

AGENDA

BÆREKRAFTIGE MATSYSTEMER I KLIMAENDRINGENES TID

– Hva skal være Norges bidrag i kampen mot sult?

1/2020

Forord

Etter flere tiår med gradvis nedgang i antall mennesker som sulter, ser vi nå en dramatisk økning i sult, underernæring og feilernæring globalt. Dette skyldes i all hovedsak to faktorer: Klimaendringer og konflikt. Økende økonomisk ulikhet og manglende fordeling har også en negativ innvirkning. Det er spesielt de fattigste menneskene i de fattigste landene som er rammet. I 2015 var det om lag 785 millioner mennesker som sultet. I 2018 hadde tallet steget til 821 millioner.

Dette skjer når verden skulle hatt en helt annen kurs. I 2020 er det kun 10 år igjen til FNs bærekraftsmål skal være oppnådd. Mye tyder på at vi ikke en gang vil komme halvveis på en rekke av målene. For bærekraftsmål nr 2: *Utrydde sult, oppnå matsikkerhet og bedre ernæring, og fremme bærekraftig landbruk*, går det altså i feil retning.

Paradoksalt nok er det mer enn nok mat i verden til å brødfø dagens befolkning. Ulik tilgang, manglende fordeling, og sterke økonomiske og politiske aktører og interesser, gjør likevel at folk sulter. Dette skjer parallelt med at verden har fått et økende overvekt- og fedmeproblem. Antall mennesker som er overvektige eller lider av sykkelig fedme øker i alle land. Dette forsterker behovet for å sikre tilgangen til nok og næringsrik mat til alle.

På det globale klimatoppmøtet i Madrid i desember 2019 klarte heller ikke FN-landene å enes om nye mål for utslippskutt eller forplikte seg til økt finansiering av klimaskadene utviklingsland rammes av. Som dette notatet viser må matsikkerhet og klima forstås og løses i sammenheng. Det finnes ingen *quick-fix*.

Notatet er skrevet av Tankesmien Agenda, i samarbeid med Forum for Utvikling og Miljø. Bakgrunnen for arbeidet er at regjeringen i juni 2019 lanserte *Mat, mennesker og miljø* - en handlingsplan for bærekraftige matsystemer i norsk utenriks- og utviklingspolitikk 2019-2023. Denne handlingsplanen har vært etterspurt både fra Stortinget og fra norske sivilsamfunnsorganisasjoner i flere år. Notatet er et bidrag til den offentlige, norske samtalen om matsystemer, og kommer med noen anbefalinger til hvordan implementeringen av handlingsplanen videre bør foregå. Vi håper notatet vil leses og diskuteres av regjeringen, opposisjonspolitikere, forskere, næringslivsaktører, sivilsamfunnsorganisasjoner, og alle med interesse for utvikling- og bistandspolitikk generelt, og matsystemer og matsikkerhet spesielt.

Tankesmien Agenda

Sigrun Aasland, konstituert leder

Forum for Utvikling og Miljø

Kathrine Sund-Henriksen, daglig leder



Forum for
utvikling og miljø

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	4
1 Innledning.....	6
2 Nok mat i verden, men ikke til alle	8
2.1 Hva er et matsystem?.....	8
2.2 Drivere og begrensninger	9
2.3 Klimaendringene svekker verdens matproduksjon	12
2.4 For lite og for mye mat	13
3 System og samstemthet	15
3.1 Politikk med potensial	15
3.2 Svakheter ved handlingsplanen for bærekraftige matsystemer	18
3.3 Samstemt politikk for bærekraftige matsystemer	22
4 Hva kan Norge gjøre?	26
4.1 Matproduksjon	26
4.2 Verdiskaping og marked	29
4.3 Ernæring og kosthold.....	30
4.4 Politikk og styresett	31
5 Anbefalinger	33
6 Referanser	36

Sammendrag

Dette notatet er et bidrag til den offentlige samtalen om hvordan norsk utenriks- og utviklingspolitikk kan bidra i kampen mot sult og fattigdom generelt, og implementeringen av handlingsplan for bærekraftige matsystemer spesielt. Å jobbe helhetlig med *matsystemer*, som denne planen legger opp til, er nytt i norsk utenriks- og utviklingspolitikk. Notatet viser riktignok at ulike politiske partier og regjeringer har løftet tematikken på forskjellige måter, men uten at det har ført til noe betydelig økning i økonomiske eller menneskelige ressurser til gjennomføring og implementering. Vi argumenterer for at begrepet *matsystemer* legger opp til en mer helhetlig, systemisk og samstemt utviklingspolitikk enn tidligere. I tillegg vil klimaendringene kunne slå beina under ethvert godt tiltak. Det vil si at det ikke finnes én enkeltløsning for hva Norge bør gjøre, hvor eller hvordan. Globale, nasjonale og lokale økonomiske og politiske maktstrukturer påvirker de ulike delene av et matsystem. Dette betyr at den norske innsatsen må være kontekstspesifikk, samtidig som den tar tak i de vanskelige, strukturelle utfordringene og dilemmaene som preger dette politikkområdet, skal den få resultater. Løsningene på disse utfordringene finnes ikke alltid i utviklingslandene, men også internasjonalt og i vår egen nasjonale politikk.

Vi har ti konkrete anbefalinger til norske politikere som er *utdypet* på siste side i notatet:

1. Norge bør jobbe langsiktig og strategisk med et lite utvalg samarbeidsland, hvor spesielt ambassadene får en nøkkelrolle, i tett samarbeid med Kunnskapsbanken i Norad.
2. Det må settes av et høyere beløp til oppfølging av handlingsplanen, i henhold til kapasitet og prosjektmuligheter. Beløpet bør være av betydelig størrelse. Regjeringen bør i så stor grad som mulig tydeliggjøre hvor mye som brukes på implementering av planen, og hvor midlene tas fra i bistandsbudsjettet. En baseline fra dagens budsjett og programmer bør legges til grunn.
3. Det bør settes som krav til flere av prosjektene som finansieres at det før, underveis og etter prosjektet avsluttes, gjennomføres grundige evalueringer med mål om å lære og endre. Det bør også være større vilje til å teste nye og innovative tiltak og modeller for å få ny kunnskap. Det bør legges vekt på samarbeid med forskningsmiljøer i samarbeidslandene.
4. Norge må støtte opp om små- og mellomstore bønder og lokale bedrifers produksjon av matvarer slik at de får mer igjen for varene sine, men også for å øke deres evne til selv å bearbeide og prosessere varene. Støtte til samvirkemodeller og kooperativer lokalt kan være én måte, rådgivningstjenester en annen. Internasjonalt må Norge gjøre mer for å få på plass en mer rettferdig handel og prissetting av landbruksvarer, slik at bøndene sitter igjen med mer profitt enn i dag.
5. Norge må jobbe for at nasjonale og lokale rammevilkår legger til rette for et bærekraftig næringsliv. Samtidig bør internasjonale selskaper som utgjør en stor økonomisk faktor i globale matvarekjeder holdes mer til ansvar. Det bør være en prioritet når Norge skal ta et globalt lederskap innenfor området matsystemer.

6. Handlingsplanen må benyttes til å gjøre mer innenfor anstendig arbeidsliv i landbruket. Dette kan for eksempel gjøres ved å støtte etableringen av arbeidstilsyn i land der slike ikke finnes. Norfund og andre mottakere av støtte til næringsutvikling må vise at de har anstendig arbeidsliv høyt prioritert, og man bør øke støtten til lokal fagbevegelse.
7. Ernæring og kosthold må være en helt sentral del av implementeringen. Spesifikke tiltak vil kunne være å støtte mottakerland som ennå ikke har nasjonale ernæringsplaner eller ernæringsråd, til å få dette på plass, samt støtte til sivilsamfunnsaktører som jobber med retten til mat og holder egne myndigheter til ansvar.
8. Norge bør øke den økonomiske og politiske støtten til land som ønsker å innføre universelle sosiale sikkerhetsnett. Slike programmer er ikke bare effektive tiltak mot fattigdom- og ulikhet i seg selv, men frigir også økonomiske midler slik at fattige husholdninger kan investere mer i eget landbruk og fiske.
9. Norsk forvaltning må få tilstrekkelig ressurser til å gjennomføre oppgaven som ligger i «å ta et internasjonalt lederskap». Allianser og samarbeid må etableres og styrkes, både med andre giverland, multilaterale organisasjoner og ikke minst mottakerlandene på dette fagområdet.
10. Implementeringen av planen forutsetter en bred og helhetlig norsk innsats. Da må norsk politikk på klima og handel spesielt bli mer samstemt. For å gjøre arbeidet mer forankret i norsk politikk og sikre økt samstemthet, bør regjeringen få på plass en handlingsplan for FNs bærekraftsmål.

1 Innledning

Skal vi nå FNs bærekraftsmål 1 om å *utrydde alle former for fattigdom i hele verden*, må levekårene til fattige bønder og fiskere bedres. Ifølge FNs organisasjon for ernæring og landbruk bor 80 prosent av verdens 736 millioner ekstremt fattige på landsbygda. Det er også disse som rammest hardest av klimaendringene (FAO, 2016).

Den økte forståelsen av hvordan matsikkerhet påvirkes av klimaendringer og andre eksterne faktorer, har bidratt til at det nå snakkes stadig mer om *matsystemer*. Ved første øyekast kan det se ut til å være nok et «buzzword» som ofte har preget ulike perioder av bistands- og utviklingsfeltet. Men, som dette notatet argumenterer, åpner begrepet opp for å tenke mer helhetlig rundt matsikkerhet, herunder produksjon, verdikjeder, institusjoner og politiske virkemidler, marked og handel, og ikke minst hvordan maktinteresser i alle ledd påvirker produksjon og tilgang til mat. Begrepet favner dessuten bredere ved at det også er knyttet til ernæring og matkilder, og handler ikke kun om landbruk, men også om marine ressurser.

Interessen for, og bevilgningene til, matsystemer, matsikkerhet, hav- og fiskeriforvaltning og klimatilpasset landbruk har også økt i den norske utviklingspolitikken. I forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet i 2017 ba Stortinget regjeringen om å presentere en opptrappingsplan i revidert nasjonalbudsjett påfølgende år (Stortinget, 2017). I revidert nasjonalbudsjett 2018 ble denne opptrappingsplanen lagt fram (Finansdepartementet, 2018) og sammen med seks andre ministre lanserte utviklingsministeren i juni 2019 en handlingsplan for matsikkerhet «*Mat, mennesker og miljø. Regjeringens handlingsplan for bærekraftige matsystemer i norsk utenriks- og utviklingspolitikk 2019-2023*». Her står det svart på hvitt at Norge skal: *ta et internasjonalt lederskap til fremme av bærekraftige matsystemer*. (Regjeringen, 2019, s. 40).

I handlingsplanen foreligger en beskrivende og god analyse av dagens situasjon. En rekke fagmiljøer og eksperter har kommet med innspill underveis, og det er også satt ned en egen referansegruppe bestående av representanter for sivilt samfunn, privat sektor og forskningsmiljøer. Handlingsplanen kommer også med en rekke forslag til mål og tiltak. Faktisk har planen hele 42 tiltakspunkter. Utfordringen er at disse i all hovedsak er på et overordnet og generelt nivå. Handlingsplanen har også møtt kritikk for å ikke komme med tilstrekkelige økonomiske midler.¹

I dette notatet diskuterer vi derfor hva som må til for at Norge tar et internasjonalt lederskap på dette området, men kanskje viktigst: *hvordan* det gjøres? Hvordan sikre at handlingsplanen ikke blir et dokument kun bestående av gode intensjoner, men faktiske oppnår resultater? Hvilke tiltak bør Norge satse på? Hvordan ser en helhetlig og samstemt norsk politikk ut når det gjelder klima, landbruk og matsikkerhet? Notatet konkluderer med 10 anbefalinger til norske politikere, som er ment å bidra til den videre diskusjonen omkring implementeringen av handlingsplanen.

Notatet har et begrenset omfang og presenterer derfor ingen omfattende problembeskrivelse og analyse. Det er de siste årene publiserte flere svært grundige bøker, rapporter og fagartikler om temaene som diskuteres i notatet, og mange av disse har blitt lest i arbeidet med notatet, selv om de ikke nødvendigvis refereres direkte til. Rapporter fra

FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO), Verdens Matvareprogram (WFP), Komiteen for verdens matsikkerhet (CFS) og FNs klimapanel (IPCC) anbefales for den som ønsker å fordype seg mer. Det må også bemerkes at notatet primært diskuterer landbruk, mens det står mindre om fiskeri, havforvaltning og akvakultur. Dette betyr ikke at vi ikke anerkjenner denne sektoren helt sentrale plass i et bærekraftig matsystem, men skyldes notatets begrensning på lengde og omfang.

I tillegg til å ha gjennomgått relevant faglitteratur og offentlige dokumenter er det i arbeidet med notatet gjennomført 10 intervjuer med fagekspertene og praktikere. Forum for Utvikling og Miljø's gruppe for matsikkerhet har spilt inn i prosessen underveis. Alle som har bidratt på en eller annen måte er takket til slutt i notatet.

2 Nok mat i verden, men ikke til alle

2.1 Hva er et matsystem?

Selv om ingen definisjon er perfekt, velger vi her å legge til grunn to definisjoner som ofte refereres til i litteraturen. Den første, fra en rapport fra høynivå-panelet for matsikkerhet og ernæring (HLPE), definerer matsystemer slik:

“a food system gathers all the elements (environment, people, inputs, processes, infrastructures, institutions, etc.) and activities that relate to the production, processing, distribution, preparation and consumption of food, and the output of these activities, including socio-economic and environmental outcomes” (HLPE, 2017, s. 23)

Det samme høynivå-panelet er tydelig på at matsikkerhet og ernæring ikke må forstås kun som et mål i seg selv, men også noe som muliggjør bærekraft. Et bærekraftig matsystem definerer de dermed slik:

“a food system that ensures food security and nutrition for all in such a way that the economic, social and environmental bases to generate food security and nutrition of future generations are not compromised” (HLPE, 2017, s. 23).

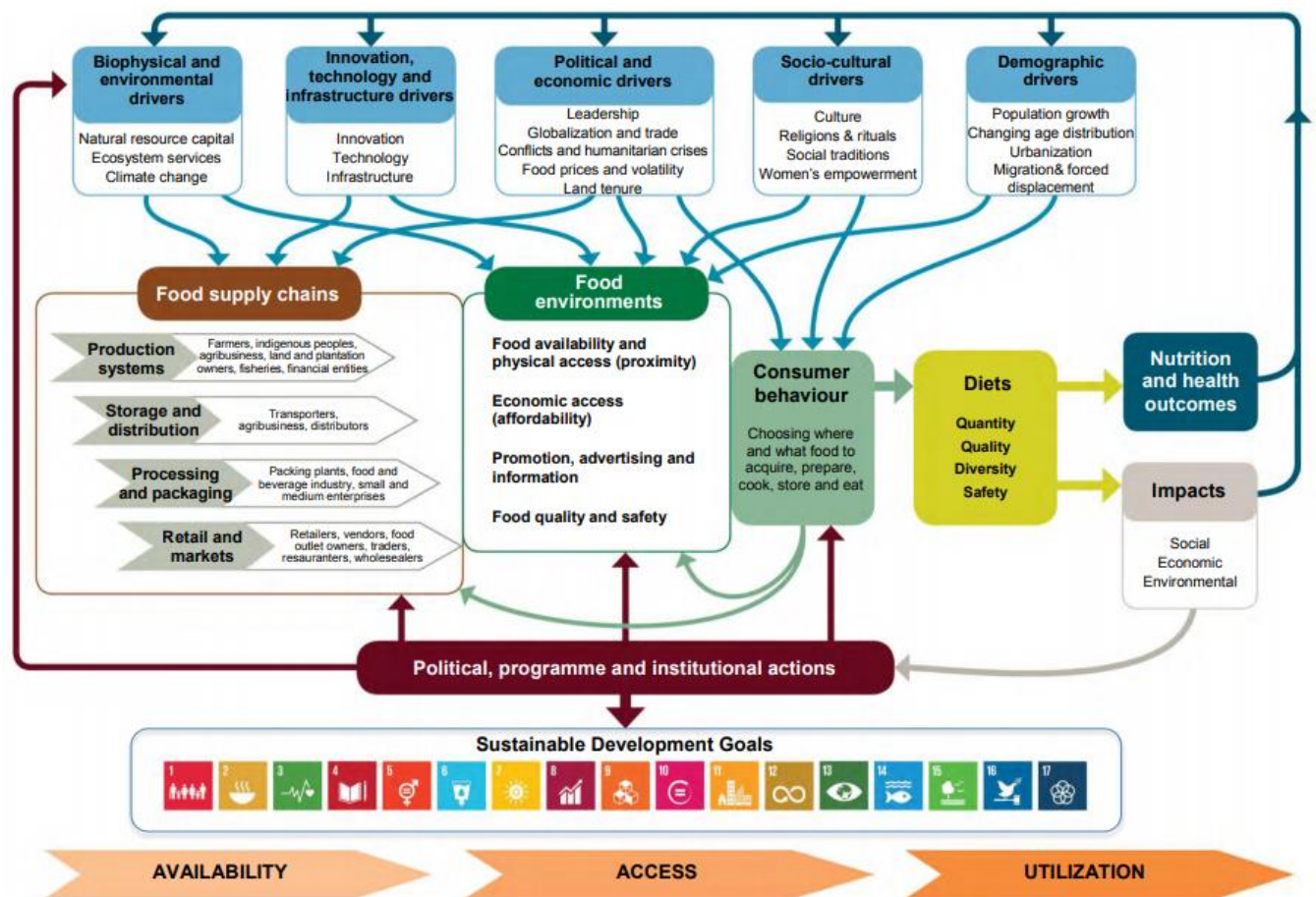
Med andre ord legger begrepet matsystemer til grunn en systemisk forståelse og tilnærming. Matsystemer omhandler alle delene og aktivitetene som påvirker maten vi spiser, som for eksempel klima og miljø, mennesker, infrastruktur, institusjoner, produksjon, prosessering, distribusjon, markedsføring og forbruk. Kort og godt handler det om alt som skjer med maten fra jord/fjord til bord. Det inkluderer også hvilke utfall det får i andre enden, slik som folks helse, miljø og klimaeffekter etc.

Begrepet matsystem bidrar utvilsomt til å vise at det ikke finnes noen enkeltløsning på problemer med sult, feilernæring eller matusikkerhet. Figur 1 viser et rammeverk for matsystemer som beskriver denne kompleksiteten. Ved å legge et slikt rammeverk til grunn, er det lettere å analysere de ulike driverne og begrensningene som påvirker et lokalt eller nasjonalt matsystem. Samtidig gir det mulighet til å finne systemiske, helhetlige og bærekraftige løsninger.

I artikkelen *Policy and Action for food and climate uncertainties in Malawi* av Ruth Haug og Ola Westengen (2020) legges en slik helhetlig tilnærming til grunn for en analyse av matsystemet i Malawi. De viser tydelig nytten ved å gjøre en slik analyse av et enkelt land, og fremhever viktigheten av nasjonalt eierskap og forståelse av hva som faktisk er politisk og institusjonelt gjennomførbart.

Når det er sagt, og selv om det til en viss grad kan gi mening å snakke om et «internasjonalt matsystem», er det stor forskjell på ulike lands matsystemer – både lokale og nasjonale. Ett land kan for eksempel basere sin landbruksproduksjon på et fåtall planter og kornsorter og ha tre avling per år, mens et annet land kan ha en mer diversifisert produksjon, men kun én avling. Dette betyr at det ikke finnes én løsning for et mer rettferdig og bærekraftig matsystem. Dette kommer vi tilbake til.

Figur 1: Rammeverk for matsystemer (HLPE, 2017).



2.2 Drivere og begrensninger

Det er en rekke drivere som legger føringer for, eller påvirker, et matsystem. Ifølge høynivå-panelet for matsikkerhet og ernæring, kan vi dele disse driverne i fem kategorier (HLPE, 2017, ss. 67-81):

- 1) *Natur, biologi og miljø*: Her inngår hvilket økosystem som det plantes og produseres i, hvilke naturressurser som er tilgjengelig, hvordan miljøet er (for eksempel regntid, sesonger etc.), og ikke minst hvordan klimaendringene slår ut på det konkrete stedet. Ulike land har helt ulike utgangspunkt, og vil påvirkes helt ulikt av klimaendringene. I Malawi og Uganda for eksempel, er dyrkbar jord en begrenset ressurs, begge har tilgang til fiskeriressurser fra sine innsjøer, mens i Tanzania er landområdene større og de har også tilgang til fiske fra sjøen. Selv om det er noen gitte økologiske forutsetninger, vil disse påvirkes av forvaltning og andre eksterne forhold.
- 2) *Innovasjon, teknologi og infrastruktur*: Hvorvidt en bonde eller fisker kan frakte varen sin til et marked, vil i stor grad avhenge av om det finnes god infrastruktur. I mange land, spesielt i Afrika, er veiene på landsbygda i så dårlig stand at dette setter en klar begrensning på denne muligheten. Dette går som oftest utover de fattigste småbøndenes mulighet til å selge landbruksvaren sin mens den ennå er fersk.

Innovasjon og teknologi kan også ha enorm påvirkning på et matsystem. Ny og bedre gjødsel kan øke en småbondes produksjon og dermed også øke husholdningens inntekt og matsikkerhet. Ny teknologi, for eksempel mobilteknologi som viser pålitelige værmeldinger, vil kunne ha stor innvirkning på hvilke valg en bonde tar for å kunne øke produksjonen. Samtidig vil de samme faktorene, hvis de ikke er tilgjengelig for alle, kunne øke forskjellene på folk og grupper. Ofte ser man eksempler på at det er de litt rikere bøndene, eller landbruksproduserende selskaper, som får tilgang til ny kunnskap og teknologi, mens de fattigere bøndene sakker akterut fordi de ikke får informasjon om nyvinningene, eller ikke har råd til å kjøpe dem. Teknologisk endring og innovasjon kan også ha negative effekter på kosthold, ernæring og forbruk, slik som økt konsum av mindre næringsrik mat er et eksempel på.

- 3) *Politikk og økonomi:* Politisk lederskap, på alle nivå, har en åpenbar innvirkning på et matsystem. Det er politikere og myndighetspersoner som utvikler lands landbruks- og fiskeripolitikk, som ivaretar naturressursforvaltning og som innfører reguleringer, programmer eller tiltak som påvirker et matsystem. I tillegg til lederskap og politisk vilje, vil demokratisk kontroll, offentlig tilgjengelige institusjoner og storsamfunnets mulighet til å holde sine ledere til ansvar, ha en innvirkning. I mange utviklingsland vil også internasjonale finansinstitusjoner som IMF og Verdensbanken, land med økonomiske og politiske interesser, betydningsfulle bistandsgivere eller internasjonale selskaper med landbruks- eller markedsinteresser, også påvirke. De fattige produsentene og konsumentene, har på sin side ofte begrenset med makt.

Globalisering og internasjonal handel er også en betydelig driver i et matsystem. Slik verden ser ut nå har disse faktorene hatt enorm betydning for mange lands økte velstandsnivå, men er også en betydelig driver av økt økonomisk ulikhet. Mange småbønder har falt utenfor de globale verdikjedene, og økte eller skiftende matvarepriser og mangel på rettferdig fordeling og regulering skaper vinnere og tapere i den globale handelen med mat. Økt ulikhet har også ført til et klasseskille i forbruk av mat, det vil si hva folk spiser og hvilke næringsstoffer man dermed får i seg.

Landrettigheter, konflikt og humanitære kriser er andre faktorer som inngår i kategorien politiske og økonomiske drivere, og som i mange land har en betydelig innvirkning på matsystemet og folks matsikkerhet.

- 4) *Sosiale og kulturelle forhold:* Hva man dyrker og spiser påvirkes også av personlige, sosiale, kulturelle og religiøse tradisjoner, normer og holdninger. Tenk bare på hvor viktig norske mattradisjoner er for nordmenn, for eksempel til ulike høytider. Når det er sagt, er slike normer og tradisjoner i konstant endring over hele verden. Mat er viktig for et menneskes identitet og relasjoner til andre, og vil innenfor det samme nasjonale matsystemet, oppleves forskjellig, avhengig av sosial og økonomisk klasse, gruppetilhørighet, etnisitet, kjønn osv. Kvinners status i en husholdning og graden av likestilling i et samfunn vil også ha stor innvirkning på et matsystem. I de fleste samfunn er det fortsatt slik at det er kvinnen som bestemmer hva husholdningen

spiser, og i svært mange land er det kvinnene som er ansvarlige for matproduksjonen. Men selv om kvinner har en spesielt viktig rolle i å produsere mat, har de sjelden eierskap over jorda de dyrker, eller får selv bestemme hvordan inntekten fra egen produksjon forvaltes.

- 5) *Demografi*: Verdens befolkning anslås å øke fra dagens 7.7 milliarder til 9.8 milliarder i 2050 (HLPE, 2017). Den største økningen ventes i Afrika sør for Sahara, men også i Asia, spesielt i folkerike land som India og Kina ventes en fortsatt høy befolkningsøkning. Befolkningen i 33 land, de fleste utviklingsland, ventes å triples. Mange av disse sliter allerede med å brødfø dagens befolkning. På grunn av fallende fruktbarhetsrate og høyere levealder, vil også verdens befolkning bli stadig eldre. Mens Afrika ventes å få en stadig større gruppe unge voksne, vil Asia og Europas befolkning få mange flere eldre. Begge deler vil legge press på både ernæringsmuligheter og helsesystemene.

I tillegg til at vi blir flere mennesker, flytter stadig flere til byene. Det ventes at antallet mennesker som bor i byer vil øke med 75 prosent mellom 2010 og 2050. Selv om det fortsatt er slik at flesteparten bor på landsbygda i Afrika og Asia, er det her urbaniseringen ventes å øke mest. Henholdsvis 56 og 64 prosent av befolkningen i disse regionene vil bo i byer i 2050 (UNDESA, 2018, s. 25). Urbanisering legger press på matsystemene ved at forbruket og krav til flere typer matvarer øker. Økt etterspørsel fra byene vil påvirke hvilke jordbruksvarer som dyrkes, og hvilken pris de får, hvordan de handles, fraktes, prosesseres osv. Utfallet vil igjen påvirkes av politiske føringer og reguleringer.

Demografien påvirkes også av at antallet mennesker som av ulike grunner blir tvunget til å flytte på seg. De fleste internt i eget land, men også på tvers av landegrensene. Det er en stor økning i antallet arbeidsmigranter i verden, de fleste unge mennesker som ikke finner arbeid i eget land, mange fra landsbygda. Andre må flykte fra krig og konflikt, mens andre igjen fordi livsgrunnlaget deres ødelegges av naturkatastrofer, klimaendringer eller såkalt «landgrabbing».

Alle disse driverne, og hvilke utslag de gir i en gitt kontekst, må analyseres og forstås før et tiltak foreslås, enten fra nasjonal myndighet, offentlig institusjon, bistandsorganisasjoner, private bedrifter, eller som i Norges tilfelle: som bistandsgiver. Det er ikke nødvendigvis slik at innføring av et tiltak vil ha den effekten man ønsker. Kanskje er det et helt annet tiltak som må til, eller mer sannsynlig, en kombinasjon av flere.

Det er også viktig å forstå hvordan eksisterende maktstrukturer påvirker de ulike delene av et matsystem. Effekten av et konkret tiltak, for eksempel å innføre en ny type gjødsel, vil kunne påvirkes av lokale, nasjonale og internasjonale maktstrukturer. Disse kan være formelle eller uformelle, mer eller mindre synlige. Vi kommer tilbake til hvilke tiltak Norge bør bidra til i kapittel 4.

2.3 Klimaendringene svekker verdens matproduksjon

Klimaendringene har pågått over lang tid, men det er først de siste årene at verdens ledere og folk flest begynner å forstå alvoret. Dette skjer som en konsekvens av at folk, spesielt unge mennesker, krever en kursendring, og fordi forskningen på klima blir stadig tydeligere på hvilke alvorlige konsekvenser den globale oppvarmingen får. FNs Klimapanel - det vil si hundrevis av verdens mest anerkjente klimaforskere sammen med tusenvis av frivillige – sine rapporter, slik som *Spesialrapporten om 1.5 C* (IPCC, 2018), *Spesialrapporten om klimaendringer og landarealer* (IPCC, 2019) og *Spesialrapporten om hav og is* (IPCC, 2019), har gitt oss dystre, men helt reelle spådommer om jordas framtid og hva som vil kunne skje med oss som bor på den.

Ifølge disse rapportene vil klimaendringene ha enorm påvirkning på mange lands evne til å produsere mat, og på den globale matsikkerheten. En varmere verden vil føre til mer tørke, hetebølger og flere skogbranner. Dette vil igjen påvirke matproduksjonen. Selve veksten av planter er i stor grad avhengig av vær og temperatur. I tillegg kan økt nivå CO₂ i lufta, føre til at matplanter produsere mindre mikronæringsstoffer som sink, jern og vitaminer, slik at den ernæringsmessige verdien av matplanter reduseres. Det betyr at både dyr og mennesker må spise mer for å dekke sine ernæringsmessige behov, som igjen vil gå hardest utover de som har lite mat. Havnivået vil også stige dramatisk, hvilket igjen vil føre til mer ekstremregn og mer flom. Regntiden kan også blir kortere og mer uforutsigbar i mange land. Det kan føre til at avlingene blir så dårlige at det vil føre til langvarig hungersnød. Dobbelt så mange mennesker vil mangle vann ved 2 grader, sammenlignet med 1,5 grader.

Det haster å snu de negative trendene. Hvilke valg verdens politikere tar de neste årene vil ha enorme konsekvenser for framtidige generasjoner, og ikke minst for hvorvidt vi vil klare å redusere den globale fattigdommen. Som vi vet, er det verdens fattige som har bidratt minst til klimaendringene, men som likevel rammes hardest. I 2016 advarte FAO om at så mange som 122 millioner flere mennesker kan falle under den globale fattigdomsgrensen innen 2030, som et resultat av klimaendringene. Det er spesielt fattige familier på landsbygda som trues (FAO, 2016). Småbønders begrensede motstandsdyktighet mot klimaendringer er med andre ord en trussel mot målet om å utrydde ekstrem fattigdom innen 2030.

Det er også slik at matproduksjon står for store deler av verdens totale klimautslipp. Ifølge FNs klimapanel står landbruket, skogbruket og annen bruk av land for omtrent 13 prosent av verdens CO₂-utslipp, 44 prosent av metan-utslippene og 82 prosent av nitrogenoksid-utslippene. Det betyr at disse sektorene alene er ansvarlig for 12 milliarder tonn CO₂, eller 23 prosent av de totale utslippene av klimagasser. Legger man til videreforedling og transport av mat er det snakk om hele 30 prosent av de globale utslippene (IPCC, 2019). Landbruk utgjør 12 prosent av verdens landareal, og produksjonen av mat står for 70 prosent av all ferskvannsbbruk. På toppen av dette, går mellom 25 og 30 prosent av all mat vi produserer tapt eller blir kastet (IPCC, 2019).

Når man vet at verdens befolkning vil øke, og virkningene av klimaendringene vil føre til dramatiske endringer fram mot- og etter 2030, er utfordringene *større* enn å sikre nok mat til alle. Utfordringen vil bli å produsere nok mat til en økende befolkning, samtidig som man minimerer utslipp og tar i bruk mindre areal til matproduksjon. Økt matproduksjon må skje

på måter hvor vi reduserer landbrukets miljøskader, og bruker areal på en effektiv og klimasmart måte.

2.4 For lite og for mye mat

Som følge av økte klimaendringer og flere konflikter, samt økende økonomisk ulikhet og manglende fordeling, er det nå stadig flere mennesker som sulter,ⁱⁱ lider av underernæringⁱⁱⁱ eller feilernæring^{iv} globalt. I 2015 var det om lag 785 millioner mennesker som sultet, i 2018 hadde tallet steget til 821 millioner (FAO, 2019). Siden verdens totale befolkning har økt i samme periode, er andelen som sulter på stabile 11 prosent, det vil si om lag én av ni mennesker i verden. I noen land, slik som Den sentralafrikanske republikk, Tsjad, Madagaskar, Jemen og Zambia er det alarmerende høye sultnivåer, og i stadig flere land øker både matusikkerheten, underernæringen og feilernæringen (von Grebmer, et al., 2019).

Ifølge HLPE er så mange som 1 av 3 mennesker i verden i dag feilernærte. Hvis trenden fortsetter, vil halvparten av oss lide av feilernæring om ti år. Dette står i sterk kontrast til bærekraftsmål 2.2 om å utrydde alle former for feilernæring (HLPE, 2017)

Mens sult fortsatt er et alvorlig globalt problem, og faktisk øker også i noen høyinntekstland som Storbritannia og USA, så øker overvekt og fedme raskt over hele verden, inkludert i lav- og mellominntekstland. Derfor er feilernæring nå et utbredt problem uavhengig av geografiske skiller. Forskjellige former for feilernæring kan eksistere innad i samme land eller samfunn, og til og med innad i samme husstand eller ramme samme individ over tid. Mange lands helsesystemer opplever en «trippel byrde», der underernæring øker og sameksisterer med feilernæring. Sistnevnte gir utslag i mangel på mikronæringsstoffer, samt en rask økning i overvekt, fedme og kostholdsrelaterte kroniske sykdommer som diabetes type 2 og hjerte- og karsykdommer.

Økende økonomisk ulikhet er én driver, mangel på kunnskap en annen, aggressiv markedsføring en tredje. Økonomisk vekst og økt velstand har ført til en omfattende endring i folks matvaner. Mange som tidligere hadde et plantebasert kosthold, spiser nå mer kjøtt og ferdigprodusert mat med høyt innhold av salt, sukker, fett og flere kalorier. Ferdigprodusert mat er ofte næringsfattig mat og er ofte også billigere enn annen mat (HLPE, 2017).

Det er en menneskerett å spise seg mett, uttalt i FNs verdenserklæring for menneskerettigheter fra 1948, og gjentatt i konvensjonen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter som trådte i kraft i 1976. Land som har ratifisert denne konvensjonen, må overholde bestemmelsene ved å innlemme dem i landets lovverk, eller sørge for at landets lover ikke er i strid med bestemmelsene. Dermed er landene forpliktet til å respektere, beskytte og innfri innbyggernes rett til mat.

Retten til mat er også uttalt i en rekke andre konvensjoner, slik som FN-konvensjonen om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner, FNs konvensjon om barnets rettigheter, og FN-konvensjonen om rettighetene for mennesker med nedsatt funksjonsevne. På FNs toppmøte om matsikkerhet (WFS) i Roma i 1996, ble retten til mat bekreftet i møtets erklæring (FAO, 1996). I tillegg lanserte FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) frivillige retningslinjer for gradvis realisering av retten til mat i 2004. Disse retningslinjene bygger på internasjonal lov, og er anbefalinger til stater på hvordan retten til mat i

konvensjonen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter skal iverksettes. Også i FNs bærekraftsmål, spesifisert i mål nr. 2, er retten til mat gjentatt og bekreftet. Samtidig som bærekraftsmålene ble lansert, startet også FNs tiår for ernæring (2016-2025). Dette er ment som en oppfordring til myndigheter og andre relevante aktører om å øke investeringene i ernæring og implementere tiltak for å utrydde under- og feilernæring.

Selv om mange land har implementert konvensjonene og retningslinjene i sine nasjonale lover, og flere til og med i sine grunnlover, er det mange som ikke innfrir innbyggernes rett til mat. Dette skyldes ofte manglende politisk vilje, svake offentlige institusjoner, manglende finansiering, lite demokratisk kontroll, lav deltagelse fra sivilsamfunn og marginaliserte grupper, og manglende koordinering mellom ulike politiske nivå (FAO, 2019). Konflikt, naturkatastrofer, klimaendringer og andre eksterne forhold kan riktignok påvirke produksjon og distribusjon av mat, men mangel på tilgang til mat, feil- og underernæring og sultkatastrofer er i all hovedsak menneskeskapte.

Nobelprisvinneren Amartya Sen's innflytelsesrike forskning på dette området viser for eksempel hvordan sultkatastrofer kan inntreffe selv i land og områder med høy matproduksjon (Sen, 1981). Det er med andre ord ikke slik at produksjonen av mat i et land i seg selv er en indikator på befolkningens matsikkerhet. Sen's hovedargument er at det er individets *mulighet* til å skaffe seg den tilgjengelige maten som påvirker matsikkerheten. Disse mulighetene vil avgjøres av produksjon, handelsmuligheter, rettigheter gitt av staten og andre sosiale og økonomiske forhold (Sen, 1981).

I en artikkel fra 2016 argumenterer de to norske forskerne på sult og matsikkerhet Ola Westengen og Dan Banik for at begrepet matsystemer bryter med den mer ensrettede produksjonstilnærmingen, og således representerer en videreføring av Sen's mer systemiske tilnærming (Westengen & Banik, 2016). Da de globale matvareprisene steg til himmels i 2007/2008, ble økt produksjon ble sett på som løsningen. Ifølge de to forskerne påvirket også dette norsk utviklingspolitikk i årene som fulgte (Westengen & Banik, 2016). I det neste kapitlet diskuteres hvorvidt innføringen av begrepet «matsystemer» i norsk utviklingspolitikk faktisk betyr et brudd med en slik ensrettet tilnærming, og hvorvidt politikken legger til rette for å jobbe bredere og mer systemisk enn foregående år.

3 System og samstemthet

3.1 Politikk med potensial

Nesten like lenge som Norge har vært en aktør i internasjonal bistand- og utviklingspolitikk, har landbruk og matsikkerhet stått på agendaen. Likevel må vi helt tilbake til 1970-årene for å se at det var et tydelig politisk prioritert område. Dette skyldtes i stor grad en generell internasjonal trend både i forskning og politikk med stort fokus på viktigheten av landbruk og utvikling for å bekjempe fattigdom. Det ble også anerkjent at Norge hadde et godt kunnskapsmiljø på landbruk og en sterk bondebevegelse, som kunne være nyttig i samarbeid med utviklingsland. Norge bygde i denne perioden opp forsknings- og kunnskapsmiljøer på landbruksbistand, støttet organisasjoner som drev med denne typen bistand, og ikke minst nasjonale myndigheters landbruksinstitusjoner og lokale bønder og kooperativer. På denne tiden gikk mellom 15-20 prosent av norsk bistand til landbruk og matsikkerhet (Regjeringen, 2004).

Fra 1980- og 1990-tallet var helt andre tematiske områder i vinden på det utviklingspolitiske feltet. Ifølge Verdensbanken (2007) sank den totale globale bistanden til landbruk fra 18 prosent i 1979, til 3,5 prosent i 2004. Dette til tross for at det gang på gang er slått fast at investeringer i landbruket er én av de mest effektive måtene å redusere fattigdom på. Det skyldes først og fremst at flesteparten av verdens fattige bor på landsbygda og er tilknyttet landbruket på en eller annen måte. Vekst i landbrukssektoren anslås å være to til fire ganger mer effektivt for å øke inntekten til de fattigste, sammenlignet med andre sektorer. Landbrukssektoren er også helt sentral i å øke den økonomiske veksten. I mange utviklingsland utgjør landbrukssektoren om lag 25 prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP) (Verdensbanken, 2019). FAO anslår at en økning i underernæring vil redusere BNP i Afrika og Asia med 11 prosent (FAO, 2019, s. 27).

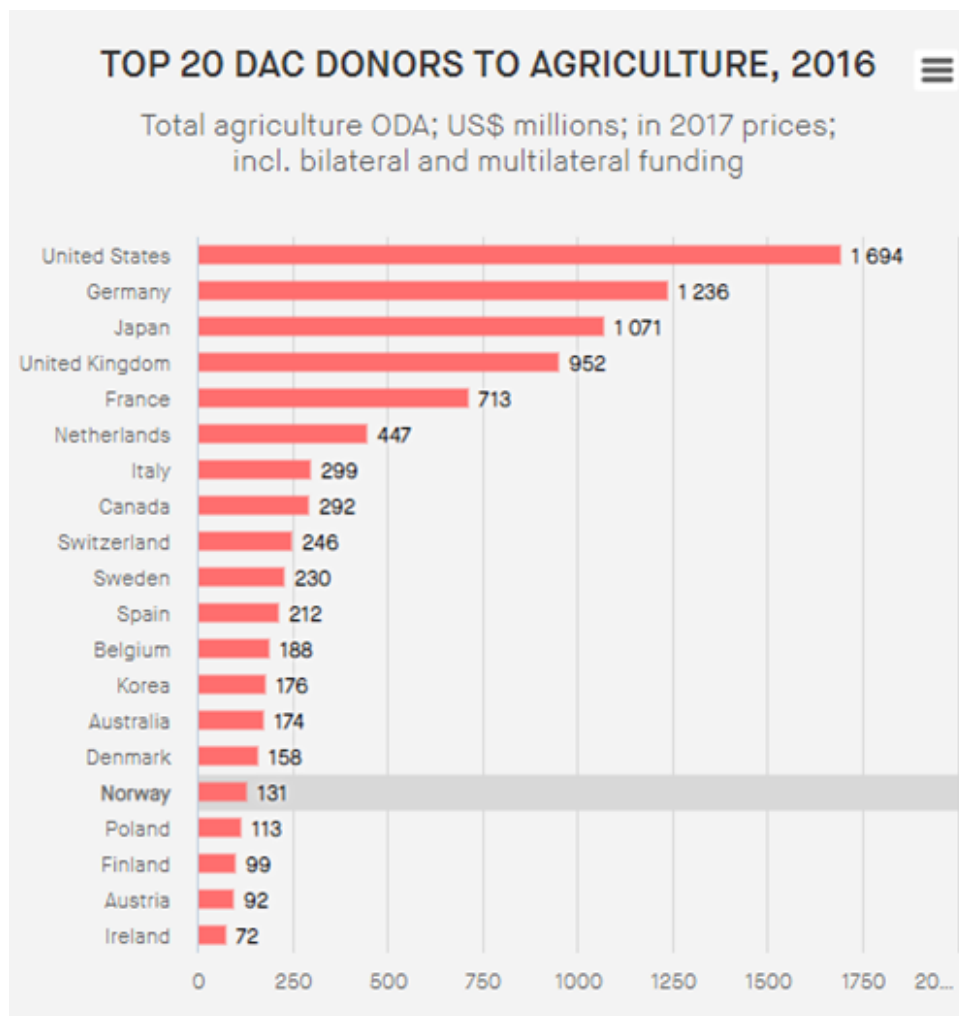
Ser vi tilbake de siste to tiårene, må det sies at landbruk og matsikkerhet ikke har vært en prioritet i norsk utviklingspolitikk, selv om støtten har økt noe i perioden 2010-2020, sammenlignet med 2000-2010. I den første perioden lå norsk bistand til landbruk på mellom to og tre prosent av den totale bistanden. I 2011 var den samlede bi- og multilaterale norske bistanden til landbruk på 671 millioner kroner, av et budsjett på 27,7 milliarder (Norad, 2012). Den totale internasjonale bistanden til landbruksutvikling skøyt fart rundt 2007, og nådde en topp i 2017 på 10,4 milliarder dollar. Dette tilsvarte en reell økning på 21 prosent på fem år. Men selv om det er en betydelig økning i absolutte tall, har andelen bistand til landbruk og landbruksutvikling ifølge Donor Tracker globalt ligget på beskjedne fem-seks prosent av all bistand siden 2013 (Donor Tracker, 2019).

Det kan tidvis være vanskelig å sammenligne ulike giverlands bistandsprioriteringer og konkrete bevilgninger, fordi det varierer hva de ulike landene legger inn i sine budsjettlinjer. Det er også vanskelig å si nøyaktig hva Norge bruker på ulike tematiske områder, fordi ulike bevilgninger og programmer kan inneholde ulike mål på samme tid, som for eksempel jobbskaping og landbruksutvikling. Norge gir mye bistand til mat og ernæringstiltak i humanitære kriser, og det finnes også bevilgninger under andre poster, som for eksempel utdanning. Ifølge en gjennomgang gjennomført av forskningsstiftelsen FAFO på oppdrag for

Forum for Utvikling og Miljø, gikk hele 22 prosent av all norsk bistand til mat- og ernæringsrelaterte prosjekter i 2017, men størstedelen går altså til å sikre mattilgang i krise- og konfliktsituasjoner (FAFO & ForUM, 2019).

Likevel er det liten tvil om at Norge er langt etter andre givere når det gjelder å prioritere midler til landbruk, skog og fiske. I 2016 utgjorde denne støtten fortsatt kun tre prosent av den totale norske bistanden, langt bak gjennomsnittet i OECD på sju prosent. Norge ga i 2016 131 millioner dollar. Det er en 16. plass sammenlignet med de andre OECD-landene (Donor Tracker, 2019).

Figur 2: De 20 største giverne til landbruk, skog og fisk, basert på estimer fra OECD DAC (Donor Tracker, 2019).



Utenriksdepartementet oppgir at økningen på 100 millioner til handlingsplanen på bærekraftige matsystemer i årets budsjett er lagt til på post 162.71 *Matsikkerhet, fisk og landbruk*. De oppgir videre at støtte til landbruk og matsikkerhet også inngår på *andre* budsjettposter som næringsutvikling, klima- og miljø, hav, støtte til sivilsamfunn og humanitær assistanse. Ifølge Utenriksdepartementet vil det i 2020 brukes 1.192 milliarder kroner på tiltak innen matsikkerhet, fisk og landbruk (Utenriksdepartementet, 2020). Også over klima- og skogsatsningene finansieres tiltak som er relevante for planen. Programmet

«Landbruk for utvikling» på fire millioner for 2020 inngår i handlingsplanen men dekkes over posten Utdanning, forskning og faglig samarbeid som del av Kunnskapsbanken (Norad, 2020).

Uansett er det grunn til å hevde at Norge ligger etter en rekke andre givere når det gjelder å prioritere matsikkerhet og matsystemer. Dette til tross for at det har blitt lansert en rekke stortingsmeldinger, handlingsplaner og strategier omhandlende landbruk og matsikkerhet.

I 2003 anbefalte et utvalg satt ned av Bondevik II-regjeringen at norsk landbruksbistand burde være på 15 prosent av den totale bistanden (ForUM, 2012). Ifølge *Stortingsmelding 35 Felles kamp mot fattigdom – en helhetlig utviklingspolitikk* (Regjeringen, 2004) var norsk bistand til landbruk på 3,9 prosent av den totale bistanden. Regjeringen ytret tydelig ønske om å øke denne, og samme år lanserte daværende utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson *Landbruk mot fattigdom, Regjeringens handlingsplan for landbruk i utviklingspolitikken (2004)*. Denne inneholdt hele 50 «regjeringen-vil»-punkter, mange av dem er ikke så ulike tiltakene som foreslås i nåværende regjeringens handlingsplan femten år senere.

Disse punktene ble i liten grad fulgt opp etter 2005. De rødgrønne løftet på sin side fokuset på sammenhengen mellom matsikkerhet og klima. Spesielt ble landbruksbistand sett i forhold til klimatilpasning. I 2006 lanserte Stoltenberg-regjeringen med utviklingsminister Erik Solheim i spissen en handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid (2006), og i 2010 Stortingsmeldingen *Mot en grønnere utvikling – om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken (2010)*.

I 2012 kom *Strategi 2013-2015, Matsikkerhet i et klimaperspektiv* (Regjeringen, 2012). Utgitt av utviklingsminister Heikki Holmås, landbruks- og matminister Trygve Slagsvold Vedum, fiskeriminister Lisbeth Berg-Hansen og miljøvernminister Bård Vegar Solhjell. Denne strategien var et forsøk på å samle ny, norsk satsning på global matsikkerhet. Fokuset var å øke produktiviteten i landbruk, fiskeri og akvakultur, samt å bevare økosystemer (FAFO & ForUM, 2019).

Under Erna Solbergs regjering har landbruk, matsikkerhet og klima vært omtalt i en rekke stortingsmeldinger, og spesifisering av hvilke multilaterale organisasjoner, NGOer og andre tiltak som bevilges penger finnes i de årlige statsbudsjettene. Stortinget har i begge perioder, selv om regjeringen har byttet både farge og partisammensetning, etterspurt økt satsning på landbruk og matsikkerhet i utviklingspolitikken.

Likevel er det først i 2019 og med den nye handlingsplanen, at det *kan se ut som* et reelt skifte er på gang. Forskjellen fra tidligere strategier og planer er at vi nå også har fått FNs bærekraftsmål, et forsterket fokus på klima, og ikke minst en større forståelse av utfordringene gjennom det bredere perspektivet matsystemer gir. Til sammen kan dette legge til rette for en mer helhetlig og systemisk tilnærming til problemet. Om vi lykkes vil avhenge av om hvorvidt faktiske bevilgninger vil øke, om man setter langsiktige mål og konkrete tiltak som jobbes med over tid, om det settes av nok menneskelige ressurser i forvaltningen til å følge opp, og om man tør å gå inn i de mer dyptgripende politiske dilemmaene. Om handlingsplanen for bærekraftige matsystemer ikke lykkes med dette, og i verste fall ender i en ny skuff, for eksempel ved et regjeringsskifte i 2021, vil det være et stort nederlag for alle de som har jobbet utrettelig for å løfte dette temaet på den politiske agendaen.

3.2 Svakheter ved handlingsplanen for bærekraftige matsystemer

Som diskutert over, representerer handlingsplanen for bærekraftige matsystemer i stor grad en videreføring av eksisterende politikk, men med en oppdatert og fornyet problembeskrivelse av verden vi lever i akkurat nå. Analysen som ligger til grunn for handlingsplanen er basert på internasjonal forskning og rapporter fra FN-organisasjoner og andre tunge aktører. De fire tematiske hovedsatsningene i planen: matproduksjon, verdiskaping og marked, ernæring og kosthold, og politikk og styresett, er også godt begrunnet. Likevel har planen noen tydelige svakheter og noen åpenbare utfordringer og dilemmaer som ikke drøftes tilstrekkelig.

For det første fremkommer det ikke tydelig nok hvordan regjeringen skal ivareta det brede perspektivet som begrepet *bærekraftige matsystemer* legger opp til. Dette kan bidra til forvirring om hvilke konkrete problemer planen er ment å løse, men også føre til at ulike aktører tolker Norges engasjement på området ulikt. Dette igjen vil være en risiko for at man får en springende og silobasert implementering. Noen vil for eksempel kunne si at det er økt matproduksjon som er viktigst, mens andre vil jobbe for økt markedsadgang. Begge deler kan være riktig og viktige tiltak, men uten det helhetlige perspektivet som ligger til grunn for de mest brukte definisjonene av bærekraftige matsystemer, vil det være en risiko for kortsiktig «cherry picking» hvor den helhetlige, langsiktige og politiske inngangen settes til side.

For eksempel står det i handlingsplanen at: “Systemtilnærmingen skal ivaretas ved at nye tiltak systematisk vurderes opp mot handlingsplanens målsetninger. Videre skal nye tiltak vurderes i forhold til hverandre med den hensikt å bidra til bærekraftige systemer” (Regjeringen, 2019, s. 42), men det står ingenting konkret om *hvordan* dette skal gjøres eller hvem som skal gjøre hva for å ivareta det konkrete målet og/eller helheten.

Dette bringer oss over på den andre svakheten ved handlingsplanen, nemlig at den preges av svært mange overordnede mål. Det hører bedre hjemme i en Stortingsmelding enn i en handlingsplan. Noen unntak finnes riktignok, for eksempel at det skal etableres et «Landbruk for utvikling»- program i Kunnskapsbanken i Norad, og at det skal opprettes et tiårig ernæringsprogram (Regjeringen, 2019). Bortsett fra dette preges målene av begrepsbruk som i liten grad sier noe om hvordan, hvor mye eller hvem som skal gjennomføre dem. Gjennomgående i planen brukes ord som «bidra til», «støtte opp om», «styrke og videreutvikle», «være en aktiv pådriver for» osv. Dette er vel og bra, men gjør at det også kan tolkes som en videreføring av allerede eksisterende politikk, uten konkrete ambisjoner.

Selv om handlingsplanen nevner bærekraftsmål nr.2 gjennomgående, er det lite direkte kobling mellom målene i handlingsplanen og de 8 delmålene under bærekraftsmål 2 (se boks). Når Norge allerede må rapportere til FN på disse målene, og de er godt gjennomarbeidet og kjent over hele verden, stiller vi spørsmålsteget ved at ikke målene i handlingsplanen legges tettere opp til disse. Heller ikke delmålene til FN er veldig konkrete, men de kunne blitt benyttet som utgangspunkt for en norsk konkretisering.

Bærekraftsmålene har også en rekke indikatorer som kunne vært nyttig for implementeringen av den norske handlingsplanen.

FNs bærekraftsmål 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, markeder og muligheter for verdiøkning samt sysselsetting utenfor landbruket

2.4 Innen 2030 sikre at det finnes bærekraftige systemer for matproduksjon, og innføre robuste landbruksmetoder som gir økt produktivitet og produksjon, bidrar til å opprettholde økosystemene, styrker evnen til tilpasning 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 gjennom veldrevne og rikholdige frø- og plantelagre 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 tradisjonell kunnskap, i tråd med internasjonal enighet

2.a Øke investeringene, blant annet gjennom bedre internasjonalt samarbeid, i infrastruktur på landsbygda, forskning og veiledningstjenester innenfor landbruket, teknologiutvikling og opprettelse av genbanker for planter og husdyr, med sikte på å forbedre produksjonskapasiteten i landbruket i utviklingsland, særlig i de minst utviklede landene

2.b Korrigere og hindre handelsbegrensninger og -vridninger på verdens landbruksmarkeder, blant annet gjennom en parallell avvikling av alle former for eksportsubsidier på landbruksvarer og alle eksporttiltak med tilsvarende 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 tilgang til markedsinformasjon, blant annet om matreserver, for å bidra til å begrense ekstreme svingninger i matvareprisene.

Det står riktignok i handlingsplanen at man skal «koble resultatmålene og handlingspunktene til konkrete bærekraftsmål og delmål som ledd i oppfølgingen av Norges rapportering på bærekraftsmålene» (Regjeringen, 2019), men ikke hvordan eller hvem som skal gjøre dette. Det er påbegynt et arbeid i Utenriksdepartementet for å se på hvordan

dette kan gjøres. Målet må være å få til en god, integrert og helhetlig rapportering, som ikke fører til dobbeltarbeid eller dobbelrapportering, men henger tydelig sammen med den rapporteringen departementene allerede gjør knyttet til FNs bærekraftsmål.

Man kan tenke seg at en slik helhetlig inngang hadde vært enklere om Norge hadde en handlingsplan for *alle* FNs bærekraftsmål, slik for eksempel Sverige, Danmark og Finland. Et flertall på Stortinget har etterspurt en «en plan for hvordan Norge vil gjennomføre bærekraftsmålene, nasjonalt og internasjonalt» (Stortinget, 2017). En handlingsplan har også vært et krav fra en rekke sivilsamfunnsorganisasjoner de siste årene, men har ikke nådd frem. Nylig ble det klart at kommunalminister, Nikolai Astrup har fått i oppgave å koordinere Norges arbeid med FNs bærekraftsmål. Det vil være viktig at han og utviklingsministeren samarbeider godt og utfyller hverandres ansvarsområder, slik at ikke det blir et unaturlig skarpt skille mellom det internasjonale og nasjonale i oppfølgingen. Vi skriver mer om samstemthet og mulige dilemmaer under.

For det tredje, og som for så vidt er nytt i handlingsplanen for bærekraftige matsystemer, er at Norge nå skal «ta et internasjonalt lederskap» på dette området. Det er vel og bra, men igjen er det vanskelig å se hvordan dette skal gjøres i praksis og hvordan det er annerledes enn arbeidet som allerede gjøres. Det står riktignok at Norge skal «bidra aktivt på multilaterale arenaer og plattformer der det utarbeides veiledninger, retningslinjer for politikk og standarder for bærekraftige matsystemer» (Regjeringen, 2019, s. 40). Men hva er nytt her? Norge er allerede kjent for å prioritere slike internasjonale arenaer. Hva skal bli annerledes nå? Det spesifiseres ikke. Et annet spørsmål er hvordan dette lederskapet skal balanseres mot andre lederskap vi allerede har uttrykt at vi tar, slik som for eksempel på utdanning, helse og havforvaltning.

For å ta et internasjonalt lederskap holder det ikke kun å sette av mer penger. En åpenbar utfordring for at vi skal lykkes er nok hoder og hender til å sikre god oppfølging. Norsk bistandsbyråkrati, det vil si Norad og Utenriksdepartementet, er midt i et reformarbeid hvor det fortsatt gjenstår en del omorganisering. Hvorvidt ambassadene og de nødvendige fagavdelingene får de ressursene de trenger til å «ta et internasjonalt lederskap» vil utvilsomt ha stor betydning.

Allianser må også etableres og vedlikeholdes, og tiltak bør i så stor grad som mulig igangsettes og følges opp i samarbeid med andre land og multilaterale organisasjoner. Andre givere, slik som for eksempel EU, Tyskland og Nederland, har hatt klimatilpasning, landbruk og matsikkerhet høyere på den utviklingspolitiske agendaen enn det Norge har hatt de siste årene. Én av de viktigste rapportene som ble utgitt i 2019 var *Adapt Now: A Global Call for Leadership on Climate Resilience* (Global Commission on adaptation, 2019), som kom med en rekke konkrete forslag til myndigheter og bedrifter om hvordan de kan fremme nye og bedre løsninger for klimatilpasning.

Kommisjonen som sto bak denne ledes av Ban Ki-moon (FNs 8. generalsekretær), Bill Gates, (leder av Bill & Melinda Gates Foundation), og Kristalina Georgieva (leder av det internasjonale pengefondet (IMF)), og inkluderer 34 innflytelsesrike ledere fra politikk, internasjonale organisasjoner, akademia og næringsliv. I tillegg er kommisjonen støttet av 20 land. Norge er ikke blant disse. I rapporten pekes det på at ved å investere 1,8 billioner dollar, det vil si 16 000 milliarder kroner i klimatilpasning over de neste ti årene, vil man få

en gevinst på 7,1 billioner dollar. Rapporten anbefaler spesielt å investere i landbruk, tilgang til ferskvann, infrastruktur som tåler endringene i klimaet, og systemer som kan varsle folk når ekstremt vær er i anmarsj (Global Commission on adaptation, 2019).

For det fjerde er det en utfordring at handlingsplanen ikke skisserer en baseline som sier noe om hvor vi er nå, og heller ingen konkrete indikatorer for måling av resultater underveis mot dit vi skal. Handlingsplanen har et fireårs-perspektiv og en rekke overordnede mål, men sier ikke hva man ønsker å oppnå *når*, kun at det: «legges opp til en midtveisgjennomgang i 2021 og sluttevaluering i 2023». (Regjeringen, 2019, s. 42). Det står heller ikke noe om hvordan man skal bruke og lære av resultater og erfaringer underveis, eller hvordan slik kunnskap skal systematiseres og forvaltes.

I den eneste større evalueringen som er gjort av norsk bistand til landbruk og matsikkerhet det siste tiåret, en gjennomgang av den bilaterale norske støtten til dette, ble nettopp manglende baseline, data og læring trukket fram som svakheter (Norad, 2013).

En rekke evalueringer av norsk bistand de siste årene har nettopp pekt på at Norge er for dårlig til å systematisere og lære av egne resultater. I en omfattende evaluering av den norske bistandsforvaltningens resultatbaserte praksis fra 2018, er én av hovedkonklusjonene at Utenriksdepartementet og Norad er mer opptatt av å innhente resultatinformasjon fra partnere, enn å bruke informasjonen til å bedre norsk bistand. Videre trekker denne evalueringen fram at Utenriksdepartementet mangler en resultat- og læringskultur. Med det menes at ansatte ikke systematisk oppsøker kunnskap om hva som fungerer og hvorfor, og heller ikke bruker slik kunnskap i beslutninger. En annen utfordring evalueringen trekker fram er at beslutningene noen ganger tas før resultatinformasjon foreligger (Norad, 2018). Lignende funn fremkommer også i OECDs nylige *peer-review* av norsk bistand. Her står det blant annet at norsk bistand mangler strategisk ledelse og kunnskapsstyring (OECD, 2019).

I og med at den nye handlingsplanen for bærekraftige matsystemer ble lansert i etterkant av disse evalueringene, og påfølgende debatter både på Stortinget og i offentligheten, er det synd at det ikke er lagt større vekt på kunnskapsinnhenting og læring. Det betyr selvfølgelig ikke at det likevel ikke vil skje i praksis, men her kunne regjeringen brukt anledningen til å vise at de tar denne kritikken på alvor.

For det femte fremkommer det ikke i handlingsplanen hvor mye midler som skal avsettes til gjennomføringen. I statsbudsjettet for 2020 har regjeringen bevilget 100 nye millioner til implementering av planen (Regjeringen, 2019), men dette er på langt nær nok skal man faktisk sikre reell endring og faktisk implementering av alle de store målene som inngår i den. Som nevnt er ikke Norge en stor giver på disse temaene sammenlignet med andre land. Det er heller ikke sikkert vi trenger å bli blant de største, men skal man faktisk levere på de høye ambisjonene i handlingsplanen innen 2023, må mer midler på bordet.

Oppsummert gir dette grunnlag for å hevde at det helhetlige perspektivet delvis er ivaretatt i den norske handlingsplanens analysedel, men uten en tydelig definisjon eller baseline, med overordnede og ikke konkrete tiltak, og for lite menneskelige og økonomiske ressurser, er det vanskelig å forstå nøyaktig hvordan planen skal levere på den komplekse virkeligheten den beskriver og de høye ambisjonene. Det betyr ikke at man ikke kan få det til, men det vil kreve både politisk vilje, tilstrekkelige ressurser, og evne til samarbeid på tvers av departementene og innad i forvaltningen.

Til sist er det særdeles problematisk at planen ikke skisserer hvordan den vil gripe inn i norske politiske dilemmaer, og hva som er ansvaret til de ulike departementene. Dette diskuterer vi i neste del av notatet.

3.3 Samstemt politikk for bærekraftige matsystemer

Handlingsplanen for bærekraftige matsystemer er signert av syv ministre på vegne av sine departementer; utenriksministeren, utviklingsministeren, landbruk- og matministeren, fiskeriministeren, eldre- og folkehelseministeren, klima- og miljøministeren og næringsministeren. Likevel sier planen lite om hva Norge må gjøre på hjemmebane for en bedre og mer helhetlig utenriks- og utviklingspolitikk, ei eller hvordan de ulike departementene skal jobbe sammen for å levere resultater. Med andre ord er samstemthetsperspektivet, det vil si hvordan de ulike politikkområdene skal dra i samme retning, fraværende. Dette til tross, i sin rapport om samstemt politikk for bærekraftig utvikling 2019, som ble lagt fram 7. oktober 2019 sammen med statsbudsjettet for 2020, pekte regjeringen på at 2030-agendaen med bærekraftsmålene har styrket forståelsen av hvor viktig samstemt politikk er, og utdypet det slik:

«Den viktigste endringen er at fokuset har gått fra å se på forholdet mellom ulike politikkområder og mål for bistand og samarbeid med utviklingsland, til å se på hvordan all politikk som føres ute og hjemme påvirker og støtter opp om de globale bærekraftsmålene.» (Regjeringen, 2019, s. 175).

I handlingsplanen for bærekraftige matsystemer er det noen åpenbare politikkområder som burde vært diskutert. Vi velger her å legge vekt på de to vi mener har størst påvirkning på implementeringen av handlingsplanen for bærekraftige matsystemer.

Det første er klimapolitikken. Utviklingsminister Dag Inge Ulstein (KrF) har lovet mer penger til klimatilpasning i fattige land. Det er også bistand til klimatilpasning utviklingslandene ber mest om. Ifølge den internasjonale hjelpeorganisasjonen Oxfam går imidlertid for lite av den globale klimafinansieringen til de fattigste landene, og for lite går til klimatilpasningstiltak (Oxfam, 2018). Dette gjelder også den norske klimabistanden.

Klima- og skogsatsingen er Norges største klimatiltak, og brukes ofte som eksempel på at Norge bidrar til de globale kuttene av CO₂. I 2018 ble det overført 2,9 milliarder kroner til skoginitiativet. I løpet av ti år har Norge utbetalt til sammen 25 milliarder kroner til redusert avskoging i tropiske skogland gjennom satsingen. Norge er også en stadig større giver til det grønne klimafondet, som omtales som verdens største klimafond og er ved siden av Verdensbanken en av de viktigste kildene for finansiering av klimatiltak i utviklingsland. I september 2019 annonserte statsministeren at regjeringen vil doble bidraget til Det grønne klimafondet fra 400 millioner til 800 millioner kroner per år fra 2020 (Regjeringen, 2019).

Dette er en viktig og riktig prioritering, men sett i sammenheng med behovet, er det likevel på langt nær nok. I en rapport fra 2018 som Kirkens Nødhjelp, Regnskogsfondet, Forum for Utvikling og Miljø og Naturvernforbundet står bak, argumenteres det for at Norge bør gi 50 milliarder kroner i året til globale utslippskutt og 15 milliarder til tilpasning, for å kompensere for våre egne historiske utslipp (Kantha, Holz, & Athanasiou, 2018).

I tillegg til at mer midler må gis til klimatilpasning og støtte til andre lands klimautslipp, må Norge ta større kutt hjemme. I dag er ikke norsk klimapolitikk samstemt, men ustemt. For at Norge skal ta sin rettferdige andel av den nødvendige innsatsen mot klimaendringene, vil dette kreve en mye mer ambisiøs klima- og næringspolitikk. Hvordan dette kan gjøres har Tankesmien Agenda blant annet skrevet om i notatet *Grønn vekst for framtida* (Tankesmien Agenda, 2019). Rapporten til de norske organisasjonene nevnt over, skisserer at Norge bør sette seg mål om 53 prosent kutt innen 2030 for å ta sitt globale ansvar (Kantha, Holz, & Athanasiou, 2018).

Kutt må gjøres i alle sektorer, ikke bare i olje- og gassektoren. Landbruksproduksjon og transport av matvarer – ledd i det norske matsystemet – står også for store utslipp. I 2018 sto jordbruket for 8,6 prosent av de totale klimagassutslippene i Norge. Dette er riktignok en nedgang på om lag fem prosent fra 1990, men det er knyttet stor usikkerhet rundt størrelsen på utslippene fra jordbruket. Årsaken er at disse utslippene påvirkes av lokale forhold som for eksempel nedbør, jordbearbeiding og jordsmonn (Miljødirektoratet, 2019).

Transportsektoren under ett står for så mye som 32 prosent av alle norske utslipp. Det er vanskelig å si med sikkerhet hvor mye som kan knyttes til det norske matsystemet, men vi vet at sjøfart og fiske, jordbruksmaskiner og tungtransport på veiene er alle store bidragsyttere (Miljødirektoratet, 2019).

Et annet bidrag til CO₂-utslipp er matsvinn og matavfall. NRK-dokumentaren Matsjokket fra høsten 2019, viste at hver og en av oss kaster 42,6 kilo spiselig mat hvert år (NRK, 2019). I 2017 ble det inngått en avtale mellom matvarebransjen og myndighetene for å redusere norsk matsvinn med femti prosent innen 2030. Halvingen skal oppnås gjennom delmålene 15 % reduksjon i 2020 og 30 % reduksjon i 2025 ut i fra 2015-nivå. Partene i avtalen er forpliktet til å rapportere på utviklingen i mengde og sammensetning av matsvinn. (Regjeringen, 2017). Ifølge Østfoldforskning har denne allerede hatt en effekt, og matsvinnet i Norge er på vei ned (Stensgård, Prestrud, Hanssen, & Callewaert, 2018). Dette viser at konkrete mål og krav om rapportering fra politisk hold har en effekt.

Det andre samstemthets-dilemmaet er handel. I handlingsplanen står det at Norge skal være en «aktiv pådriver» for frihandel, og at «frihandel er en sentral forutsetning for den globale matsikkerheten» (Regjeringen, 2019, s. 36). At en norsk regjering på høyresiden skriver dette eksplisitt, er ikke overraskende. Dessuten er vi i Norge grunnleggende positive til fri handel på tvers av landegrensene. Vi er et lite land med en svært ensidig næringsstruktur og har alt å tjene på internasjonal handel.

Likevel rimer ikke utsagnet med den praktiske politikken Norge selv fører på landbruksfeltet. Skiftende regjeringer har over tid bygget en proteksjonistisk landbrukspolitikk med rause subsidie- og støtteordninger fordi vi ønsker å opprettholde egen matforsyning og spredt bosetting. Dette står Norge selvsagt fritt til å bestemme, og det finnes gode argumenter for at denne politikken bør opprettholdes. Dilemmaet oppstår når regjeringen samtidig skriver at frihandel er en forutsetning for den globale matsikkerheten.

Mye tyder på at frihandel ikke er riktig medisin for global matsikkerhet og bærekraftige matsystemer. I en omfattende studie på oppdrag for FAO, viser for eksempel den innflytelsesrike økonomen Ha Joo Chang at land som i dag er rike bygde opp sin egen landbrukssektor gjennom å ta i bruk tariff- og subsidieordninger og andre statlige

virkemidler, ikke gjennom frihandel (Chang, 2009). Mange rike land har slitt med de samme utfordringene som utviklingsland i dag står i, og som omfatter hele matsystemet. Eksempler på dette er uenigheter om landrettigheter, jordforringelse, manglende jordbruksforskning, mangel på kreditt, dårlig infrastruktur og irrigasjon, mangel på kvalitetsfrø og gjødsel, lav pris- og inntektsstabilitet, eksterne handelssjokk osv.

Et annet viktig poeng i Changs rapport er at ulike land har tatt i bruk ulike private og offentlige virkemidler. Ofte er det en kombinasjon av flere tiltak samtidig som har lyktes, slik som i Norge, noe som antyder at standard-todelingen mellom offentlig og privat sektor har lite for seg. Dessuten er ikke virkemidlene alltid vellykkede. Et viktig fellestrekk ved suksesshistoriene er likevel deres vilje til å velge løsninger som ikke passer inn i ideologiske bokser. Likevel har altså den norske regjeringen valgt å skrive at «frihandel er en sentral forutsetning for den globale matsikkerheten» i sin handlingsplan. Et mer nyansert og forskningsbasert standpunkt hadde vært på sin plass.

Et annet poeng som viser at Norges handelspolitikk er ustemt, er at samtidig som vi fører en proteksjonistisk landbrukspolitikk, fremmer vi en særdeles liberalistisk fiskeripolitikk internasjonalt. Dersom vi bidrar til å presse andre land til å gå med på betingelser innenfor fiskeriområdet som vanskeliggjør disse landenes mulighet til å bygge opp egen fiskeri- eller oppdrettsnæring, er dette åpenbart ikke positivt i et utviklingsperspektiv. Alle land bør kunne ta i bruk de samme politiske tiltakene som Norge selv har brukt i utviklingen av eget næringsliv, det være seg innenfor landbruk, fiskeri eller annet.

Når det er sagt har Norge lenge vært en viktig støttespiller for å gi utviklingsland større rettigheter i internasjonale handelsavtaler. Problemet er at den såkalte Doha-runden, som hadde som formål å gi utviklingslandene dette, ligger død. Forhandlingene i WTO har i det hele tatt stagnert og mistet praktisk relevant de siste årene. Resultatet er en dramatisk økning i regionale- og bilaterale handelsavtaler. Også Norge forhandler slike. Fordi utviklingslandene her ikke står samlet som i WTO, men forhandler hver for seg, er det en betydelig risiko for at de gir fra seg viktige rettigheter eller går med på betingelser de ikke ville gjort for eksempel i WTO.

I regionale- og bilaterale handelsavtaler inngår ofte bestemmelser som kan undergrave nasjonal politisk suverenitet og bruk av det politiske handlingsrommet. Dette kan være innenfor industripolitikk, offentlig investeringer, økonomisk regulering, eller andre kritiske politikkområder som immaterielle rettigheter, helse, arbeids- og miljøstandarder. Avtaler som primært legger vekt på vekst og utvikling gjennom internasjonal handel, vil med andre ord kunne føre til det motsatte på grunn av negative effekter på for eksempel inntektsfordeling (UNCTAD, 2019).

Skal Norge støtte opp om utviklingslandenes evne til å utvikle eget landbruk og fiskeri, må de derfor avstå fra å framforhandle slike begrensninger i bilaterale handelsavtaler. Det er Nærings- og fiskeridepartementet som framforhandler slike avtaler, uten at Stortinget er involvert. Dette betyr at det er ekstra viktig at det er åpenhet om avtalene, og om hva som vil bli de eventuelle konsekvensene, både for Norge og motparten.

I 2015 la regjeringen fram Stortingsmeldingen *Globalisering og handel – Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken* (Regjeringen, 2015). Denne åpnet opp for å gi større markedsadgang for de nest fattigste utviklingslandene gjennom GSP-ordningen.^v De

vektlegger også at de ønsker flere handelsavtaler med utviklingsland, og at de vil øke støtten til handelsrelatert utviklingssamarbeid i forbindelse med slike. Dette skal regjeringen ha ros for.

Problemet med denne ordningen er at den har liten praktisk verdi, fordi det likevel er vanskelig for mange utviklingsland å eksportere til Norge (og Europa). Mangel på tilstrekkelig kunnskap, kompetanse og kapital gjør at for eksempel afrikanske selskaper er for små eller svake til at de klarer å konkurrere på det globale markedet. Dette betyr at tollfrihet i seg selv ikke er tilstrekkelig som et utviklingspolitisk tiltak. I tillegg er det slik at utviklingslandene gis tollfrihet på jordbruksvarer, men ikke på prosesserte varer. Dette fører til at fattige bønder tvinges til å eksportere ubearbeidede landbruksvarer, i stedet for å tilføre varen verdi gjennom for eksempel pakking, slik at de også kan få en større del av profitten. Vi kommer tilbake til dette under 4.2.

Til sist bør det også legges til at Norge de siste årene har fått kritikk for vår handelspolitikk av Center for Global Development i deres *Commitment to Development Index*. Forskerne bak indeksen påpeker blant annet at Norge har svært høy toll og lave kvoter på import fra utviklingsland. Norge gir også omfattende subsidier til eget landbruk, noe ekspertene ved CGD mener svekker utviklingslandenes mulighet til å selge sine varer til Norge. Samlet gjør dette at Norge på handel blir plassert nest sist av de 27 rike landene som er rangert (Centre for Global Development, 2018).

Med disse dilemmaene for samstemthet, er det viktig at handlingsplanen for bærekraftige matsystemer inspirerer de involverte departementene til å sikre at politikken de har ansvar for, også tar hensyn til utviklingslands interesser. Også utviklingsland må ha tilstrekkelig handlingsrom og fleksibilitet for å kunne ivareta matsikkerhet og en bærekraftig utvikling. Et naturlig sted å diskutere og sikre dette vil være i Samstemthetsforumet nedsatt av regjeringen i 2018, som har representanter fra ulike departement, sivilsamfunn, akademia og næringsliv. Det bør også være høyt på agendaen i samarbeidsmøtene mellom de ulike departementene som har i oppgave å følge opp handlingsplanen på bærekraftige matsystemer. Ifølge handlingsplanen skal slike møter avholdes jevnlig, og nytt møte er planlagt på nyåret 2020 (Utenriksdepartementet, 2020).

Det er også andre dilemmaer enn klima og handel som berører norsk politikk, slik som næringsliv og samfunnsansvar. Dette diskuterer vi mer i neste kapittel.

4 Hva kan Norge gjøre?

Det er opp til de ulike departementene og byråkratiet å sikre en god implementering av handlingsplanen. Vi skisserer her noen tiltak under hvert av handlingsplanens fire målområder, som bør vurderes. Det er viktig å presisere at hvorvidt disse har en effekt eller ikke, vil avhenge av kontekst, tilgjengelig kapital og ikke minst eierskap og implementeringskapasitet i mottakerlandet. Samtidig er det viktig at norsk forvaltning ikke tar seg vann over hodet og vurderer det slik at man skal innfri på alle av handlingsplanens svært brede og ambisiøse mål. Sannsynligvis vil det mest hensiktsmessige være å velge ut noen land man jobber ekstra tett med over tid. Det som igangsettes av tiltak bør være basert på gode, faglige analyser, samtidig som man tør å teste ut nye modeller og innovative virkemidler.

4.1 Matproduksjon

Som nevnt har produksjon av mer mat gjerne vært det første man har forbundet med landbruksutvikling. Mye bistand, også fra Norge har vært brukt til å igangsette programmer for å øke produksjonen av mat, med vekslende hell. Investeringsfondet Norfund mottok på 2000-tallet mye bistandsmidler for å bidra til økt landbruksproduksjon i utviklingsland, spesielt i Afrika. I flere år hadde Norfund landbruk- og matproduksjon som et satsningsområde, men svake resultater har ført til at dette nå er skalert betydelig ned. Å gå inn i produksjonsleddet i landbrukssektoren viste seg å ha høy risiko og lav lønnsomhet, i tillegg til at de flere steder møtte på problemer knyttet til landrettigheter og lokal motstand. Samlet førte dette til at Norfund gjennom 20 år fikk røde tall på sin landbruksatsning. Dessuten har det statlige investeringsfondet hatt utfordringer med å vise til en reell utviklingseffekt av sine investeringer i landbruket. Fondet har nå endret strategi fra å investere primært i produksjonsleddet, til å gå inn mer i andre deler av verdikjedene.

Grovt sett kan man si at det går et tydelig skille, delvis ideologisk men også praktisk, mellom hvorvidt man skal støtte større landbruksprodusenter eller småskala-bønder.

I en rapport fra 2019 peker Verdensbanken på at det er satsing på de små og mellomstore bøndene som vil ha størst effekt når det gjelder å bekjempe fattigdom, mens storskala plantasjer for eksport ikke gir samme effekt. Ifølge rapporten er det produksjonen av jordbruksprodukter som inngår i det daglige kostholdet som må økes, i første rekke mais, hvete, ris og rotfrukter som kassava. Småskala dyrehold kan også bli mye mer produktivt (Beegle & Christiaensen, 2019).

En annen rapport utgitt i 2019 av *Alliance for a Green Revolution in Africa* (AGRA), argumenterer langs de samme linjene. Denne vektlegger at små og mellomstore bønder er de viktigste for sysselsettingen i sektoren, sammen med tradisjonelle familiebruk. De skriver videre at små og mellomstore bedrifter innen ferdigvarer, logistikk og produksjon er på aggregert nivå de største investorene i dagens afrikanske landbruk, og de vil fortsette å spille en nøkkelrolle de kommende 10–20 årene. Samtidig peker rapporten på at disse ofte mangler sikkerhet for å kunne ta opp lån, samt andre typer ressurser og støtte (AGRA, 2019).

Dette kan for eksempel være tilgang på bedre såfrø eller gjødsel. Også offentlige subsidieordninger kan ha positiv effekt. I Malawi har myndighetene for eksempel lyktes med å økte produksjonen gjennom økte subsidier til bøndene i en tid hvor landet opplevde prisoppgang og endret klima (Haug & Westengen, 2020).

Men å satse på små og mellomstore bønder er heller ingen quick-fix. Vann er for eksempel en kritisk faktor. Bare en liten prosentandel av afrikansk landbruk er basert på kunstig vanning, og i mange områder vil det ikke være mulig å basere seg på noe annet enn regnvann. I tillegg er mangel på kunnskap og informasjon en stor utfordring. Ofte er det slik at det er de store produsentene som har tilgang til grunnleggende informasjon om vær og priser, og dermed utkonkurrerer de mindre produsentene. Det kan også være direkte konkurranse mellom de små og de mellomstore, som vil slå skjevt ut for de aller fattigste. Den produsenten, stor eller liten, som har mest og best informasjon og kapital tilgjengelig, og minst risiko, er den som vil vinne i konkurranse med de andre. Derfor er det også så viktig med andre politiske virkemidler i tillegg, som vi diskuterer under 4.4.

Det er også behov for å tenke nytt rundt rollen til småskalabønder i produksjonsleddet. Det er ikke sikkert at den beste måten å redusere fattigdom og ivareta matsikkerheten er å opprettholde, eller øke, produksjonen blant de aller fattigste og minste bøndene på deres eget landareal. I mange tilfeller vil dette nemlig være vanskelig fordi husholdningen ikke har nok land tilgjengelig. Det kan være at de mangler kapital og den økonomiske risikoen er for høy, eller det kan være at mangel på informasjon eller infrastruktur gjør at varen ikke blir priset riktig eller når markedene i tide.

En måte å møte slike utfordringer på, vil være å støtte lokale bondeorganisasjoner, samvirkemodeller og kooperativer. Norges Vel og Felleskjøpet har for eksempel samarbeidet om oppbyggingen av bedriften IKURU som er deleid av bønder i Nampula-regionen i Mosambik. Målet er å bygge opp en bedrift eid av lokale jordbrukskooperativer for å styrke bønders inntekt gjennom økt produksjon av mat og såkorn. Prosjektet er støttet av Norad og har så langt inkludert 20 000 småprodusenter (Norges Vel, 2018). Klarer man å stimulere til at utviklingslandene prosesserer mer landbruksvarer selv, vil det også være et stort potensial for å gi folk fast arbeid og inntekt i landbrukssektoren, men uten at de selv må ta all risiko.

Det er i dag få miljøer som Norfund som investerer i videreforedling eid av bøndene selv og lokale entreprenører. Med Norfunds krav om minimuminvesteringer på 3-5 millioner dollar, sier det seg selv at de fleste mindre, lokalt eide videreforedlingsbedriftene faller igjennom. Et miljø som har kapasitet til å investere i lokalproduksjon og videreforedling til lokale og regionale markeder mangler for å bygge opp bedrifter som IKURU eller andre bedrifter med lokal deltakelse. Kapital og oppfølging er kostbart, men med Norfunds eierskap i afrikanske banker bør det utvikles kapasitet til å sats på verdikjeder med et særskilt potensiale, slik cashewproduksjonen i Mosambik er et eksempel på (Norges Vel, 2018).

Det er heller ikke slik at man absolutt *ikke* bør støtte storskala produsenter, men her er forskningen mer usikker på effekten. Sannsynligvis kan norsk utviklingspolitikk bidra mer til å sikre gode arbeiderrettigheter for de som arbeider i slike bedrifter enn å investere direkte i dem. Det er også åpenbart et behov for å fjerne seg fra en idé om at prosessering av jordbruksvarer må overlates til større bedrifter i urbane områder. Mye kan skapes og videreforedles lokalt av mindre produsenter.

Et annet viktig tiltak for norsk bistand, ofte i samarbeid med lokale myndigheter eller organisasjoner, har vært å støtte såkalte modellbønder eller offentlige veiledningstjenester. Dette er bønder eller offentlig ansatte som har fått opplæring i for eksempel klimasmart landbruk, og som lærer bort til andre. Den norske organisasjonen Utviklingsfondet kan vise til gode resultater ved å støtte slike programmer (Utviklingsfondet, 2016). Men heller ikke slike ordninger er uten utfordringer. I Etiopia har det hatt en ganske stor effekt når det gjelder å nå ut til flere bønder og bidra til økt bruk av moderne innsatsfaktorer og dermed produksjonsøkning, men har også blitt brukt som en kontrollmekanisme fra myndighetenes side hvor bedrestilte bønder med den rett politiske tilhørigheten har blitt favorisert (Hailemichael & Haug, forthcoming).

Det man ser er at skal denne ordningen fungere godt, må kvaliteten på kunnskapen som spres være god og riktig motivasjon må ligge til grunn for rådgiveren/modellbonden. Mange har mottatt for lav lønn til at de har kunnet prioritere rådgivningstjenesten 100 prosent, og i noen land har de måttet dekke kostnader til transport og mobilbruk selv. Mottakerne av tjenestene er heller ingen homogen gruppe, og ikke alle vil ha forutsetninger til å legge om til mer klimasmart eller effektivt landbruk. Dette kan være fordi de har for lite dyrkbar jord, fordi de ikke har den reelle beslutningsmyndigheten over jorda (for eksempel fordi de er kvinner), eller fordi de ikke har tilgjengelig kapasitet eller kreditt. Slike grunnleggende utfordringer må forstås og håndteres. Det betyr også at det gi større resultater gjennom å iverksette flere andre tiltak samtidig, slik som for eksempel bedre infrastruktur eller innføring av barnetrygd.

Det er også et stort fokus på hvordan ny teknologi kan spille en rolle i å øke landbruksproduksjonen. For eksempel kan nye digitale plattformer bidra til samarbeid og kunnskapsdeling innad i samvirker og kooperativer, som nevnt over. Med stadig større ungdomskull og økt urbanisering i utviklingsland, spesielt i Afrika, kan bruk av ny teknologi i jordbruket være en motivasjon for at også unge ønsker arbeid i landbruk- og fiskerisektoren. Samtidig er det viktig å være klar over at heller ikke ny teknologi er noen «magic bullet». Som Haug og Westengen argumenterer i sin analyse av Malawi fungerer ny teknologi best når den reguleres og implementeres i sammenheng med andre politiske virkemidler (Haug & Westengen, 2020).

Likevel, «alt henger sammen med alt», og for å støtte opp om økt produksjon blant små- og mellomstore bønder kan det derfor være vel så riktig å gi bistand til utvikling av værinformasjons-tjenester, slik Norge nå gjør i samarbeid med Norsk meteorologisk institutt, bærekraftig tilgang til irrigasjonssystemer, eller det kan være å støtte lands helsesystemer, slik at kostnadene går ned og bøndene dermed har mer midler tilgjengelig til å investere i kvalitetsfrø og gjødsel.

Næringslivet spiller en helt sentral rolle, men da først og fremst utenfor det som gjøres gjennom bistandspolitikken. Næringslivet bidrar med viktige innsatsfaktorer til både landbruk- og fiskerinæringen, og uten deres tilstedeværelse vil det være vanskelig- om ikke umulig å øke inntektene og veksten i disse sektorene. Skal internasjonalt, nasjonalt eller lokalt næringsliv investere mer i disse sektorene må også rammevilkårene være tilstede. Å støtte samarbeidslandene i å legge til rette for gode og rettferdige rammevilkår for næringslivet, bør derfor inngå som en viktig del av oppfølgingen av handlingsplanen. Her er de bilaterale programmene Landbruk og Fisk for utvikling helt sentrale. Når

næringslivsseksjonen i Norad slås sammen med seksjonen for sivilsamfunn bør det også være større muligheter til å satse på lokale små og mellomstore bedrifter. Når det er sagt, domineres mye av verdens matproduksjon av store, globale selskaper, som bør reguleres hardere. Dette skriver vi mer om i den neste delen av notatet.

4.2 Verdiskaping og marked

Det du betaler for en landbruksvare i butikken, er betydelig høyere enn det bonden eller fiskeren som har produsert varen har mottatt i betaling. Dette gjelder om varen er produsert i Norge, Spania eller Uganda, men forskjellene kan være ekstreme. Hva en bonde sitter igjen med av profitt på en vare vil variere mellom land og sektorer. Prispåslaget på veien kan enten være reelle kostnader, for eksempel omlasting, lagring og transport av varene, men skyldes også at mellomleddet tar ut økt fortjeneste. Det er gjerne de store multinasjonale selskapene som for eksempel Kraft, Unilever og Nestlé som er vinnerne i de globale matvarekjedene.

Kakaoproduksjonen i Vest-Afrika kan brukes som et illustrerende eksempel: I dag produserer Ghana og Elfenbenskysten rundt to tredjedeler av den globale tilførselen av kakao, som er den viktigste ingrediensen i sjokolade, en industri som er verdt mer enn 100 milliarder dollar i året. De fleste kakaobøndene i Vest-Afrika er småskala-bønder og ekstremt fattige. Ghana leverer omtrent en femtedel av alle kakaobønner globalt. Dette gir en nasjonal eksportinntekt på nærmere to milliarder dollar i året. Det høres kanskje mye ut, men er mindre enn én femtiendedel av verdien av sjokoladen som er produsert, merket og solgt (Pilling, 2019).

Ifølge Cocoa-barometeret 2018 tjener en gjennomsnittlig afrikansk kakaobonde 0,78 dollar per dag (Fountain & Huetz-Adams, 2018, s. 6). I tillegg til at bøndene sitter igjen med en svært liten del av utsalgsprisen på den ferdigproduserte sjokoladen, er kakaoproduksjonen i Vest-Afrika preget barnearbeid og avskoging av landarealer. Så mange som 2,1 millioner barn i Ghana og Elfenbenskysten anslås at jobber i kakaoindustrien (Fountain & Huetz-Adams, 2018).

Når det gjelder pris, hevder selskapene at de er i et «fangens dilemma» (Fountain & Huetz-Adams, 2018). De erkjenner at de ikke betaler nok for råvaren, men med mindre hele sektoren – først og fremst konkurrentene – også er villig til å betale mer, er det ingen som vil være først ute. Resultatet er at sektoren fortsetter å holde seg til dagens priskonkurranse mens de ignorerer de fattige bøndenes levekår. Prisen på kakao er dessuten preget av volatilitet og asymmetri (Fountain & Huetz-Adams, 2018). Dette betyr at selv om utsalgsprisen på en ferdigprodusert sjokolade ofte stiger raskt når prisen på kakao går opp, synker den sakte - om den i det hele tatt synker – når kakaoprisene går ned (Bonjean & Brun, 2011). Selv om mange selskaper og forhandlere hevder at de overfører prisnedgangen til forbrukeren, er det sjelden at det skjer, og i så fall ikke umiddelbart. Fallende priser på kakaobønner fører snarere til at alle leddene i verdikjeden, unntatt bøndene, ser en økning i fortjenestemarginene. Bøndene er med andre ord i den tapende enden av forsyningskjeden og bærer praktisk talt all risikoene for prisvolatilitet.

Mange av de nåværende offentlige og private programmene i kakaoindustrien fokuserer først og fremst på tekniske løsninger knyttet til bedre produksjon, men ignorerer de underliggende og strukturelle problemene i sektoren, som handler om makt, politisk økonomi, prissetting, markedskonsentrasjon, bøndernes manglende forhandlingsmakt og manglende åpenhet og ansvarlighet hos både myndigheter og selskapene (Fountain & Huetz-Adams, 2018).

Som en del av oppfølgingen og implementeringen av handlingsplanen er det på slike områder Norge bør og kan bidra mer, dette gjelder både i dialog med samarbeidslandene og internasjonalt. Sammen med andre likesinnede land og partnerlandene, bør Norge jobbe imot markedskonsentrasjon i jordbrukssektoren og initiere diskusjoner om rettferdig prissetting. Norge bør også i større grad holde egne selskaper til ansvar, og jobbe for at det kommer mer og bedre regulering og bindende regelverk for multinasjonale selskaper.

Derfor er det gledelig at det regjeringsnedsatte Etikkinformasjonsutvalget, som hadde som mandat å vurdere om bedrifter skal pålegges en plikt til å informere om etikk i leverandørkjeden, foreslo en lov som i praksis vil innebære nettopp bindende regelverk for norske selskapers menneskerettighetsansvar. Utvalget leverte sin rapport i slutten av november, og en viktig del av forslaget er at mellom 8000 - 11000 norske selskaper må gjennomføre såkalte aktsomhetsvurderinger, altså kartlegge risiko for å bidra til menneskerettighetsbrudd og innføre tiltak for å hindre at dette skjer, i tråd med FNs veiledende prinsipper om menneskerettigheter og næringsliv (Mestad, et al., 2019). Loven som foreslås bør også inkludere mulighet for sanksjoner skal den ha en reell effekt. En slik lov vil også være viktig for å bekjempe såkalt moderne slaveri i leverandørkjeden til bedrifter der dette vil være relevant, men vil også omfatte andre menneskerettighetsbrudd, som er positivt. Ikke minst er dette et viktig arbeid for å sikre en samstemt politikk for utvikling, som diskutert over.

4.3 Ernæring og kosthold

Som diskutert under punkt 2.4 er det et behov for en helhetlig og systemisk inngang til ernæringsproblematikken. Den norske handlingsplanen anerkjenner også dette, og det er positivt å lese at handlingsplanen legger til rette for økte faglige og økonomiske ressurser til ernæring. Ett av de mest konkrete punktene i planen er at det skal opprettes et tiårig ernæringsprogram i Norad. Det vil være viktig at man tegner opp en tydelig ansvarsdeling mellom Utenriksdepartementet og Norad. Begge bør vite hvem som har det overordnede ansvaret, slik at ernæring ikke faller mellom alle stoler. Dette er kanskje ekstra viktig på dette feltet, fordi det inngår i så mange andre tiltak, som utdanning, helse, landbruk, fiskeri, humanitært arbeid etc.

Forskningsstiftelsen FAFO jobber nå med en bakgrunnsstudie for regjeringens arbeid med ernæring. Denne skal lanseres våren 2020, og bør bli startskuddet for en integrert og helhetlig ernæringsstrategi i det utviklingspolitiske arbeidet.

Det er viktig at ernæring framover ikke blir sett på som noe som er på siden av landbruks- og klimapolitikken, men en helt naturlig del av den. Man må sette tydelige mål for hvor og ikke minst *hvordan* dette skal gjøres. Da er det viktig at ikke avtaler underskrives eller

bevilgninger gis *før* dette er klart. Det er for eksempel ikke sikkert at den beste måten å jobbe for bedre ernæring og styrket matsikkerhet i et land eller region er å jobbe for økt mattilgang eller produksjon, men det kan snarere være å jobbe med for eksempel prissetting (som nevnt over), eller tollbarrierer for import.

Et spesifikt ernæringstiltak Norge bør jobbe for, er å støtte samarbeidsland som har opprettet ernæringsplaner til å implementere disse. Dette kan for eksempel gjøres gjennom fortsatt støtte til nettverket Scaling Up Nutrition (SUN). Et annet konkret tiltak kan være opprettelsen av nasjonale ernæringsråd. Dette kan for eksempel være en spesifikk oppgave ambassadene får ansvar for å følge opp (gjærne i samarbeid med andre givere). På samme måte er det viktig å støtte lokale fagmiljøer og kunnskapsutvikling på ernæring. Her kan for eksempel Norge gå inn med midler som knyttes til lokal forskning.

4.4 Politikk og styresett

Som diskutert over er politikken som føres i et land helt avgjørende for å sikre og ivareta et bærekraftig matsystem. Om tiltak virker henger også sammen med hvorvidt myndighetene har eierskap og ressurser til å gjennomføre og følge dem opp. Ett tiltak som har vist seg å ha en positiv innvirkning på fordeling og fattigdomsreduksjon, og på fattige bønders levevilkår og matsikkerhet, er sosiale sikkerhetsordninger. Eksempler er barnetrygd, arbeidsledighetstrygd, foreldrepermisjon, pensjon osv. Ifølge ILO (2017) er likevel kun 29 prosent av verdens befolkning dekket av et helhetlig sett av denne type ordninger, mens 45 prosent har tilgang til én eller flere av slike overføringer fra myndighetene. Et eksempel er det kjente brasilianske programmet Bolsa Familia.

Det er en økt interesse i lav- og mellominntektsland til å innføre denne typen ordninger, ikke minst som følge av økt fokus på dette i bærekraftsmålene og 2030-agendaen hvor det gjerne faller under samlebetegnelsen «social protection».

Selv om flere store bistandsgivere, som Norge, har hatt stor suksess med universelle ordninger i hjemlig politikk, er det ikke dette som nødvendigvis er forfektet i den internasjonale utviklingspolitikken. Når det er sagt, er alle sosiale sektorer, inkludert helse, utdanning og sosiale sikkerhetsordninger, dramatisk underfinansiert i bistanden, aller minst går til sistnevnte (Manuel, Desai, Samman, & Evans, 2018). Norge har historisk sett ikke prioritert støtte til sosiale sikkerhetsnett eller sosiale velferdsordninger i utviklingspolitikken, men dette bør vurderes nøye som ledd i arbeidet med handlingsplanen på bærekraftige matsystemer. Ikke minst er slike universelle ordninger ansett som et effektivt tiltak mot både fattigdom og ulikhet. Selv om ikke Norge kan bruke et begrenset bistandsbudsjett på å finansiere utviklingslands omfattende universelle velferdsprogram bør vi bistå både med kompetansebygging og politisk støtte til de landene som har interesse av å innføre denne typen programmer. Mer av vår finansiering til Verdensbanken bør også gå til denne typen programmer, og vi bør starte med å bygge opp mer kompetanse i vår egen bistandsforvaltning.

Også andre mer spesifikke typer økonomiske ordninger for landbruk- og fiskerisektorene vil være nyttig å utforske. Som nevnt er det vanskelig for de fattigste bøndene å investere i eget landbruk, og de fattigste fiskerne til å investere i eget fisker, enten fordi de ikke har

tilgjengelig kapital, eller fordi den økonomiske risikoen er høy. Med klimaendringene øker også risikoen. Hvis det for eksempel oppstår en uforutsett tørke, kan forsikringsutbetalinger gjøre det mulig for fattige bønder å forbli på sitt eget land, beholde husdyrene sine og fortsette å investere og til og med låne mer for å finansiere videre planting.

Derfor bør det opprettes flere offentlige og private økonomiske investerings samarbeid og støtteordninger for bønder og fiskere i utviklingsland, der dette er formålstjenlig. Slike samarbeid kan være i regi av fond eller filantropi, slik som Norges Vel, Brynild Gruppen og Tyske LBNuts sitt utviklingsfond, der deler av fortjenesten fra salg av cashewnøtter i Europa utløser offentlige midler som brukes på treplanting, opplæring og sektorutvikling i Mosambik. Samarbeid med privat sektor kan sikre mer langsiktighet og samle aktører i en bransje, samtidig som man har kapasitet til å finne flaskehals og peke på manglende rammevilkår som hindrer økt fortjenesten til bøndene. Det kan også være private finansieringsordninger som gis av banker lokalt, eller som allerede nevnt over: økte offentlige tilskudd, for eksempel som subsidieordninger som går direkte til bøndene eller som sektorinvesteringer.

Et annet viktig utviklingspolitisk område Norge bør styrke som en del av handlingsplanen, er en mer offensiv holdning til arbeideres rettigheter. Hele 63 prosent av arbeidsstyrken i de fattigste landene befinner seg i landbruket, de fleste i selvbergingsjordbruket. Selv om andelen som jobber i landbruket går ned i høy- og mellominntektsland, står landbruket fremdeles for mer enn 55 prosent av sysselsettingen i Afrika sør for Sahara (ILO, 2019). Ifølge ILO dør 170 000 mennesker i landbruket hvert år. Kvinner er mest utsatt.

Landbruksarbeidere i utviklingsland er dessuten ofte de som har dårligst tilgang til anstendig lønn og arbeidsvilkår, helsehjelp, forsikring eller andre fordeler. Som om ikke det var nok antar man også at klimaendringene vil føre til at flere fattige bønder vil bli syke og dø, for eksempel av mer varme og tørke (ILO, 2019).

Anstendig arbeid og produktiv sysselsetting står sentralt i FNs bærekraftsmål, og ILO har utviklet en egen implementeringsplan for hvordan mål nummer 8 om anstendig arbeid for bærekraftig vekst skal nås (ILO, 2016). Den internasjonale utviklingspolitikken, inkludert programmer fra aktører som Verdensbanken og IMF har imidlertid i liten grad hatt fokus på fagbevegelsene de seneste årene. Heller ikke Norge har hatt dette høyt på den utviklingspolitiske agendaen, selv om arbeiderrettighetene i Norge står sterkt.

I arbeidet med å implementere handlingsplanen for bærekraftige matsystemer bør man se på muligheten til å øke støtten til lokale bonde- og fagorganisasjoner som jobber for mer og bedre rettigheter i landbruket. Dette vil inngå i arbeidet med FNs bærekraftsmål nr. 8 om anstendig arbeid og økonomisk vekst. Norge bør ha et spesielt fokus på kvinner og ungdoms arbeidsvilkår i landbruk- og fiskerisektoren.

5 Anbefalinger

1. Implementering av regjeringens handlingsplan for bærekraftige matsystemer må gjøres i tett dialog og i strategisk og faglig utvikling mellom Kunnskapsbanken i Norad, Utenriksdepartementet og noen utvalgte ambassader. Fordi dette er et særlig kompleks og kontekstspesifikt politikkområde bør det være ambassadene som holder i koordinering og implementering.

I første omgang bør nye prosjekter igangsettes i de landene hvor det er uttrykt ønske om norsk støtte, hvor vi har etablerte samarbeidspartnere og hvor det er potensial for endring/effekt. Etiopia, Malawi, Mosambik og Tanzania er åpenbare slike land. Mali og Niger er andre, men her gjør ustabilitet og svake myndigheter det mer utfordrende. Uansett hvilke land man velger å jobbe tettest med, bør det sikres at minst én ansatt på disse ambassadene har ansvar for fagområdet. Dette må inkludere tett dialog med involverte parter, herunder nasjonale myndigheter, multilaterale organisasjoner som Verdensbanken og FAO, Norfund og sivilsamfunnsorganisasjoner. Et langsiktig perspektiv må legges til grunn for arbeidet.

2. Et erklært nytt satsningsområde vil kreve økte midler. I budsjettet for 2020 er det satt av 100 millioner ferske kroner. Dette vil ikke være nok for å oppnå de ambisiøse målene i handlingsplanen. Det bør derfor forventes en videre økonomisk opptrapping, i henhold til kapasitet og prosjektmuligheter. Regjeringen bør i så stor grad som mulig tydeliggjøre hvor mye som brukes på implementering av planen, og hvor midlene tas fra i bistandsbudsjettet. Stortinget har etterspurt mer åpenhet og transparens omkring prioriteringer og satsninger i budsjettet. Det forventes at nøyaktige tall som brukes på denne satsningen, og hvilke punkter i planen bevilgningene understøtter fremkommer i fremtidige budsjetter. Dette gjelder også andre departement, all den tid denne handlingsplanen skal implementeres av 7 ulike departement. Det vil derfor være nyttig å sette en baseline basert på dagens prosjekter og bevilgninger, slik at man rapporterer på konkrete resultater i årene framover.
3. Det finnes mye internasjonal forskning på landbruk, fiskeriforvaltning og utvikling. Det er likevel behov for oppdatert forskning og data på bærekraftige matsystemer, herunder bærekraftig ressursbruk, verdikjeder og ernæring. Det bør derfor settes som krav til flere av prosjektene som finansieres at det før, underveis og etter prosjektet avsluttes, gjennomføres grundige evalueringer med mål om å lære og endre. Her kan man for eksempel lære av arbeidet på helseforskning, der den norske storsatsningen GLOBVAC har slike krav. Det bør også være større vilje fra Norge som giver, til å teste nye og innovative tiltak og modeller med den hensikt å få ny kunnskap som kan bidra til å utvikle lokalt og klimasmart landbruk, eller andre deler av matsystemet.

Norge har flere forskningsmiljøer på landbruk, fiskeri, matsikkerhet, ernæring og klima som må involveres og brukes i implementeringen av handlingsplanen. Det bør legges vekt på samarbeid med forskningsmiljøer i samarbeidslandene. Også multilaterale organisasjoner bør få en viktig rolle, slik som FAO og det internasjonale forskningskonsortiet CGIAR. Kjernestøtte til denne type organisasjoner kan ha en langsiktig og koordinerende effekt.

4. Norske myndigheter bør benytte anledningen de nå har med handlingsplanen for bærekraftige matsystemer til å tenke nytt. Både når det gjelder hvordan man kan støtte opp om små og mellomstore bønder og lokale bedrifters produksjon av matvarer, men også for å øke deres evne til selv å bearbeide og prosessere varene. En riktig vei å gå kan være å støtte mer opp om samvirkemodeller og kooperativer lokalt. Et annet er å fremme mer og bedre bank- og finansieringsmuligheter for denne type bedrifter. Rådgivningstjenester og modellbønder som for eksempel gir råd om klimasmart landbruk kan også ha en effekt, men må gjøres i tett dialog med lokale organisasjoner og/eller myndigheter, og i tillegg til andre ordninger.

Ny teknologi, slik som satellittdata og værtjenester kan ha en betydelig innvirkning på bønder og fiskeres tilgang til informasjon og kunnskap som kan bedre deres konkurransevilkår. Bruk av ny teknologi kan også stimulere til økt sysselsetting blant unge. Samtidig må implementering og bruk av teknologi sees i sammenheng med behovet for regulering og andre politiske tiltak.

5. Norge må jobbe for at nasjonale og lokale rammevilkår legger til rette for et bærekraftig næringsliv. Samtidig bør Internasjonale selskaper som utgjør en stor økonomisk faktor i globale matvarekjeder holdes mer til ansvar. Mer rettferdig prissetting på mat vil kunne ha stor effekt på fattige bønders levekår og matsikkerhet, men dette vil ikke skje av seg selv. Også når det gjelder menneskerettigheter og næringsliv kan Norge gjøre mer. Her hjemme vil man komme et skritt på veien med en bindende menneskerettighetslov for næringslivet, men da de største matprodusentene i verden ikke er norske må vi også være mer aktive i internasjonale organer og i møte med internasjonale selskaper på dette. Ett sted å begynne kan være å bruke presidentskapet i FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC), som Norge innehar akkurat nå.
6. Norge bør bruke handlingsplanen til å gjøre mer innenfor anstendig arbeidsliv i landbruket. ILOs kjernestandarder og krav om rettigheter til kvinner og sårbare grupper, er spesielt viktig. For å sikre at stater og selskaper innfrir internasjonale rettigheter for arbeidere bør Norge se på muligheten til å støtte etableringen av arbeidstilsyn i land der slike ikke finnes. Norfund og andre mottakere av støtte til næringsutvikling må vise at de har anstendig arbeidsliv høyt prioritert, og man bør øke støtten til lokal fagbevegelse der dette er relevant.
7. Handlingsplanen har et tydelig fokus på ernæring og kosthold. Dette er bra, og en fornyet satsning på ernæring bør få noen klare og langsiktige mål. Et spesifikt

ernæringstiltak Norge bør jobbe for, er å motivere og/eller støtte mottakerland som ennå ikke har nasjonale ernæringsplaner, til å få dette på plass. Et annet konkret tiltak kan være opprettelsen av nasjonale ernæringsråd. Støtte til sivilsamfunnsaktører som jobber med retten til mat og holder egne myndigheter til ansvar er også naturlig at får økt norsk støtte.

8. Norge bør øke den økonomiske og politiske støtten til land som ønsker å innføre universelle sosiale sikkerhetsnett. Gitt vår egen erfaring med universelle ordninger som ivaretar alle og som har gitt oss lave forskjeller og høy sosial mobilitet, er det merkelig at ikke Norge har dette som en prioritet også i utviklingspolitikken. Med bærekraftsmålene har vi mulighet til å fremme langsiktige og bærekraftig investeringer i folks fremtid, og bør derfor avstå fra å fremme kortsiktige løsninger. I tillegg til å ha fokus på dette i støtten til FN og utviklingsbankene bør vi øke den bilaterale bistanden til denne typen programmer.
9. Utenriksdepartementet, Norad og ambassadene spesielt, må få tilstrekkelig ressurser til å gjennomføre oppgaven som ligger i «å ta et internasjonalt lederskap». Allianser og samarbeid må etableres og styrkes, både med andre giverland, multilaterale organisasjoner og ikke minst mottakerlandene på dette fagområdet. Et sted å begynne vil være å kartlegge hvor, og på hvilke områder, Norge kan ha en klar merverdi vis-a-vis andre giverland som allerede gjør mye på matsystemer.
10. Handlingsplanen for bærekraftige matsystemer legger opp til en bred og helhetlig norsk innsats. Da må norsk politikk på klima og handel bli mer samstemt. For det første må Norge ta et større ansvar for egne klimautslipp og for å øke bistanden til fattige lands klimatilpasning. I tillegg må Norge etterstrebe og føre en internasjonal handelspolitikk som ikke får negative konsekvenser for fattige bønder og fiskere i utviklingsland. Norges innsats bør måles og rapporteres opp mot vårt arbeid med FNs bærekraftsmål, spesielt delmålene under bærekraftsmål 2. For å gjøre dette arbeidet mer forankret i norsk politikk, bør regjeringen levere på kravet fra Storting og sivilsamfunn, og få på plass en handlingsplan for FNs bærekraftsmål.

Dette notatet er skrevet vinteren 2019/20 av internasjonal rådgiver i Tankesmien Agenda, Catharina Bu. Forfatteren står ansvarlig for alle eventuelle feil og mangler i dokumentet. Ta gjerne kontakt dersom du finner slike.

Tankesmien Agenda vil rette en stor takk til de som ble intervjuet og/eller har tatt seg tid til å svare på faglige spørsmål og utfordringer underveis: Anders Gundersen, Jan Thomas Odegard, Ruth Haug, Ola Westengen, Hege Skarrud, Elin Ersdal, Anne Hatløy, Astrid Thesen Tveteraas, Kristin Dypedokk, Anne Wetlesen, Lise Albrechtsen, samt Forum for Utvikling og Miljø's matsikkerhetsgruppe.

6 Referanser

- AGRA. (2019). *The Hidden Middle. A Quiest Revolution in the Private Sector Driving the Agricultural Transformation*. Hentet november 11, 2019 fra <https://agra.org/wp-content/uploads/2019/09/AASR2019-The-Hidden-Middleweb.pdf>
- Beegle, K., & Christiaensen, L. (2019). *Accelerating Poverty Reduction in Africa*. Washington, DC: World Bank. Hentet desember 28, 2019 fra <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32354>
- Bonjean, C. A., & Brun, J.-F. (2011). *Price Transmission in the Cocoa-Chocolate Chain*. Hentet januar 25, 2020 fra <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00552997/document>
- Buhr, B., Volz, U., Donovan, C., Kling, G., Lo, Y., Murinde, V., & Pullin, N. (2018). *Climate Change and the Cost of Capital in Developing Countries*. London and Geneva:: Imperial College London; SOAS University of London; UN Environment. Hentet april 26, 2019 fra <https://eprints.soas.ac.uk/26038/>
- Centre for Global Development. (2018). The Commitment to Development Index 2018. Hentet desember 18, 2019 fra https://www.cgdev.org/commitment-development-index-2018#CDI_TRA
- Chang, H. J. (2009). *Rethinking public policy in agriculture: Lessons from distant and recent history*. Hentet desember 28, 2019 fra <http://www.fao.org/3/i1217e/i1217e.pdf>
- Donor Tracker. (2019). *Agriculture*. Hentet desember 5, 2019 fra <https://donortracker.org/sector/agriculture>
- FAFO & ForUM. (2019). *Matystsmer i norsk utviklingspolitikk, matsikkerhet, klimatilpasset landbruk og ernæring*. Hentet oktober 16, 2019 fra <http://forumfor.no/assets/docs/Matsikkerhet-Fafo-ForUM-26.april2019.pdf>
- FAO. (1996). Rome Declaration. Hentet januar 24, 2020 fra <http://www.fao.org/3/w3613e/w3613e00.htm>
- FAO. (2016). *Climate change, agriculture and food security*. Hentet februar 21, 2019 fra <http://www.fao.org/publications/sofa/2016/en/>
- FAO. (2019). *Fifteen years implementing the Right to Food Guidelines, Reviewing progress to achieve the 2030 Agenda*. Hentet desember 28, 2019 fra <http://www.fao.org/3/ca6140en/ca6140en.pdf>
- FAO. (2019). The State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI): Safeguarding against economic slowdowns and downturns. Hentet desember 18, 2019 fra <https://www.wfp.org/publications/2019-state-food-security-and-nutrition-world-sofi-safeguarding-against-economic>
- Finansdepartementet . (2018). Prop. 85 S, (2017 –2018), Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer. Hentet oktober 25, 2019

- fra
<https://www.regjeringen.no/contentassets/84a2c4d37d1e45e1b796ede6e39a1cfe/no/pdfs/prp201720180085000dddpdfs.pdf>
- ForUM. (2012). *Bistand som metter? Norsk landbruksbistand 2006-2010*. Hentet desember 8, 2019 fra <https://www.forumfor.no/nyheter/2012/bistand-som-metter>
- Fountain, A., & Huetz-Adams, F. (2018). *Cocoa Barometer 2018*. Hentet januar 10, 2020 fra <https://www.voicenetwork.eu/wp-content/uploads/2019/07/2018-Cocoa-Barometer.pdf>
- Global Commission on adaptation. (2019). *Adapt Now: A Global Call for Leadership on Climate Resilience*. Hentet desember 13, 2019 fra https://cdn.gca.org/assets/2019-09/GlobalCommission_Report_FINAL.pdf
- Hailemichael, S. A., & Haug, R. (forthcoming). The use and abuse of the model farmer approach in agricultural extension in Ethiopia.
- Handlingsplan, Landbruk mot fattigdom, regjeringens handlingsplan for landbruk i utviklingspolitikken. (2004). Hentet januar 12, 2020 fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/ud/pla/2004/0001/ddd/pdfv/210700-landbruk.pdf>
- Haug, R., & Westengen, O. (2020). Policy and Action for food and climate uncertainty in Malawi. I B. e. Singh, *Climate Impact on Agricultural and Natural Resource Sustainability in Africa*. Springer.
- HLPE. (2017). HLPE Report # 12 - Nutrition and food systems - FAO. Roma. Hentet november 15, 2019 fra <http://www.fao.org/3/a-i7846e.pdf>
- ILO. (2016). *ILO Implementation Plan - 2030 Agenda for Sustainable Development*. Hentet januar 18, 2020 fra https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/WCMS_510122/lang--en/index.htm
- ILO. (2017). *World Social Protection Report 2017-2019*. ILO. Hentet september 20, 2018 fra https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_601903/lang--en/index.htm
- ILO. (2019). *Safety and Health at the Heart of the Future of Work*. Hentet januar 28, 2020 fra https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_686645.pdf
- ILO. (2019). *World Employment Social Outlook*. Hentet januar 28, 2020 fra https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_670542.pdf
- IPCC. (2018). *Special Report, Global Warming of 1.5 °C*. Hentet november 14, 2019 fra <https://www.ipcc.ch/sr15/>

- IPCC. (2019). *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*. Hentet november 14, 2019 fra <https://www.ipcc.ch/srocc/>
- IPCC. (2019). *Special Report. Climate Change and Land*. Hentet November 13, 2019 fra <https://www.ipcc.ch/srccl/>
- Kartha, S., Holz, C., & Athanasiou, T. (2018). *Norway's fair share of meeting the Paris Agreement*. Hentet oktober 16, 2019 fra https://www.kirkensnodhjelp.no/globalassets/lanserte-rapporter/2018/norways-fair-share-2018_web.pdf
- Kharas, H., & Rogerson, A. (2017). *Global development trends and challenges: horizon 2025 revisited*. Hentet februar 22 , 2019 fra <https://www.odi.org/publications/10940-global-development-trends-and-challenges-horizon-2025-revisited>
- Manuel, M., Desai, H., Samman, E., & Evans, M. (2018). *Financing the end of extreme poverty*. ODI. Hentet oktober 15, 2018 fra <https://www.odi.org/publications/11187-financing-end-extreme-poverty>
- Mestad, O., Øverli, B., Ditlev-Simonsen, C. D., Olsen, S. J., Tynes, P. L., Taylor, M. B., . . . Vea, J. (2019). *Åpenhet om leverandørkjeder. Forslag til lov om virksomheters åpenhet om leverandørkjeder, kunnskapsplikt og aktsomhetsvurderinger*. Hentet desember 2, 2019 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6b4a42400f3341958e0b62d40f484371/195794-bfd-etikkrapport-web.pdf>
- Miljødirektoratet. (2019). *kKlimagassutslipp fra landbruk*. Hentet januar 7, 2020 fra Miljøstatus: <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klimate/norske-utslipp-av-klimate/klimagassutslipp-fra-jordbruk/>
- Miljødirektoratet. (2019). *Klimagassutslipp fra transport*. Hentet januar 7, 2020 fra <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/klimate/norske-utslipp-av-klimate/klimagassutslipp-fra-transport/>
- Munshi, N. (2018). *Cocoa prices leave bitter taste for Ghana's farmers*. Hentet desember 29, 2019 fra <https://www.ft.com/content/a06abe2a-c1ab-11e8-84cd-9e601db069b8>
- Norad. (2012). *Vil satse mer på bedre matsikkerhet*. Hentet desember 14, 2019 fra [norad.no: https://norad.no/tallenes-tale/vil-satse-mer-pa-bedre-matsikkerhet/](https://norad.no/tallenes-tale/vil-satse-mer-pa-bedre-matsikkerhet/)
- Norad. (2013). *Evaluation of Norway's Bilateral Agricultural Support to Food Security*. Hentet desember 8, 2019 fra <https://norad.no/om-bistand/publikasjon/2013/evaluation-of-norways-bilateral-agricultural-support-to-food-security/>
- Norad. (2018). *Evaluation of the Norwegian Aid Administration's Practice of Results-Based Management*. Hentet desember 12, 2019 fra <https://norad.no/om-bistand/publikasjon/2018/evaluation-of-the-norwegian-aid-administrations-practice-of-results-based-management/>

- Norad. (2020, januar 27).
- Norges Vel. (2018, september 12). *Økt produksjon og inntekt gjennom samvirke*. Hentet januar 8, 2020 fra <https://norgesvel.no/arkiv/okt-produksjon-og-inntekt-gjennom-samvirke-article1187-28.html>
- NRK (Regissør). (2019). *Matsjokket* [Film]. Hentet januar 5, 2020 fra <https://tv.nrk.no/serie/matsjokket/2019>
- OECD. (2019). *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Norway 2019*. Hentet oktober 20, 2019 fra <http://www.oecd.org/fr/norvege/oecd-development-co-operation-peer-reviews-norway-2019-75084277-en.htm>
- Oxfam. (2018). *For the world's poorest, latest trends in climate finance are going in the wrong direction*. Hentet februar 22, 2019 fra <https://www.oxfam.org/en/pressroom/pressreleases/2018-05-03/worlds-poorest-latest-trends-climate-finance-are-going-wrong>
- Pilling, D. (2019, desember 16). The African farmers taking on big chocolate. Hentet desember 29, 2019 fra <https://www.ft.com/content/648bd044-1ab3-11ea-97df-cc63de1d73f4>
- Regjeringen. (2004). St.meld. nr. 35 (2003-2004), Felles kamp mot fattigdom. Hentet desember 10, 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-35-2003-2004-/id404767/>
- Regjeringen. (2006). *Regjeringens handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid*. Hentet desember 18, 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regjeringens-handlingsplan-for-miljorett/id448662/>
- Regjeringen. (2010). Mot en grønnere utvikling - om sammenhengen i miljø- og utviklingspolitikken. Hentet desember 20, 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-14-2010--2011/id639684/>
- Regjeringen. (2012). Matsikkerhet i et klimaperspektiv. Hentet desember 12, 2019 fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/utvikling/matsikkerhet_rapport2007.pdf
- Regjeringen. (2015). *Globalisering og handel — Muligheter og utfordringer for Norge i handelspolitikken*. Hentet januar 8, 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20142015/id2413532/?ch=1>
- Regjeringen. (2017). Bransjeavtale om reduksjon sav matsvinn. Hentet januar 5, 2020 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/1c911e254aa0470692bc311789a8f1cd/matsvinnavtale.pdf>
- Regjeringen. (2019, juni). Mat, mennesker og miljø. Regjeringens handlingsplan for bærekraftige matsystemer. Hentet september 20, 2019 fra

- https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/planer/planer-matsystemer-i-norge_norsk_web-versjon190919.pdf
- Regjeringen. (2019). *Norge dobler støtten til Det grønne klimafondet*. Hentet oktober 28, 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-dobler-stotten-til-det-gronne-klimafondet/id2669659/>
- Regjeringen. (2019). Prop. 1 S (2019–2020). Hentet november 13, 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20192020/id2671222/>
- Sen, A. (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Oxford University Press.
- Stensgård, A. E., Prestrud, K., Hanssen, O. J., & Callewaert, P. (2018). Matsvinn i Norge, Rapportering av nøkkeltall 2015-2018. Hentet januar 7, 2020 fra <https://www.matvett.no/uploads/documents/OR.32.19-Matsvinn-i-Norge-Rapportering-av-nokkeltall-2015-2018-08.11.2019.pdf>
- Stortinget. (2017). Innst. 440 S (2016–2017), Meld. St. 24 (2016–2017). Hentet desember 28, 2019 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-440s/?all=true>
- Stortinget. (2017, desember 4). Innst. 7 S (2017–2018), Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet. Hentet november 14, 2019 fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2017-2018/inns-201718-007s.pdf>
- Tankesmien Agenda. (2019). *Grønn vekst for framtida*. Hentet august 15, 2019 fra <https://tankesmienagenda.no/post/nytt-notat-gronn-vekst-for-framtida/details>
- UNCTAD. (2019). *Trade and Development Report 2019*. Hentet januar 9, 2020 fra https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2019_en.pdf
- UNDESA. (2018). *World urbanization Prospects*. Hentet januar 27, 2020 fra <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf>
- UNFCC. (2019, april 26). *Green Climate Fund, portfolio dashboard*. Hentet april 26, 2019 fra <https://www.greenclimate.fund/what-we-do/portfolio-dashboard>
- Utenriksdepartementet. (2020, januar 27).
- Utviklingsfondet. (2016). Modellbønder hjelper naboene. Hentet desember 29, 2019 fra https://www.utviklingsfondet.no/nyheter/modellbnder_hjelper_naboene#
- Verdensbanken. (2007). *World development report 2008, Agriculture for Development*. Hentet januar 20, 2020 fra https://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf

Verdensbanken. (2019). Agriculture and Food, overview. Hentet desember 20, 2019 fra <https://www.worldbank.org/en/topic/agriculture/overview>

von Grebmer, K., Bernstein, J., Patterson, F., Wiemers, M., Ní Chéilleachair, R., & Foley, C. (2019). Global Hunger Index. The challenge of hunger and climate change. Hentet desember 27, 2019 fra <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2019%20Global%20Hunger%20Index.pdf>

Westengen, T. O., & Banik, D. (2016). The State of Food Security: From Availability, Access and Rights to Food Systems Approaches,. *Forum for Development*(1), ss. 113-134. doi:<https://doi.org/10.1080/08039410.2015.1134644>

ⁱ <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2019/bistandsbudsjettet-ris-og-ros-fra-organisasjonene/>

ⁱⁱ Sult er kroppens måte å signalisere at det mangler mat og trenger å spise noe. Vedvarende sult kan føre til underernæring. <http://www.unicef.org/progressforchildren/2006n4/hungerdefinition.html>

ⁱⁱⁱ Underernæring er definert som resultatet av utilstrekkelig matinntak og gjentatte smittsomme sykdommer. Det inkluderer å være undervektig og for kort i forhold til alder, farlig tynn i forhold til høyde, samt for lite av viktig vitaminer og mineraler i kroppen. <http://www.unicef.org/progressforchildren/2006n4/undernutritiondefinition.html>

^{iv} Feilernæring er et bredere begrep som ofte brukes som et alternativ til underernæring, men teknisk sett refererer det også til overvekt og sykkelig overvekt. Mennesker er feilernært hvis kostholdet deres ikke gir tilstrekkelige kalorier og protein for vekst og velvære, eller hvis de ikke er i stand til å utnytte maten de spiser på tilstrekkelig måte. Å benytte for mange eller for få kalorier sammenlignet med hvor mange man tar inn, vil også kunne defineres som feilernæring. God ernæring er når riktig balanse av næringsstoffer kommer inn, forlater og blir absorbert av kroppen. <http://www.unicef.org/progressforchildren/2006n4/malnutritiondefinition.htm>

^v Det norske GSP-systemet gir u-landene muligheter til å eksportere sine varer uten at de må betale toll ved innførsel til Norge. I motsetning til frihandelsavtalene er GSP-ordningen ensidig. Det vil si at norske eksportører ikke får tollpreferanser for sine produkter ved eksport til et GSP-land. Systemet er i dag iverksatt for omtrent 90 land og områder, der omtrent 35 av disse er såkalte minst utviklede land (MUL). Disse landene får bedre vilkår enn andre land som er omfattet av systemet. Det er bare produkter som oppfyller kravene for preferansetollbehandling som får redusert toll eller tollfrihet. På noen varer, slik som kjøtt, finnes kvoter (for mer informasjon se: <https://www.toll.no/no/bedrift/import/tollfrihet/gsp/>)