasjon av menneskerettighetsbrudd (for eksempel 3 192 overgrep begått av staten mot 6 892 sivile ofre i Den demokratiske republikken Kongo) er også en viktig del av organisasjonens arbeid. Menneskerettigheter ble inkorporert i 27 av FNs landprogrammer der OHCHR har tilstedeværelse.

Norsk bistand til UNDP utgjorde omkring 1,1 milliarder kroner i 2015. Det gjorde Norge til UNDPs sjette største bilaterale giver og nest største yter av kjernebidrag (i overkant av 12 prosent

av det totale budsjettet). Demokratisk styresett er et hovedinnsatsområde for UNDP, og valgorganisering og mobilisering av velgere er en kjerneoppgave. I 2015 medvirket UNDP til at mer enn 38 millioner velgere gikk til valgurnene og at nesten 35 000 kvinnelige kandidater stilte til valg. UNDP gjør en betydelig innsats for universell tilgang til grunnleggende tjenester og bidro i 2015 til at nesten 650 000 mennesker fikk bedre tilgang på rettstjenester. Mer enn halvparten av disse var kvinner.

Likestilling:

Norge var i 2015 tredje største giver av kjernebidrag til *UN Women*, det vil si nesten 10 prosent av totalbudsjettet. Med norsk støtte bidro *UN Women* i 2015 til åtte grunnlovsreformer og 32 lovendringer som gjør at jenter og kvinners rettigheter ivaretas bedre. Norges støtte til *UN Women* har også bidratt til at kvinner deltar i fredsprosesser i en rekke land, blant annet i Colombia, Syria og Afghanistan.

5 Veien videre – konsekvenser av bærekraftsmålene for utviklingspolitikken

Bærekraftsmålene innebærer et grunnleggende skifte for internasjonalt samarbeid. Alle land har sluttet seg til målene og har felles interesse av at de oppnås. Dette gir i utgangspunktet gode forutsetninger for å lykkes. Globalt ser vi dessverre tegn til en utvikling der motkreftene til fortsatt internasjonalt samarbeid om økonomisk vekst og rettsorden gjør seg gjeldende. Gjennom norsk utenriks- og utviklingspolitikk skal vi arbeide for å bevare de verdiene verdenssamfunnet de siste tiårene er blitt enige om, ikke minst uttrykt ved 2030-agendaen.

5.1 Norge som aktiv pådriver for bærekraftsmålene

Statsminister Solberg har siden januar 2016 vært en av lederne for pådrivergruppen for bærekraftsmålene som FNs tidligere generalsekretær, Ban Ki-moon, opprettet. I dette ligger det et globalt mandat knyttet til å skape bevissthet, engasjement og eierskap til målene på alle nivåer, internasjonalt så vel som nasjonalt.

Tidlig innsats blir avgjørende for gode resultater i 2030. Mange land er allerede i gang med å innarbeide 2030-agendaen og FNs bærekraftsmål i sine langtidsplaner. For land med svake institusjoner og for land med høy grad av sårbarhet er det utfordrende å utvikle og gjennomføre slike planer. Ikke minst vil det være vanskelig å mobilisere nok ressurser. Her kan bistand spille en viktig rolle.

Regjeringen vil

- legge bærekraftsmålene til grunn for utviklingspolitikken
- spille en pådriverrolle internasjonalt og i samarbeidsland for oppfølging av målene
- bevare fattigdomsorienteringen i norsk utviklingspolitikk og opprettholde et høyt nivå på bistanden

- sikre at en høy andel av den samlede norske bistanden (bilateral og multilateral) går til lavinntektsland og minst utviklede land, særlig i Afrika.

5.2 Utviklingspolitikken i lys av bærekraftsmålene

Fremtidens utviklingspolitikk må tilpasse seg en endret verden og lærdommer fra tidligere bistand, med utgangspunkt i bærekraftsmålene. Det overordnede målet for bistanden er å lindre nød og bidra til fattigdomsreduksjon. Samtidig er vår innsats i fattige land også i vår egen interesse. Dette er ikke noe nytt, men er nå tydelig stadfestet med 2030-agendaen. Vi må se på fellesskapsløsninger som kommer oss alle til gode.

Bærekraftsmålene er et brudd med tendensen til å se utvikling som utelukkende en oppgave for bistanden. Bistand er under de riktige omstendigheter et kraftfullt virkemiddel i utviklingspolitikken. Men internasjonal bistand er ikke tilstrekkelig for å oppfylle bærekraftsmålene. Bistand kan ikke forhindre krig, konflikt eller migrasjon. Bistand kan ikke i seg selv eller alene skape vekst, utvikling og utryddelse av fattigdom. Ei heller kan bistand løse de enorme utfordringene den demografiske utviklingen i Afrika innebærer.

Prinsippet om at ingen skal utelates ligger til grunn for bærekraftsmålene. Sammen med myndighetene i landene selv må vi vurdere hvordan dette prinsippet på best mulig måte kan etterleves.

Det er viktigere enn noensinne å bruke bistanden på en slik måte at vi mest mulig effektivt bidrar til varig utvikling, fred og fattigdomsreduksjon. Dette betyr ikke nødvendigvis at vi skal gjøre noe helt annet enn det vi allerede gjør. Men vi må prioritere hva vi skal satse på med våre tross alt begrensede ressurser. Vi må konsentrere oss om et begrenset antall tema og land. Og vi må lære av erfaringene med bistand og vurdere hvordan vi skal jobbe annerledes for å oppnå best mulige resultater. Heller enn å legge opp til store nye ini-

tiativ, kan det være mer hensiktsmessig å fokusere på å gjøre det vi allerede er engasjert i på en bedre måte.

Regjeringen vil

- bruke bistanden katalytisk, slik at den i størst mulig grad mobiliserer andre og større kapitalstrømmer til utviklingsformål
- sette privat sektor i fokus som drivkraft for jobbskaping, økonomisk vekst og varig utvikling
- prioritere utvalgte områder, men legge til grunn et helhetlig perspektiv for all innsats
- se ulike virkemidler i utenriks- og utviklingspolitikken i sammenheng, utnytte synergier og legge økt vekt på økonomisk og politisk diplomati i samarbeidet med fattige land.

5.3 Økt bruk av partnerskap

Bærekraftsmål 17 understreker betydningen av samarbeid og partnerskap. Bærekraftsmålene gir mulighet for å utvide partnerskapsbegrepet – ikke minst gir de privat sektor og næringslivet en rolle. Partnerskap kan potensielt gi større effekt enn det de enkelte partnerne ville ha oppnådd alene, og er derfor også en form for katalytisk bistand. På alle områder vi fra norsk side er engasjert, skal vi søke konstruktive og innovative partnerskap med et bredt sett av aktører.

Privat sektor har med bærekraftsmålene fått en mye tydeligere rolle som utviklingsaktør. Med utgangspunkt i Meld. St. 35 *Sammen om jobben* ble det i 2016 inngått en avtale med NHO om strategiske partnerskap med næringslivet. Privat sektor bidrar ikke bare med finansiering. Privat sektor bidrar med kunnskap og teknologi andre aktører ikke besitter. Det er positivt at næringslivet, ikke minst i Norge, i stadig større grad ser bærekraft som en forutsetning for lønnsomhet på sikt. Flere bedrifter – både statlige og private – benytter bærekraftsmålene i sitt strategiarbeid.

Sivilt samfunn har en sentral rolle i gjennomføringen av norsk utviklingspolitikk, og i arbeidet for å nå bærekraftsmålene. Sivilt samfunn ser i økende grad nytten av samarbeid med næringslivet, og det er mange eksempler på at partnerskap allerede er i gang eller planlagt (se boks 5.1 og 5.2).

Vi ser at mange nasjonale aktører i våre samarbeidsland er langt sterkere enn før. Vi skal derfor vurdere om mer av sivilsamfunnsstøtten skal gis direkte til nasjonale aktører og på den måten bidra til en mer direkte styrking av sivil samfunn i disse landene. Samtidig skal vi være bevisste på at det fortsatt er betydelig utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse i nasjonale organisasjoner. Den norske partneren har ofte en kritisk rolle med tanke på kunnskapsoverføring og ikke minst for god forvaltning av bistandsmidlene. Sivilt samfunn må uansett i større grad sørge for at størst mulig del av arbeidet skjer i «felt».

Boks 5.1 «A Working Future» – jobbskaping for ungdom i Uganda

Siden 2013 har Plan International samarbeidet med Accenture om å få ugandisk ungdom i arbeid. Målet er å gi ungdom bedre økonomiske forutsetninger og relevant yrkeskunnskap som dekker behovene til lokalt næringsliv, slik at unge får tilgang til jobb i privat sektor eller mulighet til å starte egne virksomheter. Accenture bidrar med kompetanse innen teknologi, digitalisering, forskning og strategi, mens Plan har lokalkunnskap, nettverk og partnere på lokalt og nasjonalt nivå.

Uganda er blant landene med høyest ungdomsledighet, og er derfor brukt som pilot. Etter en inngående markeds- og verdikjedeundersøkelse ble *A Working Future*-modellen utviklet (AWF). Ungdom mellom 15 og 25 år mobiliseres gjennom spare- og lånegrupper.

Sammen med lokale partnere gjennomføres yrkestrening og annen relevant utdanning. I samarbeid med et lokalt eksportfirma, KK Produce, produserer og eksporterer ungdommene chili til markeder i England. Lokale partnere innen bank- og teletjenester bidrar til at de unge lettere får tilgang til lån som igjen investeres i deres virksomhet.

99 prosent av de over 12 000 ungdommene som har tatt del i AWF-prosjektet, er kommet i jobb – og gjennomsnittlig månedsinntekt har økt med 621 prosent. Plan og Accenture planlegger å utvide til nye områder i Uganda samt bruke samme tilnærming i land som Zambia, Tanzania og Egypt. Målet er å skape 100 000 nye arbeidsplasser innen 2030.

Boks 5.2 Partnerskap mellom REMA1000 og CARE i Tanzania

4 000 kvinner har fått styrket sine bedrifter og økt sine inntekter som følge av et partnerskap mellom CARE og REMA1000 i Tanzania. Partnerne har gått sammen om opplæring av kvinnelige entreprenører, med fokus på økt kunnskap om produktutvikling, markedsføring og markedstilgang. Kvinnelige entreprenører har fått opplæring over fire år og har dannet flere lokale bedriftsklynger for å styrke markedstilgangen.

Gjennom prosjektet ble det etablert kontakt mellom næringslivet og en gruppe som ofte faller utenfor andre yrkesopplæringsprogrammer. Man utnyttet kunnskapen hos en næringslivspartner og tilpasset den til lokale forhold. Modulene som ble utviklet av REMA1000 og lokale partnere brukes nå av lokale myndigheter. Partnerskapet har også bidratt til styrket forståelse og aksept for kvinners økonomiske selvstendighet.

Dialog med næringsliv og sivil samfunn er nyttig for en samstemt politikk. De fleste politikk-områder har virkninger ut over det enkelte lands grenser, direkte for andre land eller indirekte gjennom globale fellesgoder som sikkerhet og klima. For å oppfylle bærekraftsmålene fullt ut må Norge og alle andre land ta hensyn til dette. Regjeringen vil etablere et forum for dialog om samstemt politikk for bærekraftig utvikling.

FN og de multilaterale utviklingsbankene er sammen med de globale fondene viktige samarbeidspartnere i norsk bistand. Norge arbeider sammen med andre medlemsland for at FN-organisasjoner og de multilaterale utviklingsbankene skal gjøre bærekraftsmålene styrende for virksomheten. Vi er opptatt av at organisasjonene i enda større grad skal vri sin virksomhet til de fattigste og mest sårbare landene, inkludert land rammet av konflikt. Også de multilaterale organisasjonene må styrke sitt samarbeid med privat sektor og det sivile samfunn.

Regionale organisasjoner er i økende grad viktige partnere for norsk utviklingssamarbeid. De er sentrale både som normgivere, utviklingsaktører og for å sikre regional fred og sikkerhet. Partnerskap med for eksempel Den afrikanske union (AU) er en del av vårt forsvar av menneskerettigheter, rettssikkerhet og stabilitet. Videre bør man

Boks 5.3 Innovativt offentlig-privat samarbeid for bevaring av skog

Den norske klima- og skogsatsingen har som mål å redusere CO₂-utslipp fra skog, og samtidig bidra til utvikling for menneskene som lever i, og av, skogen. I tillegg til å samarbeide med myndigheter, samarbeides det også med privat sektor. Under *Verdens økonomiske forum* i Davos i januar 2017 lanserte Norge, sammen med en rekke offentlige og private partnere, et fond for risikoreduksjon i avskogingsfrie investeringer. Fondet vil dekke en andel av et eventuelt tap for finansinstitusjoner eller selskaper som har foretatt investeringer med høy miljømessig og sosial standard. Dermed reduseres selskapenes risiko, og incentivet for å investere øker.

fremover se på mulighetene for økt samarbeid med Europakommisjonen og EUs medlemsland, som samlet sett utgjør verdens største bistandsaktør.

Regjeringen vil

- søke nye og innovative samarbeidsformer og partnerskap som kan bidra til mer effektiv bruk av bistand
- basert på erfaringer fra innovativt offentlig-privat samarbeid, bruke bistand strategisk for å utløse private og kommersielle investeringer
- samarbeide med sivil samfunn og sørge for at mer av ressursene når frem til organisasjoner og mottakerne i samarbeidslandene
- styrke samarbeidet med regionale organisasjoner i utenriks- og utviklingspolitikken og vurdere økt bruk av bistand gjennom slike partnere.

5.4 Vi prioriterer innsats på utvalgte områder

Bærekraftsmålene utgjør samlet en bred utviklingsagenda og er udelelige. Fremdrift på ett av målene fordrer innsats også på de andre områdene. Norge skal ha et helhetlig perspektiv og forståelse av sammenhengen mellom de ulike målene. Vi skal fortsette å satse langsiktig og forutsigbart, men Norge kan ikke gjøre alt. Derfor skal vi også frem-

Boks 5.4 Partnerskap forhindrer sykdomsspredning i humanitære kriser

Riktig behandling og deponering av kloakk i humanitære kriser er helt sentralt for å forhindre spredning av bakterier og sykdom. Under jord-skjelvet i Haiti i 2010 døde flere tusen mennesker av kolera som et resultat av at sanitæravfall ikke ble behandlet på riktig måte. På bakgrunn av dette ble *Emergency Sanitation Project* (ESP) lansert.

Med støtte fra Innovasjon Norge inngikk NOREPS-bedriften A-Aqua AS et forsknings- og utviklingspartnerskap med Norges og Sveriges Røde Kors samt Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), for å svare på disse

utfordringene. I partnerskapet bidro Røde Kors med kunnskap og erfaring fra felt for å definere kravspesifikasjoner, og A-Aqua AS og NMBU med sanitærfaglig og teknisk kompetanse. Resultatet ble en fullstendig løsning for trygg behandling av kloakk i flyktningleirer og sykehus, Hygieniser100™. Denne er nå ferdig testet og tilgjengelig for humanitære organisasjoner globalt. Partnerskapet og utviklingen av Hygieniser100™ er et viktig bidrag for å møte de store utfordringene knyttet til behandling av kloakk i humanitære kriser.

over ha et spesielt fokus på noen prioriterte områder: utdanning, helse, næringsutvikling og jobbskaping, klima, fornybar energi og miljø. Dette er områder som alle er kritiske for sosial og økonomisk utvikling. De henger sammen og innsats kan gjøres gjensidig forsterkende. Humanitær bistand vil også fremover være et prioritert område.

Fordi de ulike satsingsområdene henger sammen, skal vi bygge på synergiene som finnes og forsterke disse der det er mulig. På alle områder skal vi vurdere de fire tverrgående hensynene; menneskerettigheter, likestilling, klima og miljø samt anti-korrupsjon for å påse at disse blir ivaretatt. Vi skal dessuten legge vekt på barn og unges deltagelse og interesser i utviklingsprosessen. Norge skal bidra til å fremme godt styresett. Dette gjøres mest effektivt gjennom de tema eller sektorer vi er engasjert i.

Ingen av disse områdene er nye i norsk utviklingspolitikk og bistand. Vi skal fortsette å være en forutsigbar langsiktig partner. Veien videre er derfor først og fremst preget av at vi må jobbe på en annen måte, bruke andre metoder og forme nye partnerskap.

For å sikre langsiktighet og forutsigbarhet foreslås det at det søkes tverrpolitisk enighet om at bistand til utdanning, helse og klima- og skogsatsingen videreføres på et høyt nivå. Det er naturlig å søke en slik enighet frem til 2030, året det skal gjøres opp status for FNs bærekraftsmål.

Regjeringen vil

- invitere Stortinget til bred enighet for å sikre at sentrale langsiktige innsatser som utdanning, helse og klima- og skogsatsingen, videreføres på høyt nivå frem til 2030.

5.4.1 Utdanning

Den norske utdanningssatsingen har stor katalytisk effekt. Vår innsats mobiliserer ytterligere finansiering, og det er et mål å forsterke denne effekten. Behovene er enorme og land trenger både eksterne kapitalstrømmer og nasjonal resursmobilisering for å nå bærekraftsmål 4.

Under toppmøtet om utdanning i Oslo i juli 2015 lanserte statsminister Erna Solberg en høynivåkommisjon for finansiering av utdanning sammen med statslederne fra Chile, Indonesia og Malawi samt UNESCOs generaldirektør. For å nå målet om «en lærende generasjon», tas det sikte på å lage en plattform for samarbeid (*compacts*) mellom land som selv ønsker fremgang og det internasjonale giversamfunn. Et viktig verktøy er forslaget om en investeringsmekanisme for utdanning i regi av de multilaterale utviklingsbankene.

Regjeringen går inn for å øke Norges engasjementet knyttet til FN-systemets og utviklingsbankenes faglige, normative og operative utdanningsvirksomhet. Vi arbeider særlig for å styrke menneskeretts- og likestillingsdimensjonene i denne sammenheng.

Regjeringen vil

- arbeide for høyere kvalitet på utdanning, blant annet gjennom flere og bedre kvalifiserte lærere, og bruk av ny teknologi
- bidra til at flere jenter gjennomfører videregående og høyere utdanning
- videreføre et høyt nivå på utdanningsstøtten til Syria og andre kriserammede land, og fortsette mobiliseringen av bred internasjonal støtte til utdanningsinitiativer som *Safe Schools*



Figur 5.1 Norge er pådriver for økt global bistand til utdanning. Fra utdanningskonferanse i Oslo.

Foto: Ingrid Kvammen Ekker/UD

- arbeide for at barn og ungdom i krise og konflikt får tilgang til utdanning av god kvalitet
- for at de mest marginaliserte grupper barn og ungdom får tilbud om undervisning, inkludert barn med nedsatt funksjonsevne
- styrke innsatsen, særlig mot privat sektor, for at flere unge skal få tilbud om yrkesopplæring som legger til rette for overgang til arbeidslivet.

5.4.2 Helse

Epidemier og pandemier truer global helsesikkerhet, sosial og økonomisk utvikling og oppnåelse av bærekraftsmålene. Vi skal bygge videre på Norges mangeårige innsats for å bedre kvinners, barns og ungdoms helse, bekjempe de store smittsomme sykdommene og styrke helse-systemer i de fattigste landene, inkludert økt tilgang til helsepersonell. I tillegg vil Regjeringen øke innsatsen innen global helsesikkerhet og ikke-smittsomme sykdommer og luftforurensning. Koalisjonen for epidemisk beredskap og innovasjon (CEPI) er Regjeringens viktigste nysatsning innen global helse.

Det er behov for et internasjonalt krafttak for å motvirke antibiotikaresistens i tråd med Nasjonal strategi mot antibiotikaresistens (2015–2020). Det er en alvorlig trussel mot oppnåelse av bærekraftsmålene dersom antibiotika og andre viktige legemidler ikke lenger virker mot alvorlige infeksjoner. Dette blir derfor et prioritert område fremover. Vi må bidra til å bygge et globalt rammeverk for ansvarlig og bærekraftig bruk, sikre rimelig tilgang til riktig antibiotika til de som trenger det og styrke global og nasjonal overvåking av infeksjoner, legemiddelbruk og resistensutvikling, spesielt i lavinntektsland. Norge skal delta aktivt i den videre oppfølgingen av FNs høynivåmøte om antimikrobiell resistens i 2016 og arbeidet som pågår i andre internasjonale organisasjoner. Forskning og innovasjon knyttet til nye antibiotika må også komme lavinntektsland til gode. Vi skal bygge på norske erfaringer, og arbeide for tverrfaglige tilnærminger og tverrsektorielt samarbeid i tråd med *One Health* begrepet, som inkluderer helse, landbruk, akvakultur, forurensning og miljø. Norsk erfaring fra landbruk og fiskeoppdrett viser at økt tilgjengelighet og bruk av vaksiner til dyr er viktig for å redusere antibiotikabruk.

Kvinneres rett til å bestemme over egen kropp er nødvendig for at de skal kunne treffe frie valg om hvordan de vil innrette sine liv, inkludert om, når og med hvem de vil ha barn. Tilgang til prevensjon og abort er sentralt i denne sammenheng. Norge har gjennom satsing på seksuell og reproduktiv helse over mange år bidratt til nedgang i dødelighet blant kvinner, blant annet som følge av utrygge aborter. Likevel dør fortsatt for mange kvinner og unge jenter under fødsel eller som resultat av utrygge abortinngrep. Seksuelle og reproduktive helsetjenester, særlige i krise og konflikt, er ofte neglisjert og norsk innsats på dette feltet skal trappes opp (se kapittel 5.6.2).

Regjeringen vil

- bidra til at verden er bedre forberedt på bekjempelse av farlige pandemier, blant annet gjennom Koalisjonen for epidemisk beredskap og innovasjon (CEPI)
- ha et sterkt engasjement i Den globale vaksinealliansen GAVI, Det globale fondet for bekjempelse av hiv, tuberkulose og malaria og Den globale finansieringsordningen for kvinners, barns og ungdoms helse
- bidra til det internasjonale arbeidet mot antibiotikaresistens gjennom global innsats for overvåking av infeksjoner, legemiddelbruk og resistensutvikling og i samarbeid med andre bistå utviklingsland med tiltak som fremmer humanhelse, dyrehelse, fiskehelse og miljøaspekter, og fører til redusert bruk av antibiotika, herunder økt tilgjengelighet og bruk av vaksiner
- øke innsatsen for tilgang til prevensjon og seksuelle og reproduktive helsetjenester, inklusive trygg og lovlig abort
- bidra til økt global innsats for å sikre tilgang på helsepersonell i lav- og mellominntektsland og utviklingen av robuste helsesystemer og universell helsedekning
- bidra til styrking av den globale innsatsen mot ikke-smittsomme sykdommer
- bidra til redusert forurensning av luft og vann for å bedre helse og livskvalitet.

5.4.3 Næringsutvikling og jobbskaping

Privat sektor er drivkraften for varig utvikling og fattigdomsreduksjon. Hvordan vi skal bidra til å stimulere til næringsutvikling og jobbskaping i fattige land, bærekraftsmål 8, er grundig behandlet i Meld. St. 35 (2014–2015), *Sammen om jobben*. Å

bidra til forbedring av rammebetingelser for næringsutvikling, privat sektor og investeringer er noe av det viktigste vi kan gjøre og vil fortsatt ha prioritet.

Det er privat sektor som utvikler den nødvendige teknologi og nye løsninger som må til for å nå bærekraftsmålene. Bistand skal være risikoavlastende og ta initialkostnader kommersielle virksomheter ikke er villige til å påta seg. Norfund er vårt viktigste virkemiddel i denne sammenheng og skal styrkes ytterligere fremover.

De fleste nye bedrifter og arbeidsplasser i fattige land må skapes lokalt og av lokale, men norsk næringsliv kan bidra gjennom sine aktiviteter og sin tilstedeværelse. Vi vil legge til rette for at norsk kompetanse og norske modeller kan gi lokale krefter drahjelp for å etablere egne bedrifter.

Vi skal legge enda større vekt enn tidligere på å bruke bistanden til å legge til rette for partnerskap med næringslivet. Dette er ikke minst viktig innen jordbruk og fiskeri, der behovet for økt produktivitet og kommersialisering i de fattigste landene er stort. På landnivå skal vi søke offentlig-private partnerskap der også sivilt samfunn kan trekkes inn dersom de besitter relevant kompetanse. Eksempler på dette er Yaras samarbeid med lokale myndigheter og sivilsamfunnsorganisasjoner for klimatilpasset modernisering av jordbrukssektoren i Tanzania, og Brynild-gruppens samarbeid med Norges Vel og lokale myndighetsaktører i Mosambik.

De ulike hovedsatsingsområdene i norsk utviklingspolitikk skal ses i sammenheng og tar sikte på å gjensidig bygge opp under hverandre. Næringsutvikling og jobbskaping skal derfor fremmes der det er mulig også knyttet til innsatsen for energi, klima, utdanning, helse og humanitær bistand.

Vår satsing på næringsutvikling og jobbskaping vil i mange tilfeller gjøres gjennom multilaterale organisasjoner, ikke minst Verdensbankgruppen og de regionale utviklingsbankene. Der vi er tilstede på landnivå, skal vi søke å opptre som et synlig *Team Norway*. Relevante ambassader skal være knutepunkt for et samlet norsk engasjement, det være seg Norfund, Innovasjon Norge, norsk næringsliv eller bistandsfinansierte tiltak i samarbeid med multilaterale eller nasjonale partnere.

Regjeringen vil

- tilrettelegge for strategiske partnerskap mellom myndigheter, sivilt samfunn, forskningsmiljøer og privat næringsliv for å fremme økt



Figur 5.2 Små og mellomstore bedrifter er avgjørende for jobbskaping og økonomisk vekst. Norfund investerer derfor i banker, mikrofinans og andre finansinstitusjoner som låner ut penger til små og mellomstore bedrifter. Her fra BRAC Bank i Bangladesh.

Foto: Norfund

produktivitet og modernisering av utvalgte bransjer og verdikjeder

- øke satsingen på entreprenørskap samt styrke innsatsen for å utvikle digitale og kostnadseffektive tjenester innen helse, utdanning, finans, informasjon og offentlig forvaltning
- øke bidragene til Norfund med 50 prosent i neste stortingsperiode.

5.4.4 Fornybar energi for jobbskaping og klima

Fornybar energi er viktig både i et næringsutviklings- og et klimaperspektiv. Tilgang til energi er en forutsetning for å skape næringsutvikling, arbeidsplasser, skatteinntekter og dermed økonomisk og sosial utvikling. Samtidig er energisektoren den sektoren som gir størst utslipp av klimagasser. Fornybar energi har derfor en sentral plass i den norske klimainnsatsen.

Energiesektoren er den sektoren der Norge tradisjonelt har hatt sitt største og viktigste engasjement i fattige land. Både i form av bistand og gjen-

nom norsk næringsliv. Gjennom tiltak for fornybar energi og Olje for utvikling har Norge bidratt til bedre forvaltning av energiresurser gjennom samarbeid om lovverk og forskrifter, miljøhensyn, åpenhet og overføring av kunnskap og erfaringer. Samtidig som engasjement på energisektoren er viktig for vekst og utvikling, er det en effektiv måte å bidra til godt styresett på.

I mange land er vi i en fase der vi er på vei bort fra tradisjonell bistand over til et langsiktig økonomisk samarbeid basert på investeringer, nærings-samarbeid, teknologi- og kunnskapsoverføring. Vårt omdømme etter tiår med bistand til energisektoren, og det betydelige engasjementet fra norsk næringsliv på denne sektoren, gir et godt utgangspunkt for å danne bro mellom et tradisjonelt bistandssamarbeid og et mer likeverdig partnerskap.

Det legges derfor opp til opptrapping av innsatsen for fornybar energi. Satsingen vil være et sentralt norsk bidrag for å nå bærekraftsmål 7 om tilgang til bærekraftig energi for alle. Samtidig vil

Boks 5.5 Katalytisk støtte til ren energi

Det norske selskapet Scatec Solar har siden 2010 bygget tre solkraftverk i Sør-Afrika som til sammen tilbyr strøm til 88 000 husstander. Ulike ordninger har støttet opp under investeringene. GIEK, Norad og Norfund har alle vært involvert. Norad støttet Scatec Solar i 2010 med 500 000 kroner til forundersøkelse av solenergimarkedet i Sør-Afrika. Denne første undersøkelsen bidro til at Scatec Solar utviklet og bygde solparken Kalkbult på 75 MW i 2013. Norfund har bidratt med viktig risikoavlastning i form av 111 millioner i egenkapital til Scatec Solars tre første solpark-prosjekter i Sør-Afrika og på den måten trukket med seg andre private investorer. Bistandsmidler og garantiordninger har katalytisk bidratt til å utløse store private investeringer – og resultater.

det bidra til økonomisk utvikling og redusere utslipp av klimagasser.

Utgangspunktet for den nye satsingen vil være Norges kompetanse og erfaring fra utviklingssamarbeid innenfor elektrifisering, kraftproduksjon (vann, sol og vind) og kompetansebygging. Norfunds investeringer og tiltak for økte kommersielle og private investeringer vil stå sentralt. Et godt offentlig-privat samarbeid om å utvikle en bærekraftig strømforsyning er viktig.

Den styrkede satsingen på fornybar energi skal fremme partnerskap med privat sektor. Flere norske selskaper har et stort internasjonalt engasjement innen sektoren, og investerer i lav- og mellominntektsland. Vekt vil bli lagt på å videreutvikle offentlig-privat partnerskap, slik at det blir bedre utnyttelse av synergiene mellom den offentlige bistandsinnsatsen, blant annet gjennom Norads bedriftsstøtte til energibedrifter, innsatsen fra privat sektor og Norfund.

Godt styresett og rammeverk for naturressursforvaltning og investeringer vil få økt vekt i den styrkede innsatsen for fornybar energi. Det legges dessuten opp til mer systematisk erfaringsutveksling med Olje for Utvikling og andre styresettprogrammer. Parisavtalen og de enkelte samarbeidslands nasjonale bidrag vil være en del av dialogen i gjennomføringen av energisamarbeidet.

Det er svært viktig ha et helhetlig perspektiv på den samlede norske energi-innsatsen. Den

foreslåtte Kunnskapsbanken (se kapittel 5.6.5) i Norad vil omfatte faglig bistand og rådgivning både innen fornybar energi og petroleum.

Vi skal se på hvordan vi kan støtte fornybar energi i humanitære kriser og land i områder som er rammet eller truet av konflikt, blant annet i Sahel. Dette vil primært skje gjennom multilaterale kanaler og frivillige organisasjoner.

Stortinget har gjennom anmodningsvedtak nr. 155 (2016–2017) bedt Regjeringen om å fremme for Stortinget forslag til ny ordning i Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK), som dekker både politisk og kommersiell risiko knyttet til fornybarinvesteringer i lav- og mellominntektsland, slik at det kan behandles i vårsesjonen 2017. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget om saken.

Regjeringen vil

- doble bistanden til fornybar energi
- styrke fokus på kapasitetsbygging og godt styresett, samt styrke koordinering av ulike virkemidler innen energisektoren.

5.4.5 Klima og miljø

Norge skal fortsette å være en global forkjemper for klima og miljø. Vi tilstreber en stadig mer helhetlig innsats som ser tiltak for klima og miljø mest mulig i sammenheng med tiltak for helse, generell naturressursforvaltning og næringsutvikling.

Fornybar energi er et sentralt element i klimainnsatsen. Bistand til fornybar energi skal som det fremgår av kapittel 5.4.4 trappes opp. Styrkingen er motivert både ut fra et næringsutviklings- og et klimaperspektiv.

Behovet for finansiering av klimatiltak øker. Dette gjelder både klimatilpasning og støtte til lavutslippsutvikling. Parisavtalen sier at industrilandene fortsatt bør lede an i å mobilisere klimafinansiering fra flere kilder, instrumenter og kanaler som en del av en felles global innsats. Avtalen setter ikke en forpliktelse for hvert enkelt industriland til å styrke mobiliseringen over tid, men oppfordrer til at dette gjøres. I tråd med dette er det viktig å sikre et høyt nivå på norsk klimafinansiering.

Den største norske innsatsen for klima og miljø vil fortsatt være klima- og skogsatsingen. I klimaforliket i 2012 sluttet Stortinget seg til Regjeringens intensjon om, innenfor en samlet økende bistandsramme, og etter en evaluering, å vurdere å styrke klima- og skogsatsingen utover 3 milliarder kroner årlig som del av en flernasjonal meka-



Figur 5.3 Liberias president Ellen Johnson Sirleaf og utenriksminister Børge Brende åpner vannkraftverket Mount Coffee utenfor Monrovia. Kraftverket ble ødelagt og plyndret under borgerkrigen og er nå rehabilitert med norsk støtte.

Foto: Ingrid Kvammen Ekker/UD

nisme for betaling for verifiserte utslippsreduksjoner, dersom andre land også øker sine bidrag.

Regjeringen har åpnet opp for opptil en doubling av det norske bidraget til Det grønne klimafondet innen 2020 dersom fondet sikrer verifiserte utslippsreduksjoner fra avskoging og skogforringelse i utviklingsland. De multilaterale utviklingsbankene, der Norge er en viktig bidragsyter, har allerede økt sin klimafinansiering og satt seg mål om en relativt stor prosentvis økning av klimainvesteringer frem mot 2020. Videre vil Den globale miljøfasiliteten og FNs miljøprogram (UNEP) være viktige samarbeidspartnere i norsk satsing på klima og miljørettet innsats.

Vi vil arbeide for å fremme effektive modeller for offentlig-privat samarbeid og godt styresett slik at bistandsmidlene kan bidra til å utløse økende investeringer fra privat sektor til fornybar energi og klima- og miljøtiltak, blant annet gjennom garantiordninger.

Regjeringen arbeider også for videreføring av mekanismer for markedsbasert samarbeid om klimagassreduksjoner. Arbeidet skjer innenfor ram-

men av Parisavtalens artikkel 6. Gjennom deltakelse og bidrag til fondet *Transformative Carbon Asset Facility* (TCAF), arbeider Norge for utvikling av piloter for slikt samarbeid.

Klimasmart jordbruk fortsetter å være en del av innsatsen i årene fremover, både fra et næringsutviklings- og et klimaperspektiv. Internasjonal forskning i regi av FAO, Den rådgivende gruppen for landbruksforskning (CGIAR) og Den globale stiftelsen for avlingsmangfold (GCDT) er viktige bidrag i arbeidet for klimasmart jordbruk. Det samme gjelder det samarbeidet som skjer mellom forskningsmiljøer i fattige land og Norge på dette feltet.

Biologisk mangfold er en katalysator for å nå de andre bærekraftsmålene, men å fremme robuste, friske økosystemer er stadig mer utfordrende. Norge skal bistå UNEP og andre relevante partnere med å øke kunnskap og forståelse for miljødimensjonen i bærekraftsmålene og bruke mulighetene UNEP og FNs miljøforsamling gir for å jobbe frem resultater blant annet i kampen mot miljøkriminalitet, marin forsøpling

og forurensning. Den globale miljøfasiliteten (GEF) er også en sentral partner for å støtte lavinntektsland i arbeidet for friske økosystemer. GEF utløser vesentlig større samfinansiering fra andre aktører, og står sentralt i innsatsen for å bygge opp utviklingslands evne til å ta miljøhensyn i utviklingsprosessen.

Erfaring fra norsk bistandsarbeid innenfor klima og miljø viser at innsatser som bidrar til tydeliggjøring av de økonomiske dimensjonene ved forvaltning av økosystemer og naturressurser prioriteres av våre samarbeidsland og har større sannsynlighet for å bidra til positiv endring og bærekraftig utvikling. Samspill med finans- og planleggingsdepartementer, et bredt spekter av utviklingsaktører i tillegg til de med spesielt fokus på klima og miljø, inkludert private aktører, vil bli enda viktigere fremover.

Som beskrevet i Meld. St. 37 *Globale sikkerhetsutfordringer* vil miljøkriminalitet fortsatt ha høy prioritet fremover.

For å synliggjøre resultatene av klimafinansieringsmidlene vil Utenriksdepartementet arbeide for å forbedre resultatmetodikken for å måle utslippsreduksjonseffekter i samarbeid med relevante departementer og direktorater.

Små øystater under utvikling (SIDS) – gjør seg i økende grad gjeldende, både enkeltvis og som gruppe, i FN og internasjonale fora som behandler spørsmål knyttet til bærekraftig utvikling, klima, hav og marine ressurser. SIDS-landene har betydelige havområder og maritime interesser, og er blant de utviklingsland som er mest berørt av klimaendringer og havforurensning. Regjeringen vil styrke samarbeidet med sikte på å bygge partnerskap der vi har felles interesser, ikke minst knyttet til havressurser og klima, og andre områder innen bærekraftig utvikling.

Regjeringen vil

- øke nivået på klimafinansiering for å nå målene i Parisavtalen, og prioritere tiltak som er i tråd med landenes egne planer for klimatilpasning og lavutslippsutvikling
- øke de norske bidragene til Det grønne klimafondet, FNs miljøprogram og Den globale miljøfasiliteten
- bidra til gjennomføring av Sendai-rammeverket for katastrofeforebygging, med særlig fokus på klimatjenester og varsling.

5.5 Geografisk konsentrasjon: Hvor skal vi fokusere norsk innsats?

En klar geografisk konsentrasjon av den bilaterale bistanden er viktig for at vi skal oppnå best mulig resultater. Vi kan ikke spre oss for bredt. Norge er kjent som en forutsigbar og pålitelig giver. Det skal vi fortsette å være. Men det er også en styrke at vi er i stand til å være fleksible og skifte ressurser raskt, så vi må jobbe på en måte som sikrer både langsiktighet og fleksibilitet.

Valg av samarbeidsland må ses i lys av utviklingen i verden og forholde seg til hvor de fattige kommer til å være i fremtiden. Den nåværende inndelingen av norske fokusland i seks sårbare stater og seks land i utvikling synes ikke lenger å være den mest hensiktsmessige. Internasjonalt snakkes det nå om «sårbarhet» fremfor «sårbare stater». Sårbarhetsgrad vurderes ut fra ulike dimensjoner som vold, rettsvesen, institusjoner, økonomi og motstandskraft. Jo mindre evne en stat har til å håndtere utfordringer og kriser langs disse dimensjonene, desto høyere er graden av sårbarhet. Sårbarhet ses som et fenomen som påvirker alle stater i varierende grad, ikke bare de som tradisjonelt har vært betraktet som sårbare stater eller rammet av konflikt.

Regjeringen foreslår tre hovedkategorier partnerland for norsk bistand:

1. land for langsiktig samarbeid der Norge har spesielle forutsetninger for å spille en rolle, primært land der Norge tradisjonelt har vært en viktig bistandsaktør
2. land direkte eller indirekte i konflikt, med store humanitære utfordringer og høy grad av sårbarhet, og der spredningsfaren er stor (primært stater i det geografiske beltet fra Vest-Afrika til Afghanistan)
3. land der innsats for globale fellesutfordringer som klima, global helse og global sikkerhet har spesielt stor betydning.

Det vil ikke alltid være skarpe avgrensninger mellom de tre kategoriene. Noen land vil kunne plasseres i to eller alle tre kategorier, og land vil kunne bevege seg mellom kategorier over tid.

Regjeringen vil konsentrere en betydelig andel av bistanden til et begrenset antall partnerland. Antall land som mottar norsk bistand har gått ned fra 113 i 2014 til 89 i 2016.

I fremtiden vil flesteparten av de fattigste leve i land med høy grad av sårbarhet. Det betyr at oppmerksomhet og ressurser må vris mot disse landene. Dette gjelder spesielt land i Afrika sør for Sahara og ikke minst land i Sahel. Det gjelder

også land i nærområdene direkte eller indirekte berørt av konflikt, der situasjonen får konsekvenser for de allerede sårbare områdene sør for Sahara så vel som for vår egen verdensdel.

Regjeringen vil

- konsentrere norsk bilateral bistand til et begrenset antall partnerland (20–25) i tre hovedkategorier land.

5.5.1 Land for langsiktig strategiske partnerskap

Norge har i over femti år vært en verdsatt partner i mange fattige land. Vi har et godt omdømme og gode bilaterale relasjoner. Dette gjelder særlig i Afrika sør for Sahara. Mange av disse landene har de senere årene hatt høy økonomisk vekst og bistandens betydning er synkende, selv om den for noen fortsatt utgjør en betydelig andel.

De fleste av landene har klare mål om å bli uavhengige av bistand, selv om tidsperspektivet for dette varierer. Vi skal ta deres mål om bistandsuavhengighet på alvor og utarbeide utfasingsstrategier for bistanden i tråd med landenes egne planer.

Vi vil vurdere å øke den bilaterale bistanden til noen land der vi ser at strategisk bistandsinnsats kan bidra til at landet raskere når sitt mål om å kunne stå på egne ben. Dette forutsetter reelt nasjonalt eierskap og vilje til å implementere politikk som legger til rette for utvikling og fattigdomsreduksjon. I tiden frem mot utfasing skal det arbeides systematisk for å legge til rette for en «modernisering» av det bilaterale forholdet over mot et forhold basert på handel, næringsliv, teknologi- og forskningssamarbeid. Faglig bistand er viktig både i en overgangsfase og på sikt.

Norge har i mange tilfeller en historisk posisjon og kompetanse som gjør oss til en interessant partner på områder som er viktige for myndighetene. Dette handler gjerne om norsk kunnskap innenfor områder som energi, skatt, finansforvaltning eller fiskeri. I disse situasjonene kan et økt norsk engasjement, både i form av penger og kunnskap, være svært effektiv bistand.

Tanzania er eksempel på et land der vi er på vei mot et samarbeid basert på et bredt økonomisk næringssamarbeid. Den lange norske innsatsen, spesielt innenfor energisektoren, er en god plattform for økt engasjement fra norsk næringsliv. Vårt bistandsengasjementet gjør at vi får innsikt i, og større politisk legitimitet for, å føre politisk dialog med myndighetene om viktige felles

interesser. Gjennom å være strategisk partner har vi også et bedre utgangspunkt for å kunne ta opp krevende spørsmål på en konstruktiv måte.

Som i Tanzania kan gode bilaterale relasjoner legge til rette for alliansebygging og samarbeid om internasjonale spørsmål knyttet til for eksempel likestilling, migrasjon eller global helse og antibiotikaresistens. Arbeidet med globale sikkerhetsutfordringer og vårt eget ønske om plass i FNs sikkerhetsråd er også områder der disse landene kan være strategiske partnere.

Regjeringen vil

- trappe opp innsatsen i utvalgte lavinntektsland
- støtte opp om partnerlandenes egne planer om på sikt å bli uavhengige av bistand
- bygge videre på plattformen som er skapt gjennom bistand for en gradvis overgang til et bilateralt forhold basert på handel, næringsliv, alliansebygging, dialog om internasjonale spørsmål, forsknings- og teknologisamarbeid
- utnytte potensialet som ligger i å bedre samordne norsk innsats, med ambassadene, Norfund, sivilt samfunn og multilaterale organisasjoner som sentrale aktører.

5.5.2 Land med behov for stabilisering og konfliktforebygging

Vi er i større grad nødt til å respondere på den prekære situasjonen i det geografiske beltet fra Vest-Afrika via Sahel, Somalia og Sør-Sudan til Afghanistan, som innebærer alvorlige hindre for utvikling og fattigdomsreduksjon. Dette er land som enten er i konflikt eller sterkt berørt av konflikt. Millioner av mennesker er drevet på flukt, lever i fattigdom og mangler fremtidshåp. De lever i områder der myndighetsapparatet helt eller delvis er satt ut av spill, hvor situasjonen er preget av usikkerhet og lovløshet. Sårbarheten utnyttes og forsterkes av organisert kriminalitet, korrupsjon, voldelig ekstremisme og terrornettverk.

Situasjonen i disse områdene får konsekvenser i alle geografiske retninger. Konsekvensene for Europa får stor oppmerksomhet. Det er imidlertid klart at konsekvensene for naboland og regionalt er betydelig større. Flyktningestrømmer, spredning av ekstremisme og terror utgjør en enorm risiko for de allerede sårbare statene sør for Sahara. Stabilisering i dette geografiske beltet er derfor av stor betydning for deler av både Afrika og Asia.

Formålet med den sivile stabiliseringsinnsatsen er å bidra til dialog og forsoning, og styrke samfunnsstrukturer og tjenesteyting som gjør at folk kan få tilbake livsgrunnlaget sitt etter perioder med konflikt og kriser. Stabiliseringsinnsatsen skal danne grunnlaget for mer langsiktig utviklingsinnsats og fredsbygging. Begrensede innsatser, med lommer av suksess, kan bidra til å gi legitimitet og bygge opp under positiv endring.

Voldelige ekstremist- og terrorgrupper og organisert kriminalitet kan undergrave stabilitet og forsøk på å bygge rettsstat og sikre territoriell kontroll. Det er svært viktig å demme opp for radikalisering og rekruttering. Innsats må rettes mot stans av alle former for ulovlig handel, da også dette er med på å undergrave statens autoritet og territoriale kontroll.

Arbeid i slike situasjoner er krevende og risikofylt. Våre bidrag vil ofte knyttes til felles finansieringsmekanismer i regi av multilaterale organisasjoner eller andre fellesfond. Et mer direkte bilateralt engasjement skal forbeholdes noen utvalgte land og områder. Bistand skal være i tråd med OECDs regelverk.

Ved innsats i land og regioner preget av høy grad av sårbarhet blir det ekstra viktig å se ulike innsatser i sammenheng; humanitær bistand, fredsprosesser og konflikthforebygging, inkluderende vekst så vel som menneskerettigheter og demokrati. Det må legges vekt på forebygging, ikke minst ved å bygge motstandskraft. Mange av utfordringene er grenseoverskridende. Det er derfor viktig å ha en regional tilnærming og bidra til å hindre spredning av konflikt og ustabilitet.

Regjeringen trapper opp engasjementet i Sahel og området rundt Tsjadsjøen. Norge planlegger å åpne ambassade i Mali sommeren 2017. I februar 2017 var Norge vert for en konferanse om situasjonen i nord-øst Nigeria og området rundt Tsjadsjøen. I dag er Norges utviklingsinnsats i Sahel-regionen konsentrert om matsikkerhet og klimatilpasning, utdanning, fred og stabilisering samt demokratisering. I tillegg kommer norske bidrag til den prekære humanitære situasjonen, særlig i nord-øst Nigeria. Norges bidrag til FNs fredsbevarende operasjon i Mali, MINUSMA, har gitt engasjementet en ekstra dimensjon.

Mange av landene berørt av konflikt har svake institusjoner og en svak stat. Statsbygging er et svært langsiktig prosjekt. Realistiske målsettinger om hva det er mulig å oppnå på kort tid er nødvendig, sammen med god forståelse av lokal og regional kontekst. Innsatsen krever høy risikovilje og en kombinasjon av både langsiktighet og fleksibilitet. Det må settes av tid og ressurser til å bygge

opp kompetanse, planlegge og dernest gjennomføre tiltak. Det vil være behov for å følge utviklingssamarbeidet nøye for raskt å kunne fange opp behov for å endre tilnærming. Skal vi oppnå resultater og bidra til at konflikt ikke blusser opp igjen, vil det også kreve at vi forplikter oss til samarbeid over tid.

Regjeringen vil

- utarbeide en strategi for hvordan vi skal arbeide i land og områder med høy grad av sårbarhet
- øke innsatsen i utvalgte land og regioner direkte eller indirekte berørt av konflikt, med fokus på å bidra til forebygging, stabilisering og bygging av motstandskraft
- se ulike virkemidler i sammenheng og i stor grad arbeide gjennom multilaterale kanaler
- ha fokus på grunnleggende årsaker til konflikt og sårbarhet, inkludert voldelig ekstremisme og organisert kriminalitet.

5.5.3 Land sentrale for bekjempelse av globale utfordringer

Bærekraftsmålene innebærer en bredere tilnærming til utvikling enn tidligere. Utryddelse av fattigdom henger sammen med mange andre faktorer som er overnasjonale i sin natur; klima, miljøforringelse, epidemier, konflikt, flyktningestrømmer og sikkerhet. Dette er faktorer som hindrer bærekraftig utvikling og fattigdomsreduksjon, og det er de fattigste som rammest hardest av slike globale utfordringer.

Det er sannsynlig at en økende andel av internasjonal bistand vil bli brukt på globale fellesgoder og felles globale utfordringer. I mange tilfeller vil effekten av dette bli størst dersom innsatsen settes inn i mellominntektsland. Dette gjelder for eksempel klima- og skogsatsingen ettersom store regnskoger befinner seg i mellominntektsland som Brasil og Indonesia. Det samme kan være tilfelle for andre felles utfordringer som global helse. OECDs regelverk åpner for bruk av bistandsmidler på disse områdene. Norsk innsats i mellominntektsland vil vurderes utfra effekten den forventer å gi for utviklingspolitiske mål.

Klima- og skogsatsingen er viktig også i et bredere utenriks- og utviklingspolitisk perspektiv. Innsatsen brukes til alliansebygging i internasjonale fora for å bidra til normsetting og avtaler som er i de fattige landenes interesse. Regjeringen har gitt høy prioritet til innsats som mobiliserer og engasjerer næringslivet i satsingens arbeid. Det er

stort potensiale for økt utveksling av kunnskap og erfaring som skapes gjennom satsingen. Dette vil være viktige bidrag av felles interesse for mange land, uavhengig av økonomisk utviklingstrinn.

Klima- og skogsatsingen kan ha engasjement i land der potensialet for klimagevinst er stort i form av redusert avskoging, samtidig som innsatsen gir utviklingseffekt, men hvor det ikke er aktuelt med et bredt utenriks- eller utviklingspolitisk engasjement. Eksempler på dette er Guyana og Peru. Alle de store partnerskapene under klima- og skogsatsingen skal videreføres på dagens ambisjonsnivå.

En del tidligere lavinntektsland – som Kina og India – er svært sentrale i den internasjonale diskusjonen for å sikre globale fellesgoder. Norsk institusjons- og forskningssamarbeid med disse toneangivende landene kan bidra til innovative løsninger og internasjonale kjøregler innen for eksempel handel, global helse og klima.

Utviklingen i mellominntektsland som Egypt og Tunisia er avgjørende for sikkerhet og stabilitet i hele Maghreb-regionen og videre sørover på det afrikanske kontinentet. Regjeringen vil derfor styrke innsatsen for de mest marginaliserte delene av denne regionen. Inkluderende økonomisk utvikling og jobbskaping i disse landene forventes å ha positive ringvirkninger utover landegrensene.

Tunisia har kommet langt og lykkes godt i sine demokratiske reformer etter den arabiske våren. Det internasjonale samfunn kan bidra positivt til utviklingen i Tunisia og Regjeringen vil vurdere å gå inn for kraftig økning av bidraget til både regionale og nasjonale programmer samt opprettelse av ambassade i Tunis i 2018. Økt samhandel mellom Norge og Tunisia er ønsket fra begge side. Tunisia har behov for stabile institusjoner og kapasitetsbygging av statsapparatet slik at dette kan være en solid motvekt mot destabiliserende krefter. Samtidig er dialogen mellom befolkningen og statsapparatet prioritert. Norge bidrar med støtte via NHO og LO som bistår sine søsterorganisasjoner i den nasjonale sosiale dialogen. Regjeringen skal fremover øke sin støtte til lokale og norske partnere som bidrar til å opprettholde fokuset på menneskerettigheter, sysselsetting, inkluderende økonomisk vekst og fornybar energi.

Bistanden til Vest-Balkan har det siste tiåret blitt gradvis redusert i takt med stabiliseringen av regionen. Stabiliteten på Vest-Balkan kan imidlertid ikke lenger tas for gitt. Indre motsetninger i flere av landene, og økt spenning mellom landene, blir stadig mer fremtredende. Vest-Balkan er den

fattigste regionen i Europa. Høy arbeidsledighet, utstrakt korrupsjon og svak rettsstat, kombinert med ettervirkninger av konfliktene på 90-tallet, gir grobunn for ytterliggående krefter og involvering fra eksterne aktører som kan se seg tjent med å holde spenninger ved like. Norge har hatt et langvarig engasjement på Vest-Balkan og er en viktig samarbeidspartner for landene i området. Regjeringen vil igjen øke engasjementet og doble bistanden til Vest-Balkan for å bidra til stabilisering og ny fremgang.

Utfordringene på Vest-Balkan er grenseoverskridende. Regjeringen vil samarbeide med alle landene i området. Vi vil støtte myndighetenes reformprogram og styrke sivilsamfunnet. Alle landene ønsker tettere integrasjon i det euro-atlantiske samarbeidet. Den norske innsatsen vil derfor skje i nær dialog med EU og sentrale medlemsland i EU samt med NATO og sentrale allierte. Norsk innsats skal bygge opp under de langsiktige reformprogrammene som i stor grad finansieres av EU og enkelte EU-land.

Regjeringen vil

- bruke bistand på tiltak knyttet til globale utfordringer som klima, global helse, regional stabilisering og bekjempelse av voldelig ekstremisme der dette kommer fattige til gode og er i tråd med OECDs regelverk
- styrke institusjonelt basert kunnskapssamarbeid med land hvor slikt samarbeid kan ha bedre utviklingspolitisk effekt enn tradisjonelle bistandsoverføringer.

5.6 Hvordan vi skal jobbe og hva vi trenger å gjøre annerledes?

Vel så viktig som hva vi gjør, er hvordan vi gjør det. 2030-agendaen forsterker denne erkjennelsen.

5.6.1 Mer langsiktighet i den humanitære innsatsen og større fleksibilitet i den langsiktige bistanden

Regjeringen fortsetter den historiske satsingen på humanitær bistand. Vi skal svare på akutte humanitære behov, men samtidig ha et langsiktig perspektiv og legge grunnlaget for mer bærekraftige løsninger som gir mennesker håp og nye muligheter.

Komplekse kriser og flyktningsituasjoner krever langsiktig innsats og bruk av ulike og utfyl-

lende verktøy. Hele virkemiddelapparatet må ses i sammenheng for å oppnå størst mulig samlet effekt av humanitær og langsiktig bistand.

Den langsiktige bistanden må komme tidligere inn i langvarige kriser – både med ekspertise og mer bærekraftige finansieringsmodeller. Vi må legge vekt på å involvere lokale aktører og bygge motstandskraft. Dette er nødvendige forutsetninger for å lykkes med bærekraftsmålene og redusere fremtidige humanitære behov.

De fleste av landene der Norge har et langsiktig bilateralt utviklingssamarbeid har av ulike årsaker en høy grad av sårbarhet. Vi skal i slike tilfelle legge vekt på de grunnleggende årsaker til sårbarheten, og bidra til å forebygge en negativ utvikling. Dersom kriser utvikler seg eller eskalerer skal vi raskt kunne respondere. Dette krever økt rom for fleksibilitet i langsiktige programmer, lokal kapasitetsbygging og stor toleranse for risiko.

Humanitær tilgang til de mest sårbare er i konfliktsituasjoner krevende og vanskelig. Etterlevelse av humanitære prinsipper er viktig for å sikre denne tilgangen og for å øke sikkerheten både for de som mottar og de som gir hjelp. Dette ligger fast også der den humanitære innsatsen har et mer langsiktig perspektiv.

Utdeling av humanitær hjelp over mange år kan skape en avhengighetskultur i befolkningen. Der det er mulig vil vi bidra til å styrke kapasiteten i lokale og nasjonale systemer for levering av sosiale tjenester og matsikkerhet. Vi skal ikke bare dele ut mat, men legge vekt på utdeling av såkorn, vaksiner og husdyr og andre insentiver for økt lokal matproduksjon.

Økt bruk av kontantoverføringer er et viktig virkemiddel for å gi mottakere større valgfrihet og verdighet samt for å styrke koblingen mellom humanitær bistand og langsiktig utvikling. Kontantoverføringer stimulerer lokaløkonomien ved at penger kommer direkte inn i det lokale markedet, og vil i økende grad bli brukt i den humanitære innsatsen.

Urbanisering og ny teknologi påvirker konteksten for den humanitære innsatsen. De fleste flyktninger og internt fordrevne bor ikke i flyktningleirer, men i byer. Dette skaper nye muligheter, men legger også press på eksisterende infrastruktur og systemer for levering av tjenester. Det er behov for et bredt samarbeid mellom multilaterale organisasjoner og de berørte landene for å møte behovene til mennesker på flukt og vertsbefolkningene som tar dem imot. Vi skal arbeide for et tettere samarbeid mellom de humanitære organisasjonene som UNHCR og de multilaterale utviklings-

Boks 5.6 *Etiopia Sustainable Land Management Program*

Etiopia er et eksempel på hvordan det kan tas grep for å sikre at de humanitære behovene dekkes, samtidig som det bygges motstandskraft for å unngå at de samme krisene oppstår med jevne mellomrom. *Etiopias Sustainable Land Management Program*, der Norge bidrar med 60 millioner kroner i året, har bidratt vesentlig til økt produktivitet i landbruket. Erosjon og naturforringelse er reversert der programmet er gjennomført. Forbedret vann- og arealforvaltning blant småbønder i bestemte landskapsområder har økt arealene som får småskala vanning og gitt høyere avkastning. Oppføring av storfe, sau og fjørfe har skapt nye arbeidsplasser i mange lokalsamfunn. Høsting og lagring av fôr har tidligere vært relativt ukjent i Etiopia, men er nå svært godt praktisert av mange bønder som følge av programmet. I tillegg har salget av fôr til andre områder blitt en viktig inntektsmulighet for mange småbønder, og man ser økte investeringer i produksjonssystemene samtidig som flere nå er i stand til å sende barna til skolen. Samlet sett har dette resultert i at konsekvensene av tørke, selv om de er betydelige, er mindre enn tidligere.

bankene. Dette er knyttet til den globale plattformen for flyktninger som ledes av UNHCR og som er en del av oppfølgingen av FNs høynivåmøte om flukt og migrasjon som fant sted i september 2016.

Kvinner er spesielt utsatt i humanitære situasjoner. Norge vil derfor trappe opp sin humanitære innsats, både gjennom frivillige organisasjoner og gjennom UNFPA i deres arbeid for reproduktiv helse og mot kjønnsbasert vold. UNFPA har både et humanitært og langsiktig mandat, og kan bidra før, under og etter en krise.

Privat næringsliv har en sentral rolle i å sørge for at innovative, tekniske løsninger raskt kan tas i bruk under katastrofer. Støtten til Innovasjon Norge gjennom NOREPS står i denne sammenheng sentralt (se omtale i kapittel 3.4.3). NOREPS fungerer som et bindeledd mellom humanitære aktører og privat næringsliv når det gjelder humanitær innovasjon.

Finansiering av humanitær respons er i stor grad basert på bidrag fra et lite antall givere. Vi

må arbeide for å utvide finansieringsbasen for humanitær innsats og blant annet utforske flere offentlig-private partnerskap og filantropiske givere som er villige til å prioritere denne innsatsen.

Effektivisering og innovasjon i tråd med *Grand Bargain*-erklæringen (se boks 3.10 i kapittel 3.4.5) er viktige satsningsområder for å styrke humanitær respons og bidra til å redusere det humanitære finansieringsgapet. Oppfølging av *Grand Bargain*-erklæringen vil bli nærmere behandlet i en egen strategi for humanitær innsats.

Regjeringen vil

- utarbeide en strategi for humanitær innsats
- vektlegge effektivisering og innovasjon i humanitær bistand samt styrke samspillet mellom humanitær og langsiktig innsats, blant annet gjennom oppfølging av *Grand Bargain* og den globale plattformen for flyktninger
- prioritere arbeidet med beskyttelse av sivile og tilgang til de mest sårbare ved å arbeide for å styrke etterlevelsen av den internasjonale humanitærretten og de humanitære prinsippene
- prioritere arbeidet med å integrere kjønnspektivet i humanitær bistand.

5.6.2 Forsvar av internasjonale kjøreregler og universelle verdier

Multilaterale konvensjoner og institusjoner for fremme av demokrati, menneskerettigheter og rettsstat, som er bygget opp over mange tiår, er under press. Dette gjelder både politisk og resursmessig. I global skala står FN og FN-systemets institusjoner i en særstilling, men dette gjelder også for regionale organisasjoner. Det fortsetter å være store gap mellom normative vedtak og det internasjonale systemets evne til å støtte oppunder effektiv iverksettelse av universelle standarder. Regjeringen vil prioritere arbeidet med å styrke institusjoner med mandat til å ivareta den internasjonale rettsorden vi har bygget opp siden andre verdenskrig.

Ett av områdene som er under press, er kvinners reproduktive helse og rett til å bestemme over egen kropp. Norge vil, i samarbeid med like-sinnede land, videreføre sin satsing på dette området og ta sin del av ansvaret for at mulige bortfall i de samlede tilgjengelige midlene for familieplanlegging, prevensjon og trygge aborter blir kompensert (se kapittel 5.4.2 og 5.6.1).

Få grupper er mer sårbare i krig og konflikt enn religiøse minoriteter. Minoriteter er også overrepresentert i gruppen av ekstremt fattige. Prinsippet om ikke-diskriminering og inkludering står sentralt i menneskerettighetene, inkludert tros- og livssynsfrihet.

Norge gjør allerede mye på minoritetsfeltet. Vi har en spesialrepresentant for tros- og livssynsfrihet som representerer oss i internasjonale fora, blant annet i FN. En tilskuddsordning for støtte til norske organisasjoners arbeid med minoriteter er etablert i Norad.

Utfordringene er imidlertid store og Regjeringen vil derfor styrke arbeidet med å mobilisere støtte til forfulgte og diskriminerte religiøse minoriteter, med særlig fokus på tidlig varsling for å unngå overgrep.

Regjeringen vil

- bidra til utvikling av rettsstaten og velfungerende nasjonale demokratiske institusjoner
- styrke multilaterale institusjoner for fremme av demokrati, menneskerettigheter og rettsstat
- øke satsingen på beskyttelse av religiøse minoriteter kraftig og opprette en ny støtteordning for å mobilisere internasjonale partnere samt invitere til en global giverlandskonferanse.

5.6.3 Større fokus på flukt og migrasjon

Vi må være forberedt på at folkeforflytningene, internt og mellom kontinenter, vil øke i omfang. Krig og konflikt er én av årsakene. Klimaendringer er en annen. Den voldsomme befolkningsøkningen i Afrika og Midtøsten er en utfordring. Rask tilstrømning av store folkemengder er særlig krevende for svake og sårbare land. I verste fall kan det føre til spredning av konflikt og humanitære kriser. I tillegg til store humanitære bidrag for å sikre beskyttelse av mennesker på flukt, vil Regjeringen prioritere å styrke mottaker- og transittlands evne til å håndtere masseмигра-sjon. Norge vil derfor støtte internasjonal innsats for å styrke grensekontroll, mottaksapparat og utlendingsforvaltning i sentrale transitt-, avsender- og mottakerland. Dette er i tråd med bærekraftsmål 10, som inkluderer å legge til rette for ordnet, trygg, regelbasert og ansvarlig migrasjon. Noe av dette kan finansieres over bistandsbudsjettet, men dette må skje innenfor regelverket som OECD setter for hva som kan klassifiseres som bistand.

Den generelle bistanden til fattigdomsreduksjon har relativt liten påvirkning på menneskers

ønske om å migrere. Til dette er den fattigdomsreducerende effekten av bistand for liten og gapet mellom fattige og rike land for stort, i hvert fall på kort sikt. Å håndtere fremtidens store folkeforflytninger krever et bredere partnerskap mellom land og regioner mennesker beveger seg fra, gjennom og på vei til. FN arrangerte høsten 2016 et toppmøte i New York om flukt og migrasjon, som resulterte i enighet om å utarbeide en global plattform for henholdsvis flyktninger og migranter. Norge er aktiv deltaker i begge prosesser, som del av vår oppfølging av bærekraftsmålene.

Norge bidrar også til samarbeidet mellom europeiske og afrikanske land om migrasjon. Under EU-toppmøtet i Valletta i november 2015 ble europeiske og afrikanske land enige om en felles handlingsplan om migrasjon. Handlingsplanen omfatter samarbeid innrettet mot årsakene til sårbarhet, migrasjon og flukt. Det legges opp til styrket innsats mot menneskesmugling, herunder styrket grensekontroll og samarbeid om retur og re-integrering. Opprinnelseslandene prioriterer i tillegg identifisering av flere lovlige kanaler for migrasjon og mobilitet. Innsatsen fokuserer på Nord-Afrika, Sahel-området og Tsjad-bassenget samt Afrikas Horn. Norge bidrar til fondet som skal finansiere handlingsplanen.

Det skal legges vekt på bilateral dialog med flere sentrale land der det er naturlig at vårt samarbeid inkluderer støtte til å bygge kapasitet for beskyttelse av flykninger, samt til å håndtere større grupper av migranter. Asylforlikets punkt 8 om at «land som mottar norsk bistand forventes å respektere forpliktelsen til å ta imot egne lands borgere» skal ligge til grunn.

Regjeringen vil

- arbeide for en global plattform for henholdsvis flyktninger og migranter, som ledd i oppfølgingen av FNs høynivåmøte om flukt og migrasjon
- delta i oppfølgingen av handlingsplanen fra Valletta-toppmøtet, som sikrer samarbeid mellom europeiske og afrikanske land om migrasjon, flukt og retur.

5.6.4 Bistand må brukes katalytisk for å mobilisere mer penger til utviklingsformål

Det er helt nødvendig at landene selv øker mobilisering av egne ressurser til utviklingsformål, ikke minst gjennom utvikling av bedre skattesystemer, økt skatteinngang, samt god og transparent forvaltning av naturressurser. Norge har i flere land bidratt til styrking av nasjonale skattesystemer gjennom programmet «Skatt for utvikling». Dette er katalytisk bruk av bistand som mobiliserer store nasjonale ressurser. Skattesamarbeidet i Zambia viser hvilket potensial som ligger i slikt samarbeid (se boks 5.7). Norge vil i tråd med konferansen i Addis Abeba om finansiering for utvikling, oppfylle sin politiske forpliktelse om å doble støtten til skatterelaterte spørsmål i bistanden.

Norge har også en lang og solid tradisjon for å ligge i front i internasjonal gjeldspolitik og diplomatisk arbeid for bekjempelse av ulovlig kapitalflyt. Regjeringen vil fortsette å vektlegge større åpenhet i dialogen med land der viljen til å bekjempe korrupsjon er svak. Den nylig frem-

Boks 5.7 Skattesamarbeid gir høy avkastning

Etter privatiseringen av Zambias kobbergruver mot slutten av 1990-tallet tilfalt kun én til fem prosent av eksportverdien staten. Fra 1998 til 2007 utgjorde kobbereksporten 19,8 prosent av Zambias BNP, mens statens inntekter fra kobber var 1,6 prosent av totale skatteinntekter. Fra 2007 støttet Norge skattemyndighetene for en mer effektiv forvaltning av utvinningsindustrien. Disse endringene sikret minst 200 millioner dollar mer per år i inntekter til staten i årene frem mot 2012.¹

I 2016 ble flere skattesaker i gruvesektoren i Zambia og Tanzania ferdigbehandlet i rettsvesenet. Norsk faglig assistanse, rådgivning og opp-

læring over flere år sto sentralt for å bringe sakene for retten. I Zambia ble det beregnet en tilleggsskatt på 47 millioner² og i Tanzania 120 millioner dollar.³ Det ble etablert juridisk presens når det gjelder skattelegging av multinasjonale selskaper med kompliserte eierforhold og omfattende internttransaksjoner via relaterte selskap i skatteparadis.

¹ Norad (2012). «Forbedret skattesystem har gitt økte inntekter til staten». [Norads resultatportal].

² Zambia Weekly (2017). «Mopani to pay ZRA K452m». Utg. 303:3.

³ The Guardian IPP (2016). «Top gold miner 'wary' of Magufuli's tax crackdown». 22.04.16.

Boks 5.8 Norfund er katalytisk ved å

- dele risiko med industrielle investorer på en måte som stimulerer dem til å investere
- gi et kvalitetsstempel som stimulerer finansielle aktører til å investere
- styrke egenkapitalbasen og prosjektkvaliteten slik at banker og andre finner det attraktivt å delta i investeringene
- få frem eksempler på vellykkede investeringer i lav- og mellominntektsland som kan inspirere andre.

lagte handlingsplanen for næringsliv og menneskerettigheter¹ har en veiledning for styrket dialog mellom myndigheter og næringsliv om risiko knyttet til korrupsjon, særlig i konfliktsituasjoner og utfordrende markeder.

De multilaterale utviklingsbankene, med Verdensbanken i spissen, har i kraft av sin tyngde, kompetanse og mobiliseringsevne gode forutsetninger for å gi katalytisk bistand som engasjerer privat sektor og utløser større kapitalvolum til

¹ Utenriksdepartementet (2015). Næringsliv og menneskerettigheter: Nasjonal handlingsplan for oppfølging av FNs veiledende prinsipper.

utviklingsformål. Det er derfor bekymringsfullt at Verdensbanken, med mindre den tilføres ny kapital, står foran en periode med vesentlig nedadgående utlånsevne. Fordelen ved en kapitaløkning fra et giverlands ståsted, er at kun 20 prosent av kapitaløkningen må innbetales, mens 80 prosent vil være grunnkapital som ikke skal innbetales. Siden Verdensbanken har den høyest oppnåelige internasjonale kredittverdighet (AAA-rating), er dette meget trygge pengeplasseringer. Afrikabanken vil også ha behov for en kapitaløkning innen 2022, om ikke før. I lys av vårt langsiktige partnerskap med Afrikabanken og regionens store behov, bør det legges opp til at Norge tar aktiv del i en slik prosess.

Deltakelse i offentlig-private partnerskap for privat sektor-utvikling og jobbskaping vil ofte være mest effektivt og gi best resultater ved felles innsats gjennom de multilaterale utviklingsbankene. Det samme gjelder arbeid for å bedre rammebetingelsene for privat sektor-drevet vekst i lavinntektsland, der Norge på de fleste områder vil være en svært liten aktør alene.

Det er en global utfordring å trekke privat finansiering til «nesten-kommersielle» og potensielt vekstkraftige prosjekter. Prosjektene kan ha høy utviklingseffekt, men med høy finansiell og politisk risiko vil de ikke realiseres. Regjeringen vil styrke innsatsen for å trekke inn privat kapital i

Boks 5.9 Bistandsgarantier utløser privat kapital

Siden 2000 er det mobilisert mer enn 93 milliarder dollar i investeringer til lav- og mellominntektsland ved bruk av såkalte innovative finansieringsinstrumenter. Ulike former for bistandsgarantier utgjør om lag 40 prosent av dette. Garantier er et av de mest katalytiske virkemidlene for å utløse ytterligere investeringer. Garantier fungerer som en type «forsikring». De minsker ikke sannsynligheten for at en risiko inntrer, men reduserer investors risiko og tilrettelegger dermed for investeringer og lånefinansiering i risikofylte markeder. På denne måten kan bistand bidra til å gjøre marginale prosjekter lønnsomme. Garantier har en stor addisjons-effekt, og kan utløse investeringer i risikofylte markeder som ellers ikke ville funnet sted. Dette kan blant annet bidra til at lokalt næringsliv og entreprenører får tilgang på kapital, og til utbygging av nødvendige infrastrukturprosjekter.

Garantier har en mer kompleks struktur og prosess enn lån, og krever ekspertise til å følge opp. Norge tilbyr i dag garantier gjennom GIEK, og bidrar finansielt til Verdensbanken og MIGA (*Multilateral Investment Guarantee Agency*). GIEK har et avgrenset mandat knyttet til norsk eksport, og er ikke bistandsfinansiert. Den såkalte u-landsordningen kan benyttes der GIEK anser risikoen som for høy til at garantiene kan føres under alminnelig ordning, men ordningen har i liten grad blitt benyttet de siste årene. Andre giverland har nå etablert egne bilaterale garantiordninger og kan vise til gode resultater. Også for Norge er det et potensial for ta i bruk garantier som et virkemiddel på flere satsingsområder innen norsk bistand.



Figur 5.4 Norfunds partnerskap med det norske solkraftselskapet Scatec Solar har bidratt til økt elektrisitetstilgang og nye arbeidsplasser. Her fra kraftverket utenfor Kigali i Rwanda.

Foto: Scatec Solar.

utviklingspolitikken. Det er behov for garantimekanismer samt innovative og risikoreduserende finansieringsinstrumenter i rommet mellom offentlig og privat finansiering, og mellom tradisjonell gavebistand og multilateral bistand på tilnærmede markedsvilkår (se boks 5.9).

Norfund opererer i regioner med vanskelige og usikre rammebetingelser for næringsvirksomhet og der investeringer er forbundet med betydelig risiko. Norfund skal være en fleksibel, troverdig og langsiktig partner for kommersielle aktører, og slik bidra til å mobilisere privat kapital og ekspertise som ellers ikke ville vært tilgjengelig. Både energi, finans og landbruk – prioriterte sektorer for norsk næringsutviklingsinnsats – er sektorer der risikoen ofte er høy, samtidig som de potensielle utviklingseffektene er betydelige.

«Grønne obligasjoner» er ett av finansieringsinstrumentene som har vokst eksponentielt de siste årene. Slike finansieringsinstrumenter benyttes til å tiltrekke privat kapital til den grønne omstillingen verden står overfor. Norge har noen av verdens ledende miljøer for å gjennomgå hva som er «tilstrekkelig grønt» for å kvalifisere til å kunne kalles grønne investeringer. I dag finnes ingen omforent standard for dette.

Regjeringen vil

- styrke satsingen på Norfund som katalysator for private investeringer
- gå inn for kapitaløkning i de multilaterale utviklingsbankene
- bekjempe ulovlig kapitalflyt, blant annet gjennom Verdensbanken
- arbeide for ansvarlig långivning og låntaking gjennom internasjonalt omforente prinsipper og retningslinjer.

5.6.5 Kunnskapsbank for revitalisering av faglig samarbeid

I mange land er det etter hvert større etterspørsel etter teknologi- og kunnskapsoverføring enn etter penger. Dette gjelder spesielt land som ikke lenger har det samme behovet for tradisjonell bistand. Men også i lavinntektsland og mange av de aller fattigste landene er behovet for – og etterspørselen etter – slik kompetanseoverføring stort.

En revitalisering og styrking av faglig samarbeid er derfor en viktig del av en fremtidsrettet utviklingspolitikk og et viktig bidrag til overgangen fra et forhold basert på bistand til mer normale bilaterale forbindelser. Samarbeid om forskning og kunnskapsoverføring er en form for

Boks 5.10 Samarbeid for bærekraftig kraftsektor i Myanmar

I Myanmar har Norge gjennom Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) jobbet nært med energidepartementet siden 2014. Målet er å bistå Myanmar myndigheter med kompetanseutvikling og utvikling av rammeverk for bærekraftig utnyttelse av landets naturressurser. Den nye energiloven som ble utarbeidet med norsk støtte, ble vedtatt i 2014 og har vært viktig for å legge til rette for økt tilgang til elektrisitet i landet. Norsk støtte har bidratt til mer koordinert ressurskartlegging på tvers av institusjoner og utarbeidelse av nødvendige forskrifter under energiloven. Dette gir mer forutsigbare rammebetingelser for private og offentlige investeringer i energisektoren. Dette er viktig for å tiltrekke seg utenlandske investeringer, og flere norske bedrifter er på vei inn i energisektoren i Myanmar. Landet har mange utfordringer innen kraftsektoren på områder der Norge har relevant kompetanse. Fremover vil vi kunne bistå innen områder som revisjon av tariffstruktur, regulatorfunksjonen og energianalyser.

samarbeid som er både i «vår» og «deres» interesse. Panorama-strategien er et eksempel på dette (se kapittel 3.5.7).

Det er foreslått å systematisere arbeidet med faglig samarbeid i en såkalt kunnskapsbank. Dette skal ta utgangspunkt i sektorer der Norge har relevant og spisset kompetanse. Det vil omfatte norske offentlige etater så vel som institusjoner for forskning og høyere utdanning. Norge har lang tradisjon for faglig bistand og institusjonssamarbeid, ikke minst innen energisektoren. Videre har offentlige institusjoner som Riksrevisjonen, Skattedirektoratet og Statistisk Sentralbyrå i en årrekke vært engasjert i utviklingssamarbeid. Programmer som Olje for utvikling, Fisk for utvikling og Skatt for utvikling er sterkt etterspurt i mange land. Norske institusjoner og ombudsordninger for fremme av menneskerettigheter har også i mange år vært involvert i internasjonalt samarbeid, og dette temaet vil bli vurdert inkludert i Kunnskapsbanken. Ligestilling er et annet område der vi ønsker å trappe opp innsatsen. Det er etablert et eget program for dette, bygget etter modell fra Olje for utvikling.

Institusjonssamarbeid er et likeverdig partnerskap hvor eksperter fra norske etater arbeider sammen med kolleger fra samarbeidsland. Felles erfaringsbakgrunn og et kollegialt samarbeid skaper tillit og legitimitet. Det at rådgiverne ikke bare er fageksperter, men også byråkrater, gjør at de også har kunnskap om forvaltningsmessige problemstillinger og kan gi relevante råd i institusjonell kapasitetsutvikling.

Norge har sterke fagmiljøer med erfaring fra utviklingssamarbeid, bygget opp gjennom tiår med omfattende innsats. I mange av de aktuelle etatene er det imidlertid begrenset og synkende

Boks 5.11 Fisk for utvikling



Figur 5.5 Fisk for utvikling-programmet skal bidra til styrket matsikkerhet, bærekraftig forvaltning og lønnsom næringsvirksomhet.

Foto: Ken Opprann

Fisk for utvikling har som mål å bidra til fattigdomsbekjempelse gjennom matsikkerhet, bærekraftig forvaltning og lønnsom næringsvirksomhet. Programmet har tre hovedpilarer: (1) forskning og utdanning; (2) forvaltning, lover og regler; og (3) næringsutvikling. Utgangspunktet er at etterspørsel og behov hos samarbeidslandet møtes med kompetanse og kapasitet fra norske kunnskapsmiljøer. Gjennom kapasitetsoppbygging på myndighetssiden, god lovgiving, overvåking og kontroll, samt økt regionalt samarbeid, skal programmet bidra til at myndighetene i samarbeidsland forvalter marine ressurser på en bærekraftig måte.

Boks 5.12 Olje for utvikling



Figur 5.6 Utlegging og inndragning av oljelense utenfor Dar es Salaam, Tanzania.

Foto: Ken Opprann

Norge har gjennom snart 50 år utviklet et system for petroleumsforvaltningen som har skapt grunnlag for en bærekraftig økonomisk vekst og fordeling. Denne erfaringen er det stor etterspørsel etter. Produksjon av olje og gass er en viktig inntektskilde for mange utviklingsland, og kan om den forvaltes godt, bidra betydelig til økonomisk og sosial utvikling. Men det har ofte vist seg vanskelig å omsette petroleumsinntekter til økt velferd for befolkningen. I sårbare stater kan kontroll over oljeressurser forsterke voldelige konflikter. Dårlig forvaltning reduserer landenes mulighet til å håndtere kriser, både menneskeskapte og naturkatastrofer. Formålet med Olje for utvikling-programmet er å overføre norsk kompetanse slik at samarbeidsland kan forvalte petroleumsressursene på en måte som bidrar til varig reduksjon av fattigdom gjennom bærekraftig økonomisk utvikling.

kapasitet til å drive internasjonalt arbeid. Bistand knyttet til faglig rådgivning må ha langsiktighet og et omfang som gjør fagfeltet attraktivt, og gir insentiver til styrking og vedlikehold av denne typen ekspertise.

Samtidig som norske fagmiljøer kan gi verdifulle bidrag i et lands utviklingsprosess, er denne typen engasjement også i vår egen interesse. Det bidrar til kunnskapsoppbygging som er nyttig for norsk deltagelse i internasjonal sammenheng, ikke minst for ulike virksomheters deltagelse i internasjonalt normativt arbeid. Det kan bidra til å vedlikeholde eller ytterligere bedre norsk omdømme, styrke bilaterale forhold og potensialet for alliansebygging i internasjonale fora. Ikke minst kan det styrke grunnlaget for norske næringslivs- og handelsinteresser på sikt.

Samarbeid innen forskning og høyere utdanning (se kapittel 3.5.7) gir kunnskap som ikke bare er til nytte for institusjonene i sør, men som også er viktig i gjennomføringen av norsk utviklingspolitikk. Kunnskapsbanken kan bidra til at denne kunnskapen utnyttes mer aktivt og til å koble ulike fag- og kompetansemiljøer. Fredskorpset har erfaring fra kunnskapsoverføring det kan være aktuelt å trekke på i arbeidet med å systematisere arbeidet med faglig samarbeid.

Faglig bistand, kapasitetsbygging og institusjonssamarbeid har vært kritisert i evalueringer og gjennomganger. Dette må det i en revitalisert

satsing tas lærdom av. Den viktigste lærdommen er at denne formen for samarbeid må være langsiktig og at det er nødvendig med aktiv oppfølging på landnivå. I mange av våre samarbeidsland er

Boks 5.13 Likestilling for utvikling (LIKE)

Det nye programmet Likestilling for utvikling er en modernisering av bistand til likestilling. Ved at den fokuseres og innrettes mer effektivt, vil Norge bedre kunne støtte land i å oppnå likestilling i tråd med bærekraftsmålene. Programmet vil, på etterspørsel fra samarbeidslandene, kombinere norske likestillingserfaringer med god bistandspraksis. Målet for Likestilling for utvikling er å redusere fattigdom og bidra til økonomisk vekst gjennom å bedre kvinners stilling og deltakelse. Programmet skal baseres på langsiktig institusjonssamarbeid med utgangspunkt i nasjonal kapasitet. Sentralt i programmet er samarbeid med offentlige og private aktører i samarbeidslandene, som likestillingsdepartement, ombudene og ressursentrene for likestilling, nasjonal institusjon for menneskerettigheter, forskningsinstitusjoner, næringsliv og arbeidslivets parter.



Figur 5.7 Innsamling av fiskeridata i RuMaKi-området i Tanzania.

Foto: Ken Opprann

det nå bedre forutsetninger for å nyttiggjøre seg ekspertbistand og sekundært personell.

Kunnskapsbanken skal også fremme faglig samarbeid mellom land i sør. Bruk av norsk ekspertise kan være viktig for å bidra til overføring av verdier som fremmer godt styresett. Samtidig er det et mål for norsk bistand å bidra til større kunnskapssamarbeid mellom land i sør. Derfor ønsker vi å utvide Kunnskapsbanken til å omfatte ekspertise fra land i sør, der det ligger til rette for det.

Mange land er nå samtidig mottakere og givere av bistand. Det gjelder flere land rundt Den arabiske gulf, Kina, India, Brasil og flere andre land i Latin-Amerika. Mange av disse landene oppfatter seg ikke som «giverland», men kaller sin innsats i andre land for sør-sør samarbeid. Faglig bistand og institusjonssamarbeid står ofte sentralt i dette.

Det er i alles interesse at giverbasen utvides og at flere aktører bidrar etter hvert som land går fra å være lavinntektsland til å bli mellominntektsland. Norge ønsker å bidra til at flere land blir givere av bistand gjennom politisk dialog og avgrenset, praktisk samarbeid. Målet er at land i sør kan bistå andre land i sør. Dermed kan vi bidra på felt der det ikke nødvendigvis finnes

norsk ekspertise eller der vi ikke har tilstrekkelig kapasitet. Videre kan det bidra til at verdifulle erfaringer fra land som har vært i lignende situasjoner, overføres til andre land.

En kunnskapsbank vil først og fremst handle om å samordne og videreutvikle allerede eksisterende tiltak. Kunnskapsbanken vil koordinere vår faglige bistand bedre og kvalitetssikre den faglige rådgivningen. Tyngden av Norges utviklingsfaglige kompetanse ligger i Norad. Det er naturlig at Kunnskapsbanken legges dit.

Kunnskapsbankens innhold og omfang må vurderes nærmere. Det samme gjelder endelig valg av sektorer og prioritering av tema innenfor disse. Det må gjøres kartlegginger av behov og etterspørsel i samarbeidsland så vel som av tilgjengelige ressurser på norsk side.

Regjeringen vil

- opprette en kunnskapsbank for å samordne og styrke arbeidet med faglig bistand og kunnskapsoverføring på områder der Norge har særlig kompetanse
- legge til rette for bedre å utnytte kunnskapen i norske etater med relevans for kunnskapsoverføring og faglig bistand

- vurdere å etablere en trilateral samarbeidsordning der norsk finansiering skal stimulere til kunnskaps- og kompetanseoverføring mellom samarbeidsland (nord-sør-sør-samarbeid).

5.6.6 Digitalisering gir nye muligheter

Den teknologiske transformasjonen som skjer verden over vil innebære store endringer også i måten vi driver bistand på. Det ligger uante gevinster i å bruke digitale verktøy til å fremme ansvarlighet mellom borgere og beslutningstakere, og til å lukke det digitale gapet mellom fattige og rike land. Ett eksempel på hvordan Norge jobber med digitalisering, er prosjektet EduApp4Syria hvor Norad, i samarbeid med NTNU og internasjonale partnere, har utviklet såkalte «åpen kilde»-applikasjoner for smarttelefon som skal hjelpe syriske flyktningbarn å utvikle leseferdigheter.

Flere utviklingsland har for lengst sett det økonomiske vekstpotensialet i teknologisk innovasjonsarbeid. Kenya var foran alle andre land med å innføre mobile betalingstjenester. Den digitale utviklingen har også vist seg å være en døråpner for økt privat interesse i utviklingssamarbeidet. Oppstartsbedrifter og teknologiselskaper ser for-

retningsmuligheter i arbeidet med bærekraftsmålene, og ønsker samarbeid med sivilsamfunnsaktører og myndigheter.

Reell digital transformasjon vil også ha store implikasjoner for måten vi som utviklingspartner og giver jobber på. Forvaltningsapparatet vil over de neste årene gå i en mer digital retning. Det gir en effektiviseringsgevinst, men også en kvalitetsgevinst. Det betyr tilgang til mer og bedre data, hvilket gir et enda bedre grunnlag for å vurdere innretningen av vår innsats.

Digital kapasitetsbygging må dermed være gjennomgående og ses på som en integrert del av det utviklingspolitiske arbeidet.

Regjeringen vil

- legge vekt på å fremme bruk av digital teknologi og nye kommunikasjonsmidler både i langsiktige utviklingstiltak og humanitære kriser.

5.6.7 Innovativ finansiering: resultatbasert finansiering og kontantoverføringer

Norge har vært ledende i å prøve ut innovative måter å levere bistand på. Sentralt i dette arbeidet

Boks 5.14 Inkludering gjennom fødselsregistrering i Pakistan

Nasjonal statistikk viser at bare 27 prosent av alle fødsler i Pakistan blir registrert. Å bli registrert ved fødsel er avgjørende for å få ID-kort og senere tilgang til statlige velferdstjenester, skoler og helsesystemet. Barn som ikke blir registrert, har større sannsynlighet for å falle utenfor samfunnet. Registrering kan potensielt bidra til å begrense forekomsten av barnearbeid, menneskehandel og barnebruder.

Ved hjelp av mobilteknologi har UNICEF og Telenor bidratt til at betraktelig flere barn i Pakistan nå blir fødselsregistrert. I tillegg til finansielle bidrag støtter Telenor Pakistan programmet gjennom tilgang til mobilnettverket, gratis SMS og mobiltelefoner samt teknisk assistanse i utvikling av systemer for dataanalyse. Dette har ført til økt bevisstgjøring rundt viktigheten av registrering samt bedret mulighetene for innrapportering av fødsler. I to regioner har andelen registrerte fødsler økt fra 30 til 90 prosent.

Telenor og Pakistan har inngått et globalt samarbeid i syv land, med fokus på UNICEF-

programmer som gjennom mobilteknologi bidrar til at barn overlever, utvikler seg og får beskyttelse.



Figur 5.8 Registrering ved fødsel er avgjørende for å sikre fremtidig tilgang til blant annet velferdsgoder. Et samarbeidsprosjekt mellom Telenor og UNICEF i Pakistan har gitt svært gode resultater (se boks 5.14).

Foto: Telenor Pakistan

Boks 5.15 Eksempel på resultatbasert bistandssamarbeid

Den norske klima- og skogsatsingens partnerskap med Colombia er et eksempel på resultatbasert betaling. Norge og Colombia har inngått et skogpartnerskap der Norge betaler for reduserte utslipp av CO₂ fra skog i Colombia. Utslippene måles etter avtalt metode og verifiseres av uavhengige internasjonale eksperter. Etter at Colombia fremviser (verifiserte) tall for oppnådde utslippsreduksjoner, utbetales pengene fra Norge. Colombianske myndigheter skal investere pengene i tiltak som igjen fører til redusert avskoging og utvikling i Colombia. Skoginnsatsen ses sammen med fredsprosessen i landet, og pengene vil betales inn til fredsfondet «Colombia Sostenible». Investeringene som gjøres med de norske midlene skal blant annet støtte colombianske myndigheters skogforvaltning, arealplanlegging og arbeid mot skogkriminalitet, støtte urfolk og deres rett til land, og til å øke privat sektor-investeringer i råvarer og verdikjeder uten avskoging. På denne måten kan Colombia oppnå nye utslippsreduksjoner, som igjen kan utløse utbetalinger fra Norge.

er resultatbasert finansiering der det etableres en kontrakt og pengene først overføres når betingelsene i kontrakten er oppfylt. Det vil si at man betaler for verifiserte resultater, i stedet for intensjoner og planer. Norge har med hell utprøvd slike metoder i global helse, spesielt for mødre og barnehelse og innenfor bevaring av skog i Afrika, Latin-Amerika og Asia (gjennom klima- og skogsatsingen). Norge finansierer også et resultatbasert fond i Verdensbanken som skal prøve ut gode finansieringsmekanismer for å fremme kvalitetsutdanning.

Et virkemiddel der man de siste årene har sett positive resultater er bruk av kontantoverføringer. Dette er en bistandsform som hittil har vært lite brukt fra norsk side, men som vi nå ønsker å trappe opp. Fremover vil en økende andel av de gjenværende fattige være ekstremt fattige og befinne seg i land og områder hvor de er vanskeligere å inkludere i utviklingen. Utvikling av kontantoverføringsordninger som er godt tilpasset omgivelsene kan være en nødvendig del av arbeidet for å avskaffe ekstremfattigdom. NOREPS samarbeider med Flyktningehjelpen om å utvikle

digitale betalingsløsninger som er tilpasset behovene i humanitær respons.

Kontantoverføringer skal rettes mot de mest sårbare i samfunnet, som kvinner, kvinnelede husholdninger, eldre, funksjonshemmede og ekstremt fattige hushold. De får på denne måten en bedre tilgang til humanitær hjelp på en verdig og effektiv måte. Samtidig bidrar økt bruk av kontantoverføringer til å redusere utgifter hos de humanitære organisasjonene og til å stimulere lokaløkonomien ved at penger kommer rett inn i det lokale markedet der dette fungerer.

Regjeringen vil

- søke flere muligheter for resultatbasert og annen innovativ finansiering i bistanden.

5.6.8 Realisme, resultater, risiko og læring

Ettersom bistand kun er ett av flere virkemidler i utviklingspolitikken og fordi det er en rekke andre faktorer som påvirker utvikling, er det svært viktig at vi setter realistiske mål for det vi, gitt kontekst og tilgjengelig ressurser, kan forvente å oppnå med norske midler.

Det er helt nødvendig å dokumentere resultater av bistanden. Norge har tradisjonelt vært tilstede i land der utgangspunktet har vært svakt og utfordringene store. Dette påvirker også mulighetene for å oppnå resultater. Vi må gjøre gode risikovurderinger, og underveis i tiltakene tilpasse oss endrede forutsetninger.

Evalueringer, OECDs gjennomganger og Riksrevisjonens rapporter har påpekt behov for å styrke resultatoppfølgingen av norsk bistand. På dette feltet er det gjort mye de siste årene. Det er likevel fortsatt rom for forbedringer i bruken av resultatene fra evalueringer og i vår evne til å lære av evalueringer. Dette må vi i fremtiden bli flinkere til.

En økt satsing i land og regioner i sårbare situasjoner, vil kreve økt toleranse for risiko både i multilaterale organisasjoner og giverland. Bruk av erfarne og veletablerte aktører som FN-organisasjonene og utviklingsbankene, kan bidra til redusert risiko gitt deres kunnskap og erfaring på landnivå der vi fra norsk side ikke er representert.

I land i sårbare situasjoner er forutsetningene for å bruke bistand og andre virkemidler svært ulike. I slike land vil typen innsats og valg av samarbeidspartnere bli vurdert svært nøye. Det er nødvendig å ha vilje til å ta risiko. Gevinstene ved å lykkes vil være store samtidig som risikoen for tilbakeslag er reell.

Regjeringen arbeider for at bistanden skal bli enda mer resultatorientert og for at den skal gi varig utviklingseffekt. En måte å styrke resultatoppfølging på er å begrense antall land som mottar bilateral norsk bistand samt å øke innsatsen for å forenkle og forbedre forvaltningen av bistanden.

En økt innsats i ustabile situasjoner krever høy grad av fleksibilitet. Når konteksten endrer seg må også tiltakene endre seg for å være relevante og effektive. Dette vil kreve en balanse mellom langsiktighet og flerårige bidrag på den ene siden og fleksibilitet på den andre. Det er spesielt et behov for å sikre langsiktighet og forutsigbarhet i det bilaterale samarbeidet, da store svingninger får store konsekvenser både for partnerlandet og for vårt eget omdømme.

Bærekraftsmålenes ambisjon om at ingen skal utelates skaper i seg selv et behov for å ta risiko og det skaper noen utfordringer knyttet til kostnadseffektivitet. I norsk bistand har vi allerede tradisjon for å fokusere på de fattigste landene; der forutsetningene for å lykkes i utgangspunktet er svake. Dette påvirker, som redegjort for i kapittel 4, hvilke resultater det er rimelig å forvente av innsatsen.

Regjeringen vil

- sette realistiske mål for bistanden sett i forhold til kontekst, risiko og tilgjengelige virkemidler
- styrke resultatsystemene og -rutinene i bistandsforvaltningen
- sikre konsistens mellom krav i tilskuddsreguleringer og muligheter for gjennomføring på bakken samt sikre nødvendig fleksibilitet i finansieringsordningene
- styrke fokuset på læring fra evalueringer.

5.6.9 God forvaltning, kompetanse og ressurser

Forutsetningen for at vi skal kunne bidra effektivt til oppfyllelse av bærekraftsmålene, er at vi bruker våre ressurser optimalt og forvalter bistandsmidler på en god måte. Vi må stå fast ved våre prioriterte satsingsområder, og vi må fokusere vår oppmerksomhet om et begrenset antall land og tema.

Vi har nå et omfattende sett av retningslinjer, systemer og regelverk for forvaltning og resultatoppfølging av bilateral bistand. Dette har vi for å styrke kontroll og sikre oss mot mislighold. Samlet sett har imidlertid forvaltningsregimet blitt

svært ressurskrevende. Det er behov for å se om det er mulig å utvikle systemer som gir noe mer fleksibilitet, samtidig som vi ivaretar nødvendig kontroll.

God forvaltning av bistand krever riktig kompetanse, kapasitet og kontinuitet. Det krever at det gis incentiver og settes av tilstrekkelige ressurser. Ressursene i Utenriksdepartementet og Norad må utfylle hverandre, og vi må unngå dobbeltarbeid. Som et ledd i arbeidet med å effektivisere bistandsforvaltningen, ble ansvaret for helse- og utdanningsbistanden tidlig i 2017 flyttet fra Utenriksdepartementet til Norad. Det vil bli vurdert om det er hensiktsmessig at også andre forvaltningsoppgaver overføres.

I en mer kompleks kontekst er det behov for sterke koblinger mellom fag og diplomati. Skillet mellom generalist og ekspert må bli mindre skarpt. Det er nødvendig med medarbeidere som i større grad er i stand til å koble fag med diplomatisk håndverk.

På landnivå må vi ta inn over oss at globale maktforhold er endret. Mange av våre samarbeidsland har andre bidragsytere enn OECD-givere. Det er viktig at vårt kontaktnett og samarbeid utvides til å omfatte andre enn de tradisjonelle bistandsgiverne. Dette er viktig for å være effektive på landnivå. Det kan dessuten bidra til å bygge nye allianser som er relevante for normgivende arbeid i internasjonale fora.

Vi skal se de ulike delene av norsk innsats i sammenheng. Dette vil i mange tilfeller bety tettere oppfølging av multilateral bistand på landnivå, noe som er ressurskrevende og krever fagkompetanse på de områdene vi spesielt ønsker å følge. Vi skal arbeide for å få en tydeligere norsk profil i landene der vi er til stede, og søke å opptre som *Team Norway* (se kapittel 5.4.3).

Regjeringen vil

- at ressurser i større grad skal følge oppgaver og vil derfor prioritere styrking av ambassader i fattige land, og i land der Norge har et betydelig engasjement samt i områder med høy grad av sårbarhet
- styrke koblingen mellom bilateralt og multilateralt engasjement samt sikre konsekvent tilnærming bilateralt og i multilaterale fora
- styrke dialog og diplomati overfor andre enn tradisjonelle bistandsaktører, globalt og på landnivå i samarbeidslandene.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er lagt til grunn at de tiltak og den politikk som er gjort rede for i denne meldingen blir dekket innenfor gjeldende budsjetttrammer. De varslede økningene vil kunne påvirkes av den økonomiske utviklingen eller ekstraordinære hendelser som krever bistandsmidler, for eksempel økte asylankomster eller humanitære kriser.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Utenriksdepartementet 5. april 2017 om Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk blir sendt til Stortinget.

Vedlegg 1**Liste over forkortelser**

ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	Norad	Direktoratet for utviklingssamarbeid
AU	Den afrikanske union	NOREPS	Norwegian Emergency Preparedness Systems
BNI	Bruttonasjonalinntekt	Norfund	Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland
BNP	Bruttonasjonalprodukt	NVE	Norges vassdrags- og energidirektorat
CEP MAP	Capacity, Emergency and Post-Emergency Map	ODA	Official Development Assistance
CEPI	Koalisjonen for epidemisk beredskap og innovasjon	OECD	Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling
CERF	FNs nødhjelpsfond	OGP	Open Government Partnership
DAC	Development Assistance Committee	OHCHR	FNs høykommissær for menneskerettigheter
EU	Den europeiske union	SIDS	Små øystater under utvikling
FAO	FNs organisasjon for ernæring og landbruk	TWh	Terrawattimer
FN	Forente nasjoner	UN Women	FNs organisasjon for kvinners rettigheter og likestilling
GAVI	Den globale vaksinealliansen	UNAIDS	FNs AIDS-program
GEF	Den globale miljøfasiliteten	UNCAC	FN-konvensjonen mot korrupsjon
GFATM	Det globale fondet for bekjempelse av aids, tuberkulose og malaria	UNDP	FNs utviklingsprogram
GIEK	Garantiinstituttet for eksportkreditt	UNEP	FNs miljøprogram
GPE	Det globale partnerskapet for utdanning	UNESCO	FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon
IDA	Det internasjonale utviklingsfond	UNFPA	FNs befolkningsfond
IFAD	Det internasjonale fondet for landbruksutvikling	UNHCR	FNs høykommissær for flyktninger
IMF	Det internasjonale pengefondet	UNICEF	FNs barnefond
KLD	Klima- og miljødepartementet	WFP	Verdens matvareprogram
MOPAN	Multilateral Organisation Performance Assessment Network	WHO	Verdens helseorganisasjon
MUL	Minst utviklede land	WTO	Verdens handelsorganisasjon

Vedlegg 2**2030-agendaen og bærekraftsmålene**

2030-agendaen representerer med sine 17 bærekraftsmål og 169 delmål et globalt veikart for nasjonale og internasjonale tiltak som tar sikte på å utrydde ekstrem fattigdom, sikre en inkluderende utvikling og å fremme velstand, fred og rettferdighet. 2030-agendaen, med den politiske erklæringen og bakgrunnsanalysen, setter en universell dagsorden som alle FNs medlemsland og organisasjoner har forpliktet seg til. Bærekraftsmålene ser miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng. Sammen med handlingsplanen fra Addis Abeba for finansiering av utvikling og Parisavtalen fra 2015, utgjør den et globalt rammeverk for politisk handling tuftet på internasjonalt samarbeid og partnerskap for bærekraftig utvikling.

Oppfølgingen av bærekraftsmålene hjemme og ute skal knyttes til den årlige budsjettprosessen. Regjeringen har utpekt koordineringsansvarlig departement for hvert av de 17 bærekraftsmålene. Oppfølging håndteres og omtales i budsjettprosessen og i de respektive departementers budsjettproposisjoner. Utenriksdepartementet har ansvar for å følge opp målene internasjonalt. Finansdepartementet koordinerer omtalen i de ulike budsjettproposisjonene og presenterer en sammenfatning av målene i Nasjonalbudsjettet.

Det rapporteres årlig til Stortinget i vedlegg til Utenriksdepartementets Prop. 1 S.

Mål 1. Utrydde alle former for fattigdom i hele verden

- 1.1 Innen 2030 utrydde all ekstrem fattigdom, for tiden målt til under 1,25 dollar om dagen å leve for
- 1.2 Innen 2030 og i samsvar med nasjonale definisjoner, minst halvere andelen menn, kvinner og barn i alle aldre som lever i fattigdom
- 1.3 Innføre nasjonalt tilpassede sosiale velferdsordninger, herunder minimumsstandarder, og innen 2030 nå de fleste fattige og sårbare
- 1.4 Innen 2030 sikre at alle kvinner og menn, særlig fattige og sårbare personer, har lik rett til økonomiske ressurser samt tilgang til grunnleggende tjenester, eierskap til og kontroll over jord og annen form for eiendom,

arv, naturressurser, egnet teknologi og finansielle tjenester, herunder mikrofinansiering

- 1.5 Innen 2030 bygge opp motstandskraften til fattige og personer i utsatte situasjoner, slik at de blir mindre utsatt for og sårbare overfor klimarelaterte ekstreme hendelser og andre økonomiske, sosiale og miljømessige påkjenninger og katastrofer
- 1.a Sikre en betydelig mobilisering av ressurser fra mange ulike kilder, blant annet gjennom økt utviklingssamarbeid, for å gi utviklingslandene, særlig de minst utviklede landene, tilstrekkelige og forutsigbare virkemidler til å gjennomføre programmer og politikk med sikte på å utrydde alle former for fattigdom
- 1.b Opprette gode politiske rammeverk på nasjonalt, regionalt og internasjonalt nivå basert på utviklingsstrategier som gagnar de fattige og ivaretar kjønnsperspektivet, med sikte på å fremskynde investeringer i fattigdomsbekjempende tiltak

Mål 2. Utrydde sult, oppnå matsikkerhet og bedre ernæring, og fremme bærekraftig landbruk

- 2.1 Innen 2030 utrydde sult og sikre alle mennesker, særlig fattige og personer i utsatte situasjoner, blant andre spedbarn, tilgang til trygg, ernæringsmessig fullgod og tilstrekkelig mat hele året
- 2.2 Innen 2030 utrydde alle former for feilernæring, og innen 2025 nå de internasjonalt avtalte målene som gjelder veksthemming og avmagring hos barn under fem år, samt ivareta ernæringsbehovene til unge jenter, gravide, ammende mødre og eldre personer
- 2.3 Innen 2030 doble produktiviteten og inntektene til småskalaprodusenter i landbruket, særlig kvinner, urfolk, drivere av familiebruk, husdyrnomader og fiskere, blant annet gjennom sikker og lik tilgang til jord, andre produksjonsressurser og innsatsmidler, kunnskap, finansielle tjenester, marke-

- der og muligheter for verdiøkning samt sys-
selsetting utenfor landbruket
- 2.4 Innen 2030 sikre at det finnes bærekraftige
systemer for matproduksjon, og innføre
robuste landbruksmetoder som gir økt pro-
duktivitet og produksjon, bidrar til å opprett-
holde økosystemene, styrker evnen til tilpas-
ning til klimaendringer, ekstremvær, tørke,
oversvømmelser og andre katastrofer, og
som gradvis fører til bedre jordkvalitet
- 2.5 Innen 2020 opprettholde det genetiske
mangfoldet av frø, kulturplanter og husdyr
samt beslektede ville arter, blant annet gjen-
nom veldrevne og rikholdige frø- og plante-
lagre nasjonalt, regionalt og internasjonalt,
og fremme tilgang til og en rettferdig og
likelig fordeling av de goder som følger av
bruk av genressurser og tilhørende tradisjo-
nell kunnskap, i tråd med internasjonal
enighet
- 2.a Øke investeringene, blant annet gjennom
bedre internasjonalt samarbeid, i infrastruk-
tur på landsbygda, forskning og veiled-
ningstjenester innenfor landbruket, tekno-
logiutvikling og opprettelse av genbanker
for planter og husdyr, med sikte på å for-
bedre produksjonskapasiteten i landbruket
i utviklingsland, særlig i de minst utviklede
landene
- 2.b Korrigere og hindre handelsbegrensninger
og -vridninger på verdens landbruksmarke-
der, blant annet gjennom en parallell avvik-
ling av alle former for eksportsubsidier på
landbruksvarer og alle eksporttiltak med til-
svarende virkning, i samsvar med mandatet
for Doha-runden
- 2.c Vedta tiltak for å sikre at markedene for
matvarer og deres biprodukter virker etter
sin hensikt, og legge til rette for rask til-
gang til markedsinformasjon, blant annet
om matreserver, for å bidra til å begrense
ekstreme svingninger i matvareprisene

Mål 3. Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder

- 3.1 Innen 2030 redusere mødredødeligheten i
verden til under 70 per 100 000 levende-
fødte
- 3.2 Innen 2030 få slutt på dødsfall som kan for-
hindres blant nyfødte og barn under fem år,
med et felles mål for alle land om å redusere
dødeligheten blant nyfødte til høyst 12 per
1 000 levendefødte og blant barn under fem
år til høyst 25 per 1 000 levendefødte
- 3.3 Innen 2030 stanse epidemiene av aids,
tuberkulose, malaria og neglisjerte tropiske
sykdommer samt bekjempe hepatitt,
vannbårne og andre smittsomme sykdom-
mer
- 3.4 Innen 2030 redusere prematur dødelighet
forårsaket av ikke-smittsomme sykdommer
med en tredel gjennom forebygging og
behandling, og fremme mental helse og
livskvalitet
- 3.5 Styrke forebygging og behandling av mis-
bruk, blant annet av narkotiske stoffer og
skadelig bruk av alkohol
- 3.6 Innen 2020 halvere antall dødsfall og skader
i verden forårsaket av trafikkulykker
- 3.7 Innen 2030 sikre allmenn tilgang til tjenes-
ter knyttet til seksuell og reproduktiv helse,
herunder familieplanlegging og tilhørende
informasjon og opplæring, og sikre at repro-
duktiv helse innarbeides i nasjonale strate-
gier og programmer
- 3.8 Oppnå allmenn dekning av helsetjenester,
herunder beskyttelse mot økonomisk
risiko, og allmenn tilgang til grunnleggende
og gode helsetjenester samt trygge, virk-
somme og nødvendige medisiner og vaksi-
ner av god kvalitet og til en overkommelig
pris
- 3.9 Innen 2030 betydelig redusere antall døds-
fall og sykdomstilfeller forårsaket av farlige
kjemikalier og forurensset luft, vann og jord
- 3.a Styrke gjennomføringen av Verdens helse-
organisasjons rammekonvensjon om fore-
bygging av tobakksskader i alle land
- 3.b Støtte forskning om og utvikling av vaksiner
og medisiner mot smittsomme og ikke-
smittsomme sykdommer som primært ram-
mer utviklingsland, sørge for tilgang til nød-
vendige medisiner og vaksiner til en over-
kommelig pris, i samsvar med Doha-erklæ-
ringen om TRIPS-avtalen og folkehelse,
som bekrefter utviklingslandenes rett til
fullt ut å anvende bestemmelsene i avtalen
om handelsrelaterte aspekter ved immateri-
elle rettigheter om adgangen til å verne om
folkehelsen og særlig til å sørge for tilgang
til medisiner for alle
- 3.c Oppnå betydelig bedre finansiering av hel-
setjenester og økt rekruttering, utvikling og
opplæring av helsepersonell i utviklingsland
samt arbeide for at slikt personell blir
værende i landene, særlig i de minst
utviklede landene og små utviklingsøystater
- 3.d Styrke kapasiteten i alle land, særlig i utvi-
klingsland, for tidligvarsling, risikobegrens-

ning og håndtering av nasjonale og globale helserisikoer

Mål 4. Sikre inkluderende, rettferdig og god utdanning og fremme muligheter for livslang læring for alle

- 4.1 Innen 2030 sikre at alle jenter og gutter fullfører gratis og likeverdig grunnskole og videregående opplæring av høy kvalitet som kan gi dem relevant og reelt læringsutbytte
- 4.2 Innen 2030 sikre alle jenter og gutter tilgang til god og tidlig omsorg og førskole, slik at de er forberedt på å begynne i grunnskolen
- 4.3 Innen 2030 sikre kvinner og menn lik tilgang til god teknisk og yrkesfaglig opplæring og høyere utdanning, herunder universitetsutdanning, til en overkommelig pris
- 4.4 Innen 2030 oppnå en betydelig økning i antall unge og voksne med kompetanse, blant annet i tekniske fag og yrkesfag, som er relevant for sysselsetting, anstendig arbeid og entreprenørskap
- 4.5 Innen 2030 avskaffe kjønnsforskjeller i utdanning og opplæring og sikre lik tilgang til alle nivåer innenfor utdanning og yrkesfaglig opplæring for sårbare personer, deriblant personer med nedsatt funksjonsevne, urfolk og barn i utsatte situasjoner
- 4.6 Innen 2030 sikre at all ungdom og en betydelig andel voksne, både kvinner og menn, lærer å lese, skrive og regne
- 4.7 Innen 2030 sikre at alle elever og studenter tilegner seg den kompetanse som er nødvendig for å fremme bærekraftig utvikling, blant annet gjennom utdanning for bærekraftig utvikling og livsstil, menneskerettigheter, likestilling, fremme av fred og ikkevold, globalt borgerskap og verdsetting av kulturelt mangfold og kulturens bidrag til bærekraftig utvikling
- 4.a Etablere og oppgradere utdanningstilbud som ivaretar hensynet til barn, personer med nedsatt funksjonsevne og kjønnsforskjeller, og sikrer trygge, ikke-voldelige, inkluderende og effektive læringsomgivelser for alle
- 4.b Innen 2020 oppnå en vesentlig økning, på verdensbasis, i antall stipender som er tilgjengelige for studenter fra utviklingsland, særlig de minst utviklede landene, små utviklingsøystater og afrikanske land, for å dem gi tilgang til høyere utdanning, blant

annet yrkesfaglig opplæring og programmer for informasjons- og kommunikasjons-teknologi, teknikk, ingeniørfag og vitenskap, i utviklede land og i andre utviklingsland

- 4.c Innen 2030 oppnå en vesentlig økning i antall kvalifiserte lærere, blant annet gjennom internasjonalt samarbeid om lærerutdanning i utviklingsland, særlig i de minst utviklede landene og i små utviklingsøystater

Mål 5. Oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners stilling

- 5.1 Gjøre slutt på alle former for diskriminering av jenter og kvinner i hele verden
- 5.2 Avskaffe alle former for vold mot alle jenter og kvinner, både i offentlig og privat sfære, herunder menneskehandel, seksuell og annen form for utnyttning
- 5.3 Avskaffe all skadelig praksis, for eksempel barneekteskap, tidlige ekteskap og tvangsekteskap samt kvinnelig omskjæring
- 5.4 Erkjenne og verdsette ubetalt omsorgs- og husholdsarbeid gjennom yting av offentlige tjenester, infrastruktur og sosialpolitikk samt fremme av delt ansvar i husholdet og familien, alt etter hva som passer i det enkelte land
- 5.5 Sikre kvinner fullstendig og reell deltakelse og like muligheter til ledende stillinger på alle nivåer i beslutningsprosessene i det politiske, økonomiske og offentlige liv
- 5.6 Sikre allmenn tilgang til seksuell og reproduktiv helse samt reproduktive rettigheter, som avtalt i samsvar med handlingsprogrammet fra den internasjonale konferansen om befolkning og utvikling, handlingsplanen fra Beijing og beslutningsdokumentene fra deres respektive tilsynskonferanser
- 5.a Iverksette reformer for å gi kvinner lik rett til økonomiske ressurser samt tilgang til eierskap til og kontroll over jord og annen form for eiendom, finansielle tjenester, arv og naturressurser, i samsvar med nasjonal lovgivning
- 5.b Styrke bruken av tilpasset teknologi, særlig informasjons- og kommunikasjonsteknologi, for å styrke kvinners stilling
- 5.c Vedta og styrke god politikk og gjennomførbare lovgivning for å fremme likestilling og styrke jenters og kvinners stilling på alle nivåer

Mål 6. Sikre bærekraftig vannforvaltning og tilgang til vann og gode sanitærforhold for alle

- 6.1 Innen 2030 sørge for allmenn og likeverdig tilgang til trygt drikkevann til en overkommelig pris for alle
- 6.2 Innen 2030 sørge for tilgang til tilstrekkelige og likeverdige sanitær-, hygiene- og toalettforhold for alle, med særlig vekt på behovene til jenter og kvinner samt personer i utsatte situasjoner
- 6.3 Innen 2030 sørge for bedre vannkvalitet ved å redusere forurensning, avskaffe avfallsdumping og mest mulig begrense utslipp av farlige kjemikalier og materialer, halvere andelen ubehandlet spillvann og i vesentlig grad øke gjenvinning og trygg ombruk på verdensbasis
- 6.4 Innen 2030 betydelig bedre utnyttelsen av vann i alle sektorer, og sikre bærekraftig uttak av og tilgang til ferskvann for å håndtere knapphet på vann og i vesentlig grad redusere antall personer som rammes av vannmangel
- 6.5 Innen 2030 gjennomføre en integrert forvaltning av vannressurser på alle nivåer, blant annet gjennom samarbeid over landegrensene der det er aktuelt
- 6.6 Innen 2020 verne og gjenopprette vannrelaterte økosystemer, herunder fjell, skoger, våtmarker, elver, vannførende bergarter og innsjøer
- 6.a Innen 2030 utvide det internasjonale samarbeidet og støtte oppbygging av kapasitet i utviklingsland når det gjelder virksomhet og programmer knyttet til vann- og sanitærforhold, blant annet teknologi for vannoppsamling, avsalting, effektiv bruk av vannressurser, behandling av avløpsvann, gjenvinning og ombruk
- 6.b Støtte og styrke medvirkning fra lokalsamfunn for å bedre forvaltningen av vann- og sanitærforhold

Mål 7. Sikre tilgang til pålitelig, bærekraftig og moderne energi til en overkommelig pris

- 7.1 Innen 2030 sikre allmenn tilgang til pålitelige og moderne energitjenester til en overkommelig pris
- 7.2 Innen 2030 betydelig øke andelen fornybar energi i verdens samlede energiforbruk
- 7.3 Innen 2030 doble energieffektivitetsraten på verdensbasis

- 7.a Innen 2030 styrke det internasjonale samarbeidet for å lette tilgangen til forskning og teknologi på området ren energi, herunder fornybar energi, energieffektivisering og en avansert og renere teknologi for fossilt brensel, samt fremme investeringer i energiinfrastruktur og teknologi for ren energi
- 7.b Innen 2030 utbygge infrastruktur og oppgradere teknologi for å tilby moderne og bærekraftige energitjenester til alle innbyggere i utviklingsland, særlig i de minst utviklede landene, små utviklingsøystater og kystløse utviklingsland, i samsvar med landenes respektive støtteprogrammer

Mål 8. Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle

- 8.1 Opprettholde en økonomisk vekst per innbygger som er i samsvar med forholdene i de respektive landene, og med en vekst i bruttonasjonalproduktet på minst sju prosent per år i de minst utviklede landene
- 8.2 Øke den økonomiske produktiviteten gjennom diversifisering, teknologisk modernisering og innovasjon, blant annet med vekt på lønnsomme og arbeidsintensive sektorer
- 8.3 Fremme en utviklingsrettet politikk som støtter produktiv virksomhet, opprettelse av anstendige arbeidsplasser, entreprenørskap, kreativitet og innovasjon, og stimulere til formalisering av og vekst i antallet svært små, små og mellomstore bedrifter, blant annet ved å sørge for tilgang til finansielle tjenester
- 8.4 Til og med 2030 gradvis å bedre utnyttelsen av globale ressurser innenfor forbruk og produksjon, og arbeide for å oppheve koblingen mellom økonomisk vekst og miljødeleggelser, i samsvar med det tiårige handlingsprogrammet for bærekraftig forbruk og produksjon, der de utviklede landene går foran
- 8.5 Innen 2030 oppnå full og produktiv sysselsetting og anstendig arbeid for alle kvinner og menn, deriblant ungdom og personer med nedsatt funksjonsevne, og oppnå lik lønn for likt arbeid
- 8.6 Innen 2020 betydelig redusere andelen unge som verken er i arbeid eller under utdanning eller opplæring
- 8.7 Treffe umiddelbare og effektive tiltak for å avskaffe tvangsarbeid, få slutt på moderne slaveri og menneskehandel og sikre at de

- verste formene for barnearbeid forbys og avskaffes, herunder rekruttering og bruk av barnesoldater, samt avskaffe alle former for barnearbeid innen 2025
- 8.8 Beskytte arbeiderrettigheter og fremme et trygt og sikkert arbeidsmiljø for alle arbeidstakere, herunder arbeidsinnvandrere og særlig kvinnelige innvandrere, samt arbeidstakere i vanskelige arbeidsforhold
- 8.9 Innen 2030 utarbeide og iverksette politikk for å fremme en bærekraftig turistnæring som skaper arbeidsplasser og fremmer lokal kultur og lokale produkter
- 8.10 Styrke nasjonale finansinstitusjoners evne til å stimulere til og utvide tilgangen til bank- og forsikringstjenester samt finansielle tjenester for alle
- 8.a Øke støtten til handelsrettet bistand (*Aid for Trade*) til utviklingsland, særlig de minst utviklede landene, blant annet gjennom et bedre integrert rammeverk for handelsrelatert faglig bistand til de minst utviklede landene
- 8.b Innen 2020 utvikle og iverksette en global strategi for sysselsetting av ungdom, og gjennomføre Den internasjonale arbeidsorganisasjonens *Global Jobs Pact*

Mål 9. Bygge robust infrastruktur, fremme inkluderende og bærekraftig industrialisering og bidra til innovasjon

- 9.1 Utvikle pålitelig, bærekraftig og solid infrastruktur av høy kvalitet, herunder regional og grensekryssende infrastruktur, for å støtte økonomisk utvikling og livskvalitet med vekt på overkommelig pris og likeverdig tilgang for alle
- 9.2 Fremme inkluderende og bærekraftig industrialisering, og innen 2030 betydelig øke næringslivets andel av sysselsetting og bruttonasjonalprodukt, i tråd med forholdene i de respektive landene, og doble denne andelen i de minst utviklede landene
- 9.3 Øke tilgangen til finansielle tjenester, herunder rimelig kreditt, for små industribedrifter og andre bedrifter, særlig i utviklingsland, og styrke disse bedriftenes integrering i verdikjeder og markeder
- 9.4 Innen 2030 oppgradere infrastruktur og omstille næringslivet til å bli mer bærekraftig, med en mer effektiv bruk av ressurser og større anvendelse av rene og miljøvennlige teknologiformer og industriprosesser,

der alle land gjør en innsats etter egen evne og kapasitet

- 9.5 Styrke vitenskapelig forskning, oppgradere næringslivssektorenes teknologiske evne og kapasitet i alle land, særlig utviklingsland, herunder og innen 2030 ved å stimulere til innovasjon og ved en betydelig økning i antall ansatte innenfor forsknings- og utviklingsvirksomhet per million innbyggere, samt ved å øke bevilgningene til offentlig og privat forskning og utvikling
- 9.a Legge til rette for en bærekraftig og robust utvikling av infrastrukturen i utviklingsland ved å øke den finansielle, teknologiske og faglige bistanden til afrikanske land, de minst utviklede landene, kystløse utviklingsland og små utviklingsøystater
- 9.b Støtte nasjonal utvikling av teknologi, forskning og innovasjon i utviklingsland, herunder ved å sikre politiske rammevilkår som blant annet fremmer mangfold i næringslivet og gir handelsvarer en merverdi
- 9.c Øke tilgangen til informasjons- og kommunikasjonsteknologi betydelig, og arbeide for at de minst utviklede landene får allmenn og rimelig tilgang til Internett innen 2020

Mål 10. Redusere ulikhet i og mellom land

- 10.1 Innen 2030, og raskere enn for det nasjonale gjennomsnittet, oppnå en gradvis og varig inntektsøkning for de fattigste 40 prosent av befolkningen
- 10.2 Innen 2030 sørge for å myndiggjøre alle og fremme deres sosiale, økonomiske og politiske inkludering, uten hensyn til alder, kjønn, funksjonsevne, rase, etnisitet, nasjonal opprinnelse, religion eller økonomisk eller annen status
- 10.3 Sikre like muligheter og redusere forskjellsbehandling, blant annet ved å avskaffe diskriminerende lover, politikk og praksis og ved å fremme lovgivning, politikk og tiltak som er egnet til å nå dette målet
- 10.4 Vedta politikk, særlig når det gjelder skatter og avgifter, lønn og sosialomsorg, med sikte på å oppnå en gradvis utjevning av forskjeller
- 10.5 Bedre reguleringen av og tilsynet med globale finansmarkeder og finansinstitusjoner, og styrke gjennomføringen av regelverket
- 10.6 Sikre at utviklingslandene blir bedre representert og får større grad av medbestemmelse i beslutningsprosessene i globale finansinstitusjoner, slik at institusjonene blir

- mer velfungerende, troverdige, ansvarlige og legitime
- 10.7 Legge til rette for migrasjon og mobilitet i ordnede, trygge, regelmessige og ansvarlige former, blant annet ved å gjennomføre en planmessig og godt forvaltet migrasjonspolitikk
- 10.a Gjennomføre prinsippet om særbehandling og differensiert behandling av utviklingsland, særlig de minst utviklede landene, i samsvar med avtaler med Verdens handelsorganisasjon
- 10.b Stimulere til offentlig utviklingsbistand og kapitalflyt, blant annet direkte utenlandske investeringer, til statene der behovet er størst, særlig de minst utviklede landene, afrikanske land, små utviklingsøystater og kystløse utviklingsland, i samsvar med landenes egne planer og programmer
- 10.c Innen 2030 redusere transaksjonsgebyrene til under tre prosent ved pengeoverføringer fra utflyttede til hjemlandet, og avskaffe overføringsordninger der gebyrene overstiger fem prosent

Mål 11. Gjøre byer og bosettinger inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige

- 11.1 Innen 2030 sikre allmenn tilgang til tilfredsstillende og trygge boliger og grunnleggende tjenester til en overkommelig pris, og bedre forholdene i slumområder
- 11.2 Innen 2030 sørge for at alle har tilgang til trygge, lett tilgjengelige og bærekraftige transportsystemer til en overkommelig pris, og bedre sikkerheten på veiene, særlig gjennom utbygging av offentlige transportmidler og med særlig vekt på behovene til personer i utsatte situasjoner, kvinner, barn, personer med nedsatt funksjonsevne samt eldre
- 11.3 Innen 2030 oppnå en mer inkluderende og bærekraftig urbanisering med mulighet for en integrert og bærekraftig bosettingsplanlegging og -forvaltning som gir medbestemmelse i alle land
- 11.4 Styrke innsatsen for å verne om og sikre verdens kultur- og naturarv
- 11.5 Innen 2030 oppnå en betydelig reduksjon i antall dødsfall og antall personer som rammes av katastrofer, herunder vannrelaterte katastrofer, samt i betydelig grad minske de direkte økonomiske tap i verdens samlede bruttonasjonalprodukt som følge av slike katastrofer, med vekt på beskyttelse av fattige og personer i utsatte situasjoner

- 11.6 Innen 2030 redusere negative konsekvenser for miljøet i storbyene målt per innbygger, blant annet ved å legge særlig vekt på luftkvalitet samt offentlig og annen form for avfallshåndtering
- 11.7 Innen 2030 sørge for allmenn tilgang til trygge, inkluderende og lett tilgjengelige grøntområder og offentlige rom, særlig for kvinner, barn og eldre samt personer med nedsatt funksjonsevne
- 11.a Støtte positive økonomiske, sosiale og miljømessige forbindelser mellom byområder, omland og spredtbygde områder ved å styrke nasjonale og regionale utviklingsplaner
- 11.b Innen 2020 oppnå en betydelig økning i antall byer og bosettinger som vedtar og gjennomfører en integrert politikk og plan med sikte på inkludering, bedre ressursbruk, begrensning av og tilpasning til klimaendringer samt evne til å motstå og håndtere katastrofer, samt utvikle og iverksette en helhetlig og altomfattende risikostyring i forbindelse med katastrofer, i tråd med Sendai-rammeverket for katastrofeberedskap 2015–2030
- 11.c Bistå de minst utviklede landene med å oppføre bærekraftige og solide bygninger ved bruk av lokale materialer, blant annet gjennom økonomisk og faglig bistand

Mål 12. Sikre bærekraftige forbruks- og produksjonsmønstre

- 12.1 Gjennomføre det tiårige handlingsprogrammet for bærekraftig forbruk og produksjon, med deltakelse fra alle land og der de utviklede landene går foran, samtidig som det tas hensyn til utviklingslandenes utviklingsnivå og muligheter
- 12.2 Innen 2030 oppnå en bærekraftig forvaltning og effektiv bruk av naturressurser
- 12.3 Innen 2030 halvere andelen matsvinn per innbygger på verdensbasis, både i detaljhandelen og blant forbrukere, og redusere svinn i produksjons- og forsyningskjeden, herunder svinn etter innhøsting
- 12.4 Innen 2020, og i samsvar med internasjonalt vedtatte rammeverk, oppnå en mer miljøvennlig forvaltning av kjemikalier og alle former for avfall gjennom hele deres livssyklus, og betydelig redusere utslipp av kjemikalier og avfall til luft, vann og jord for mest mulig å begrense skadevirkningene for menneskers helse og for miljøet

- 12.5 Innen 2030 betydelig redusere avfallsmengden gjennom forbud, reduksjon, gjenvinning og ombruk
- 12.6 Stimulere selskaper, særlig store og flernasjonale selskaper, til å innføre bærekraftige arbeidsmetoder og integrere informasjon om bærekraft i sine rapporteringsrutiner
- 12.7 Fremme bærekraftige ordninger for offentlige anskaffelser, i samsvar med de enkelte landenes politikk og prioriteringer
- 12.8 Innen 2030 sikre at alle i hele verden har relevant informasjon om og er seg bevisst en bærekraftig utvikling og en livsstil som er i harmoni med naturen
- 12.a Støtte utviklingslandene i arbeidet med å styrke deres vitenskapelige og tekniske kapasitet til gradvis å innføre mer bærekraftige forbruks- og produksjonsmønstre
- 12.b Utvikle og innføre metoder for å overvåke konsekvensene av en bærekraftig utvikling på en turistnæring som er bærekraftig, skaper arbeidsplasser og fremmer lokal kultur og lokale produkter
- 12.c Redusere ineffektive subsidier til fossilt brensel ved å fjerne markedsvridninger som oppmunttrer til overforbruk, i samsvar med forholdene i de enkelte land, herunder ved å legge om skatter og avgifter og avvikle skadelige subsidier der de finnes, slik at konsekvensene for miljøet avdekkes, samtidig som det tas fullt ut hensyn til utviklingslandenes særlige behov og situasjon og eventuelle skadelige konsekvenser for deres utvikling begrenses mest mulig og på en måte som beskytter de fattige og de berørte lokalsamfunnene

Mål 13. Handle umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem¹

- 13.1 Styrke evnen til å stå imot og tilpasse seg klimarelaterte farer og naturkatastrofer i alle land
- 13.2 Innarbeide tiltak mot klimaendringer i politikk, strategier og planlegging på nasjonalt nivå
- 13.3 Styrke enkeltpersoners og institusjoners evne til å motvirke, tilpasse seg og redusere konsekvensene av klimaendringer og deres

evne til tidlig varsling, samt styrke kunnskapen og bevisstgjøringen om dette

- 13.a Gjennomføre forpliktelsene som de utviklede landene som er part i FNs rammekonvensjon om klimaendring, har påtatt seg for å nå målet om i fellesskap og innen 2020 å skaffe 100 milliarder dollar per år fra alle kilder for å møte utviklingslandenes behov for å innføre hensiktsmessige klimatiltak og gjennomføre dem på en åpen måte, og fullt ut å operasjonalisere Det grønne klimafondet ved at fondet snarest mulig tilføres kapital
- 13.b Fremme ordninger for å styrke evnen til effektiv planlegging og forvaltning knyttet til klimaendringer i de minst utviklede landene og små utviklingsøystater, blant annet med vekt på kvinner og ungdom samt lokale og marginaliserte samfunn

Mål 14. Bevare og bruke hav og marine ressurser på en måte som fremmer bærekraftig utvikling

- 14.1 Innen 2025 forhindre og i betydelig grad redusere alle former for havforurensning, særlig fra landbasert virksomhet, herunder forurensning forårsaket av maritimt søppel og næringsstoffer
- 14.2 Innen 2020 forvalte og verne økosystemene i havet og langs kysten på en bærekraftig måte for å unngå omfattende skadevirkninger, blant annet ved å styrke systemenes motstandsevne og iverksette gjenopprettede tiltak for å gjøre havene sunne og produktive
- 14.3 Mest mulig begrense og håndtere konsekvensene av havforsuring, blant annet gjennom økt vitenskapelig samarbeid på alle nivåer
- 14.4 Innen 2020 innføre effektive tiltak for å regulere høsting og få slutt på overfiske, ulovlig, urapportert og uregulert fiske samt ødeleggende fiskemetoder, og iverksette vitenskapelig baserte forvaltningsplaner for at fiskebestandene snarest mulig kan gjenopprettes minst til et nivå som kan gi best mulig bærekraftig avkastning ut fra bestandenes biologiske særtrekk
- 14.5 Innen 2020 bevare minst ti prosent av kyst- og havområdene, i samsvar med nasjonal rett og folkeretten og på grunnlag av den beste vitenskapelige kunnskapen som er tilgjengelig
- 14.6 Innen 2020 forby visse former for fiske- risubsidier som bidrar til overkapasitet og

¹ I erkjennelsen av at FNs rammekonvensjon om klimaendring er det viktigste internasjonale og mellomstatlige forumet for forhandlinger om globale tiltak mot klimaendringer.

- overfiske, avskaffe subsidier som bidrar til ulovlig, urapportert og uregulert fiske samt unngå å innføre nye tilsvarende subsidier, og samtidig erkjenne at en hensiktsmessig og effektiv særbehandling og differensiert behandling av utviklingslandene og de minst utviklede landene bør være en integrert del av Verdens handelsorganisasjons forhandlinger om fiskerisubsidier
- 14.7 Innen 2030 øke de økonomiske fordelene for små utviklingsøystater og de minst utviklede landene som følge av en bærekraftig bruk av marine ressurser, blant annet gjennom bærekraftig forvaltning av fiskerier, akvakultur og turistnæringen
- 14.a Styrke vitenskapelig kunnskap, bygge opp forskningskapasitet og overføre marin teknologi, og samtidig ta hensyn til kriterier og retningslinjer fra Den mellomstatlige oseanografiske kommisjon for overføring av marin teknologi, med sikte på å bedre tilstanden i havet og øke det marine arts- mangfoldets bidrag til utviklingen i utviklingslandene, særlig i små utviklingsøystater og de minst utviklede landene
- 14.b Gi fiskere som driver småskala fiske med enkle redskaper, tilgang til marine ressurser og markeder
- 14.c Øke bevaringen og en bærekraftige bruk av havene og havressursene ved å gjennomføre folkerettslige bestemmelser slik de er nedfelt i FNs havrettskonvensjon, som utgjør rettsgrunnlaget for bevaring og bærekraftig bruk av havet og havressursene, slik det også fremgår av punkt 158 i FN-rapporten *The Future We Want*

Mål 15. Beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av økosystemer, sikre bærekraftig skogforvaltning, bekjempe ørkenspredning, stanse og reversere landforringelse samt stanse tap av arts- mangfold

- 15.1 Innen 2020 sikre bevaring, gjenoppretting og bærekraftig bruk av ferskvannsbaserte økosystemer og tjenester som benytter seg av disse økosystemene, på land og i innlandsområder, særlig skoger, våtmarker, fjell og tørre områder, i samsvar med forpliktelser i henhold til internasjonale avtaler
- 15.2 Innen 2020 fremme gjennomføring av en bærekraftig forvaltning av all slags skog, stanse avskoging, gjenopprette forringede skoger og i betydelig grad øke skoggjenreisning og nyplanting på globalt nivå
- 15.3 Innen 2030 bekjempe forørkning, gjenopprette forringet land og matjord, herunder landområder som er rammet av forørkning, tørke og oversvømmelser, og arbeide for en verden uten landforringelse
- 15.4 Innen 2030 sikre bevaring av økosystemer i fjellområder, herunder deres biologiske mangfold, slik at de skal bli bedre i stand til å yte viktige bidrag til en bærekraftig utvikling
- 15.5 Iverksette umiddelbare og omfattende tiltak for å redusere ødeleggelsen av habitater, stanse tap av biologisk mangfold og innen 2020 verne truede arter og forhindre at de dør ut
- 15.6 Fremme en rettferdig og likelig deling av fordelene knyttet til bruk av genressurser, og fremme en formålstjenlig tilgang til slike ressurser i tråd med internasjonale avtaler
- 15.7 Treffe umiddelbare tiltak for å stanse kryptskyting og ulovlig handel med vernede plante- og dyrearter og håndtere både tilbuds- og etterspørselssiden ved handelen med ulovlige produkter fra viltlevende dyr
- 15.8 Innen 2020 innføre tiltak for å unngå innføring og spredning av fremmede arter og for i betydelig grad å redusere fremmede arters påvirkning på land- og vannbaserte økosystemer, samt kontrollere eller utrydde prioriterte miljøfremmede arter
- 15.9 Innen 2020 innarbeide prinsipper om økosystemer og biologisk mangfold i nasjonale og lokale planleggings- og utviklingsprosesser, strategier for fattigdomsreduksjon samt regnskaper
- 15.a Skaffe til veie og oppnå en betydelig økning i finansielle ressurser fra alle kilder med sikte på bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold og økosystemer
- 15.b Skaffe til veie betydelige ressurser fra alle kilder og på alle nivåer for å finansiere en bærekraftig skogforvaltning, og sørge for virkemidler egnet til å fremme slik forvaltning i utviklingslandene, blant annet for bevaring og nyplanting av skog
- 15.c Øke den globale støtten til tiltak for å bekjempe kryptskyting og ulovlig handel med vernede arter, blant annet ved å styrke lokalsamfunnenes evne til å benytte de muligheter som finnes for å opprettholde et bærekraftig livsgrunnlag

Mål 16. Fremme fredelige og inkluderende samfunn med sikte på bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer

- 16.1 Oppnå en betydelig reduksjon i alle former for vold og andelen voldsrelaterte dødsfall i hele verden
- 16.2 Stanse overgrep, utnyttning, menneskehandel og alle former for vold mot og tortur av barn
- 16.3 Fremme rettsstaten nasjonalt og internasjonalt, og sikre lik tilgang til rettsvern for alle
- 16.4 Innen 2030 oppnå en betydelig reduksjon av ulovlige finans- og våpenstrømmer, gjøre det enklere å spore opp og returnere stjålne eiendeler samt bekjempe alle former for organisert kriminalitet
- 16.5 Oppnå en betydelig reduksjon i alle former for korrupsjon og bestikkelser
- 16.6 Utvikle velfungerende, ansvarlige og åpne institusjoner på alle nivåer
- 16.7 Sikre lydhøre, inkluderende, medbestemmende og representative beslutningsprosesser på alle nivåer
- 16.8 Utvide og styrke utviklingslandenes deltakelse i institusjoner for global styring
- 16.9 Innen 2030 sikre juridisk identitet for alle, herunder fødselsregistrering
- 16.10 Sikre allmenn tilgang til informasjon og beskytte grunnleggende friheter, i samsvar med nasjonal lovgivning og internasjonale avtaler
- 16.a Styrke relevante nasjonale institusjoner, blant annet gjennom internasjonalt samarbeid, med sikte på å bygge kapasitet på alle nivåer, og særlig i utviklingsland, for å forebygge vold og bekjempe terrorisme og kriminalitet
- 16.b Fremme og håndheve ikke-diskriminerende lover og politikk for bærekraftig utvikling

Mål 17. Styrke gjennomføringsmidlene og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling

Finans

- 17.1 Styrke mobiliseringen av nasjonale ressurser, blant annet gjennom internasjonal støtte til utviklingsland, med sikte på å bedre landenes evne til å kreve inn skatter og andre avgifter

- 17.2 Påse at de utviklede landene fullt ut gjennomfører sine offisielle bistandsforpliktelser (ODA) overfor utviklingslandene, blant annet forpliknelsen som mange av dem har påtatt seg til å gi 0,7 prosent av ODA/BNI i bistand til utviklingsland og 0,15–0,20 prosent av ODA/BNI til de minst utviklede landene; ytere av ODA oppfordres til å vurdere å gi minst 0,20 prosent av ODA/BNI i bistand til de minst utviklede landene
- 17.3 Mobilisere ytterligere finansielle ressurser til utviklingslandene fra flere kilder
- 17.4 Bistå utviklingslandene i å oppnå langsiktige og bærekraftige gjeldsvilkår gjennom en samordnet politikk for å fremme gjeldsfiansiering, gjeldslette eller omstrukturering av gjeld, og behandle de fattigste og mest gjeldstyngede landenes utenlandsgjeld på en måte som reduserer gjeldsrelatert nød
- 17.5 Vedta og gjennomføre investeringsfremmende ordninger for de minst utviklede landene

Teknologi

- 17.6 Bedre tilgangen til og styrke samarbeidet mellom nord og sør, sør og sør og det triangelære samarbeidet regionalt og internasjonalt om vitenskap, teknologi og innovasjon, og forbedre kunnskapsdelingen på gjensidig avtalte vilkår, blant annet gjennom bedre samordning av eksisterende ordninger, særlig på FN-nivå, og gjennom en global ordning for tilgjengeliggjøring av teknologi
- 17.7 Fremme utvikling, overføring, spredning og formidling av miljøvennlig teknologi til utviklingsland på gunstige vilkår, blant annet på konsesjonelle og preferensielle vilkår, etter gjensidige avtaler
- 17.8 Fullt ut igangsette teknologibanken og ordningen for kapasitetsoppbygging innenfor vitenskap, teknologi og innovasjon for de minst utviklede landene innen 2017, og øke bruken av tilpasset teknologi, særlig informasjons- og kommunikasjonsteknologi

Kapasitetsbygging

- 17.9 Øke den internasjonale støtten til gjennomføring av en effektiv og målrettet kapasitetsoppbygging i utviklingsland og dermed støtte nasjonale planer for gjennomføring av alle bærekraftsmålene, blant annet gjennom

samarbeid mellom nord og sør, sør og sør
og triangulært

Handel

- 17.10 Fremme et allment, regelbasert, åpent, ikke-diskriminerende og likeverdig multilateralt handelssystem underlagt Verdens handelsorganisasjon, blant annet ved å slutføre forhandlingene under organisasjonens Doha-runde
- 17.11 Betydelig øke utviklingslandenes eksport, særlig med sikte på å doble de minst utviklede landenes andel av verdens eksport innen 2020
- 17.12 I praksis gi alle de minst utviklede landene betimelig og varig avgifts- og kvotefri markedsadgang, i samsvar med beslutninger i Verdens handelsorganisasjon, blant annet ved å sikre at det anvendes klare og enkle preferanseopprinnelsesregler på importvarer fra de minst utviklede landene, og bidra til å lette markedsadgangen

Systemiske spørsmål

Politisk og institusjonell samstemthet

- 17.13 Styrke stabiliteten i verdens makroøkonomi, blant annet gjennom politisk samordning og samstemthet
- 17.14 Oppnå en mer samstemt politikk for bærekraftig utvikling
- 17.15 Respektet hvert lands politiske handlingsrom og lederskap med hensyn til å etablere og gjennomføre egen politikk for fattigdomsbekjempelse og bærekraftig utvikling

Partnerskap mellom flere interessenter

- 17.16 Styrke det globale partnerskapet for bærekraftig utvikling, som følges opp av partnerskap mellom flere interessenter med sikte på å mobilisere og dele kunnskap, ekspertise, teknologi og finansielle ressurser for å bidra til at alle land, særlig utviklingslandene, når bærekraftsmålene
- 17.17 Stimulere til og fremme velfungerende partnerskap i det offentlige, mellom det offentlige og private og i det sivile samfunn, på grunnlag av partnerskapenes erfaringer og ressursstrategier

Data, overvåkning og ansvarlighet

- 17.18 Innen 2020 øke støtten til kapasitetsoppbygging i utviklingsland, også i de minst utviklede landene og små utviklingsøystater, for i betydelig grad å bedre tilgangen på pålitelige og aktuelle data av høy kvalitet fordelt etter inntekt, kjønn, alder, rase, etnisitet, migrasjonsstatus, funksjonsevne, geografisk plassering og andre kjennetegn som er relevante i nasjonal sammenheng
- 17.19 Innen 2030 bygge videre på eksisterende initiativer for å utarbeide metoder for å måle den fremgangen som gjøres i retning av bærekraftig utvikling, og som utfyller bruttonasjonalproduktet, samt støtte utviklingslandenes kapasitetsoppbygging på statistikkområdet

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: FN/FN-sambandet

Trykk: 07 PrintMedia AS – 03/2017

