



FORTSATT USTEMT

Hvordan norsk politikk kan bli mer samstemt for utvikling



KOLOFON:

Rapporten er skrevet av Jo Kristoffer Herland og Maren Hemsett sammen med avdeling for Politikk og Samfunn i Kirkens Nødhjelp.

Takk til Changemaker, Fellesrådet for Afrika, ForUM , Publish What You Pay Norge, Tax Justice Network, Redd Barna og SLUG for råd og innspill underveis i skrivingen.

Ansvarlig redaktør: Ingrid Næss-Holm

Forsidefoto: Hilina Abebe/Kirkens Nødhjelp
Torbjørn Kjosvold/Forsvaret
Publikasjonsår: 2016

Layout: Martin Berge, Kirkens Nødhjelp
Print: ?

Spørsmål knyttet til rapporten kan rettes til nca-oslo@nca.no, telefon 22 09 27 00.

INNHold

1. EN SAMSTEMT POLITIKK FOR UTVIKLING?	5
1.1 Innledning	5
1.2 Hva er samstemthet?	6
1.3 Bistandspolitikk, utviklingspolitikk og utenrikspolitikk	7
2. SAMMENDRAG	8
3. NORSK NÆRINGSLIV OG SAMFUNNSANSVAR	10
3.1 Norske bedrifters samfunnsansvar	10
3.2 Statlig eierskap og offentlig innkjøp	11
4. INVESTERINGER	12
4.1 Utviklingsfremmende investeringer	12
4.2 Etikk i Statens Pensjonsfond Utland	13
5. KLIMA	15
5.1 Norges posisjoner i de internasjonale klimaforhandlingene	15
5.2 Norske utslipp	16
5.3 Klimafinansiering	17
6. ULOVLIG KAPITALFLUKT, ÅPENHET OG RESSURSMOBILISERING	19
6.1 Land-for-land-rapportering	20
6.2 Register for egentlig eierskap	20
6.3 Innsynsavtaler og skatteavtaler	21
7. ILLEGITIM GJELD OG ANSVARLIG UTLÅN	22
7.1 Norges rolle i den internasjonale gjeldsdebatten	22
7.2 Bilaterale utlån	23
7.3 Utlån gjennom Statens Pensjonsfond Utland	23
8. VÅPENEKSPORT	25
8.1 Regelverk for våpeneksport	25
8.2 Statlig eierskap og merking av våpen og ammunisjon	26
8.3 Norges oppfølging av Arms Trade Treaty	27
9. HANDELSPOLITIKK	29
9.1 Utviklingslands tilgang til norske markeder	29
9.2 Norske offensive interesser og utviklingslands politiske handlingsrom	30
9.3 Globale spilleregler og forhandlingsstyrke	30
10. KONFLIKT, FRED OG SIKKERHET	32
10.1 Beskyttelse av kvinner i krig og konflikt og kvinnens deltakelse i fredsbygging og konfliktløsning	32
10.2 Sammenblanding av militære operasjoner, humanitær bistand og sivil gjenoppbygging	33
11. KONKLUSJON	34
11.1 Tabell – sammenligning av evaluering	35



1. EN SAMSTEMT POLITIKK FOR UTVIKLING

1.1 Innledning

Norge fører i dag en aktiv bistandspolitikk som påvirker utvikling globalt. Selv om denne innsatsen er viktig, er det mer enn bistand som påvirker utviklingsland. Gjennom politikk på blant annet handel, gjeld, investeringer, og klima er Norge med på å forme vilkårene for utviklingsland. Utvikling og fattigdomsreduksjon er derfor avhengig av en helhetlig utviklingspolitikk. En samstemt politikk for utvikling betyr at et lands politiske virkemidler støtter opp om hverandre og at de ulike politikkkfeltene drar i samme retning som utviklings- og bistandspolitikken.

De siste årene har det vært bred politisk enighet om at norsk politikk skal være samstemt for utvikling. Dette har Solberg-regjeringen fulgt opp og uttrykker støtte til prinsippet om samstemthet i sin regjeringsplattform. Der skriver de at regjeringen skal *føre en samstemt utviklingspolitikk, hvor tiltak innen ulike sektorer i størst mulig grad trekker i samme retning*. Dette gjentas også i Statsbudsjettet for 2015.

FNs bærekraftsmål, Agenda 2030, er en ny internasjonal standard for samstemthet. Bærekraftsmålene består av 17 mål hver med ulike delmål og samstemthet omtales eksplisitt i mål 17. De globale utfordringene henger sammen. For å oppnå målene samlet må Norge og verdens land ta hensyn til at oppnåelsen av et mål påvirker et annet. Et klassisk eksempel er samspillet mellom mat, vann og energi. Samtidig er spørsmål knyttet til samstemthet ikke lenger bare et tema i ett lands nasjonale politikk. Med bærekraftsmålene stilles det nå krav til at Norge og andre lands politikk er samstemt og trekker i samme retning.

I denne rapporten tar Kirkens Nødhjelp for seg åtte områder i norsk politikk for å bedømme hvor samstemt for utvikling regjeringens politikk er. Rapporten er den tredje i rekken hvor vi evaluerer samstemtheten på denne måten. Kirkens Nødhjelps forrige rapport om samstemthet kom i februar 2014 og tok for seg de siste to årene til den rødgrønne regjeringen og politikken til den blå regjeringen på de områdene det var signalisert en politisk retning. Denne rapporten tar for seg Solberg-regjeringen og norsk politikk etter regjeringsskiftet i 2013. Formålet med rapporten er å evaluere graden av samstemthet i norsk politikk for utvikling samt å komme med konstruktive og konkrete innspill til forbedringer.

Kirkens Nødhjelp har tidligere rost regjeringens intensjon om å jobbe for mer samstemthet. Vi mener allikevel at det er en betydelig svakhet at man fortsatt ikke har fått til en mer omfattende koordinering på tvers av departementene, slik det ble anbefalt allerede i "NOU 2008: 14 - Samstemt for utvikling?". Vi etterlyser derfor fortsatt en "dirigent", slik vi gjorde i vår forrige rapport som kom i 2014.

I 2008 ba Stortinget Utenriksdepartementet om en årlig rapport som evaluerer Norges samstemthet. Denne rapporten blir lagt frem som en del av statsbudsjettet hvert år og er utarbeidet av regjeringen selv. Den tar som regel for seg ett politikkområde, er tilbakeskuende og kan fremstå som statsbudsjettets best gjemte hemmelighet. Kirkens Nødhjelp mener den har liten funksjon og ikke svarer på Stortingets intensjon bak rapporten.

Vi mener også det er en svakhet at regjeringen evaluerer seg selv i stedet for å bruke eksterne og uavhengige aktører. Dette pekte også OECDs utviklingskomité (OECD DAC) på i sin evaluering for 2013. Ifølge OECD kan dette trekke troverdigheten av rapporteringen i tvil. En uavhengig vurdering ville også kunne sikre at alle relevante politikkområder blir gjennomgått. Kirkens Nødhjelp er enig i denne kritikken og mener at arbeidet må prioriteres høyere og ha en tydeligere endringsagenda.

Regjeringen Solberg har innført en rekke institusjonelle endringer som Kirkens Nødhjelp mener påvirker samstemtheten. Etter 20 år med ministre for bistand og utvikling ble denne ministerposten avviklet i 2013, og ansvarsområdene ble lagt under utenriksministerposten. Intensjonen var at utenrikspolitikk og utviklingspolitikken skulle integreres og settes inn i en større sammenheng for å sikre bedre resultater. Selv om intensjonen er god, mener Kirkens Nødhjelp mener at dette har ført til en tregere forvaltning på viktige områder og at utviklingspolitikken har blitt satt i skyggen.

Det brede utviklingsarbeidet har blitt svekket etter at utviklingsministeren forsvant og vi anser det som nødvendig at utviklingsministeren igjen blir en del av regjeringen for å styrke utviklings- og samstemthetsarbeidet. Det virker urimelig at en minister skal ivareta to **så store politiske områder** som utenriks- og utviklingspolitikken er. En annen årsak er at norske interesser kan stå i

motsetning til mange utviklingslands interesser. Stillingen som utviklingsdirektør er fjernet fra UD og utviklingskompetansen i departementet er generelt svekket. Kirkens Nødhjelp etterlyser en styrking av fagfeltet og bedre koordinering på tvers av departementene og mener at arbeidet med samstemthet bør underordnes Utenriksdepartementet.

Da Kirkens Nødhjelp lanserte forrige samstemthetsrapport i februar 2014 uttalte statssekretær Morten Høglund at resultat vil bli mye bedre i neste rapport. Vi presenterer en tabell **på siste side** som sammenligner utviklingen siden **første samstemthetsrapport i 2011. Nå er regjeringen over halvveis i sin periode, men vi ser dessverre ingen oppadgående trend i samstemthetsarbeidet.**

Basert på analysene i denne rapporten, har Kirkens Nødhjelp utarbeidet anbefalinger til hvordan regjeringen kan føre en mer samstemt politikk for utvikling. Disse gjør vi rede for i kapittel 11. **Vårt mål er at rapporten vil inspirere til videre diskusjon og en forbedret politikk som fører til en mer rettferdig verden.**

1.2 Hva er samstemthet?

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

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

Samstemthet for utvikling har dermed to nivåer; et lands politikk skal ha en indre logikk og denne politikken skal ikke undergrave utviklingslandenes behov. Regjeringen sier selv i sin årlige rapport til Stortinget:

"Samstemt politikk for utvikling innebærer at politikk som primært er utformet for å ivareta et lands egne interesser, så langt det er mulig tilpasses slik at den unngår å begrense utviklingslands utviklingsmuligheter. Dette omfatter også indirekte påvirkning av utviklingslands handlingsrom gjennom politikkenes bidrag til globale fellesgoder som utviklingslandenes sosiale og økonomiske framgang avhenger av."

Norsk samstemthet i utviklingspolitikken handler i bunn og grunn om å unngå at Norge gir med den ene hånden og tar med den andre, men tvert i mot sørge for at ulike politikkområder og tiltak trekker i samme retning. Rike land kan på den ene siden ha gode ordninger som bidrar til utvikling, gjennom bistand eller gode investeringsordninger, og samtidig undergrave utviklingspolitiske målsetninger gjennom for eksempel å holde fattige land unna egne markeder. Og mens bistandsbudsjettet brukes til lavkarbonutvikling i utviklingsland har Norge høye klimagassutslipp som bidrar til klimaendringer i allerede sårbare land. Samstemthet i utviklingspolitikken handler om å motvirke dette.



1.3 Bistandspolitikk, utviklingspolitikk og utenrikspolitikk

Når Kirkens Nødhjelp med denne rapporten igjen tar et kritisk blikk på samstemthet i norsk politikk for utvikling er det viktig å forstå hvor utviklingspolitikken plasseres i det politiske landskapet. Utviklingspolitikk, bistandspolitikk og utenrikspolitikk er ikke det samme, men de er tett knyttet sammen.

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

Bistandspolitikken er ett element i utviklingspolitikken. Bistand er i hovedsak økonomiske overføringer til utviklingsland som ledd i å redusere fattigdom, bidra til økonomisk og sosial utvikling, fordele ressurser og håndtere humanitære kriser. Slike overføringer vil være nødvendig i lang tid framover for å motvirke de store ulikhetene mellom fattige og velstående i verden. Hva og hvilke land som kvalifiserer til bistand besluttet i OECDs utviklingskomite DAC i nært samarbeid med FN.

Utenrikspolitikken skal ivareta norske interesser og verdier i en stadig mer globalisert verden. Både bistandspolitikken og utviklingspolitikken er å regne som en del av norsk utenrikspolitikk,

sammen med mange andre politiske områder. Denne samordningen er på mange vis et gode, fordi den skal bidra til å fremme sammenheng og helhet innenfor svært viktige politiske områder.

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

KILDER:

- Innst.S.nr.269 (2008-2009) til St.meld. nr.13 (2008-2009) «Klima, konflikt og kapital».
- OECD DAC Peer Review Norway 2013.
- Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Sundvollen (2013)
- Utenriksdepartementet (UD): Prop. 1 S (2014-2015) for budsjettåret 2015
- Prop. 1 S (2014-2015) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)
- Høyres stortingsvalgprogram 2013-2017
- NOU 2008: 14 - Samstemt for utvikling?
- Hvor er dirigenten – Fremdeles mer ustemt enn samstemt for utvikling. Kirkens Nødhjelp, 2014



2. SAMMENDRAG

For å oppnå en effektiv fattigdomsbekjempelse må norsk politikk være mer samstemt enn den er i dag. Samstemtheten må gjelde på tvers av de ulike departementene og hvordan dette koordineres og skjer i praksis er derfor avgjørende.

Norsk næringsliv og samfunnsansvar: Endringene i regnskapsloven med krav om ikke-finansiell rapportering i regnskapsloven er et viktig skritt på veien, men kravet burde oppdateres slik at det også reflekterer ansvaret definert i OECDs retningslinjer. OECDs nasjonale kontaktpunkt må i tillegg styrkes, slik at avgjørelsene får reelle konsekvenser. Regjeringens arbeid med UN Guiding Principles (UNGP) er meget godt internasjonalt. Her hjemme skal implementeringsarbeidet styres av den nasjonale handlingsplanen som ble lansert i 2015. Selv om planen i seg selv er et skritt i riktig retning, så går den ikke langt nok i å etablere regler og sette tydelige krav til næringslivet. Det er også nødvendig å stille strengere krav til samfunnsansvar i offentlige anskaffelser. Regjeringen skal ha skryt for at de har opprettet Kompetanseforum hvor sivilsamfunn og eierdepartementer kan møtes, men regjeringen må kreve at statlige aktører går foran på samfunnsansvar.

Investeringer: Investeringene gjennom Norfund er viktige for å skape økonomisk vekst i utviklingsland, men utover dette inntar Norge ofte posisjoner der norske interesser og ikke utviklingslandenes behov styrer. Det er kritikkverdig at bare 1 % av SPU er investert i lav- og lavere mellominntektsland som står for 13 % av verdensøkonomien. Både Norfund og SPU mangler et klart etisk regelverk for å håndtere hemmelighold i skatteparadis og bruk av disse. Stortinget har plukket opp problemstillingen i kjølvannet av Panama-papirene, og har slik gitt regjeringen en mulighet til å iverksette tiltak gjennom eksempelvis forventningsdokumentet for skatt. Innføringen av et forventningsdokument for menneskerettigheter, det atferdsbaserte klimakriteriet og produktkriteriet for kull er positive utviklinger.

Klima: Norge har hatt en progressiv posisjon internasjonalt, og Paris-avtalen er et godt utgangspunkt for å innføre tiltak. Her hjemme øker imidlertid utslippene, uten indikasjoner på politisk vilje fra regjeringens side for å snu trenden. Regjeringens ambisjoner om høy hastighet i åpningen av nye oljefelter er lite samstemt med ambisjonene på klimafronten. Stortinget fremstår som en motsats til regjeringen på dette punktet, og har blant annet fått flyttet målet om karbonnøytralitet fra 2050 til 2030. Det er positivt at Norge nå gir store summer til Det grønne klimafondet, men det synes allikevel ikke å være den store satsningen de har lovet. Det er dessuten negativt at økte klimatiltak finansieres innenfor bistandsbudsjettet.

Ulovlig kapitalflukt, åpenhet og ressursmobilisering: Regjeringen skal ha ros for å innføre en begrenset Land-for-land-rapportering. Det er imidlertid viktig at regelverket utvides, og forslaget som nå foreligger innebærer at informasjon vil være konfidensiell og ikke ligge tilgjengelig for offentligheten, noe som er sentralt for at ordningen skal fungere etter sin hensikt. Norge har innført eierskapsregister, men det har mangler når det kommer til innsyn i utenlandske eieres identiteter. Regjeringen burde følge Stortingets vedtak om å innføre et oppdatert register som inkluderer både norske og utenlandske eiere. Norge har flere bilaterale avtaler om dobbeltbeskatning av internasjonale selskaper som er negative for utviklingsland. Arbeidet med informasjonsutvekslingsavtaler om skatt i lukkede jurisdiksjoner er positivt, men Norges egne skatteavtaler burde også gjennomgås.

Illegitim gjeld og ansvarlig utlån: Regjeringen har signalisert at de vil videreføre arbeidet den forrige regjeringen startet, men stemte allikevel avholdende i FN om en ny gjeldsslettemekanisme. Regjeringen Solberg har ikke fulgt opp den aktive internasjonale gjeldspolitikken som ble ført av tidligere regjeringer. Dette synes ikke å være et prioritert felt, selv i en tid der mange land på ny er i ferd med å bygge opp urovekkende store gjeldsbyrder. Det trekkes også ned at Oljefondets kjøp av statsobligasjoner fremdeles mangler etisk styring.

Våpeneksport: Hovedprinsippene som ligger til grunn for kontrollen med den norske våpeneksporten er et godt utgangspunkt for en ansvarlig våpeneksport. Problemet er at retningslinjene og gjeldende praksis ikke er samstemt med intensjonen i prinsippene. Selv om den samlede eksporten gikk ned fra 2012 til 2013 gikk eksporten til autoritære regimer opp. Dagens regelverk tilsier at vi ikke skal eksportere til slike land, men den nåværende tolkningen av retningslinjene gjør at det fortsatt skjer. Det er imidlertid positivt at regjeringen sier de vil arbeide for å fremme oppslutning om en felles NATO-norm om sluttbrukererklæring ved eksport av våpen. Det er også problematisk at norske selskap ikke er bundet av norske lover når de eksporterer våpenmaterieell fra fabrikker i utlandet. Det er positivt at regjeringen nå har inkludert forbud og føringer etter ATT i sine retningslinjer for våpeneksport, inkludert referanser til kjønnsbasert vold.

Handel: Center for Global Development rangerer Norge blant landene som er minst åpne for handel fra utviklingsland. Norge har tollfritak for enkelte land, men mathelsestandarder gjør det vanskelig å eksportere. Regjeringen går i tillegg i motsatt retning av de FN anbefaler i landbruket når de satser på produksjonsdrivende subsidier i stedet for å støtte opp om mer bærekraftig landbruk. Stagnasjon i WTO har ført til flere bilaterale handelsavtaler, hvor utviklingsland interesser ofte blir overstyrt. Norge bør derfor ta mer initiativ i WTO og bør i tillegg fase ut eksportstøtte til norsk osteproduksjon. Norge fører i dag en svært lite samstemt spagatpolitikk hvor det er liberalisme på fisk og proteksjonisme på landbruk.

Konflikt, fred og sikkerhet: "Norges strategiske plan 2011 – 2013 for kvinner, fred og sikkerhet" var et svært godt utgangspunkt for å ivareta kvinners behov i konfliktsituasjoner. En forsinket handlingsplan ble lansert av Solberg-regjeringen i 2015. Fokuset på å integrere kjønnsperspektivet i alle deler av arbeidet med fred og sikkerhet blir opprettholdt, men finansieringen skal også integreres i eksisterende budsjetter og blir dermed vanskelig å følge opp. Selv om norsk politikk tydelig har markert skillet mellom militær innsats, humanitær bistand og sivil gjenoppbygging, står en hele tiden i fare for å legitimere en utidig sammenblanding. En står også i fare for å la sikkerhetsutfordringer styre prioriteringene i bistanden.

3. NORSK NÆRINGSLIV OG SAMFUNNSANSVAR

Samfunnsansvar er knyttet til næringslivets ansvar for påvirkningen av mennesker, samfunn og miljø. Dette inkluderer menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, klima og miljø, antikorrupsjon og åpenhet. Dette har tradisjonelt vært et frivillig ansvar som går utover selskapenes plikt til å følge lover og regler.

De siste årene har man sett en enorm utvikling på dette området, og det finnes i dag mange ulike globale rammeverk, retningslinjer og rapporteringssystemer for selskaper som vil operasjonalisere sitt samfunnsansvar. Det meste av dette er på frivillig basis, men man har også sett at enkelte deler av samfunnsansvaret har blitt lovfestet.

I 2011 ble UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGP) enstemmig vedtatt av FNs Menneskerettighetsråd som det første globale rammeverket for menneskerettigheter og næringslivet. Dette har nå satt en ny global standard for stater og selskapers samfunnsansvar.

3.1 Norske bedrifters samfunnsansvar

Norsk politikk: Norge spilte en viktig rolle som pådriver for UN Guiding Principles for Business and Human Rights (UNGP) som ble vedtatt av FNs Menneskerettighetsråd i 2011. OECD inkluderte UNGP i sine retningslinjer for multinasjonale selskaper i 2011. Norge har opprettet et ikke-rettslig nasjonalt kontaktpunkt hvor saker kan bli klaget inn i henhold til OECDs retningslinjer. Samtidig har Norge unngått å støtte opp om et komplimenterende initiativ for bindende retningslinjer for næringslivet iverksatt i Menneskerettighetsråd.

Flere land har også laget nasjonale handlingsplaner for implementeringen av dette rammeverket, og utenriksdepartementet lanserte Norges nasjonale handlingsplan den 12. oktober 2015.

I handlingsplanen slås det fast at alle norske selskaper forventes å gjøre seg kjent med FNs og OECDs prinsipper og retningslinjer for forretningsdrift, og benytter seg av disse der det er relevant. De konkrete punktene for etterfølgelse legger seg tett opp til FNs veiledende prinsipper 11 – 24, som blant annet slår fast at det forventer at norske selskaper gjennomfører aktsomhetsvurderinger for å motvirke medvirkning og for å redegjøre for hvordan selskapet adresserer potensielle innvirkninger på menneskerettighetene.

Med utgangspunkt i prinsippenes veiledende status gis det rom for skjønnsmessige vurderinger og et fokus på selvstendig ansvar for hver enkelt bedrift. Samtidig slår regjeringen fast at det forventes at norske bedrifter følger retningslinjene i enhver kontekst, også i land hvor lovgivning på dette punktet ikke er like sterkt. Parallelt med dette skal Høykommissæren for menneskerettigheter (OHCHR) støttes i arbeidet med å styrke nasjonale rettssystemer.

For å følge opp utviklingen i næringslivet vektlegger regjeringen veiledning og kompetansebygging for næringslivet og statsforvaltningen, og viser intensjoner om å styrke informasjons- og veiledningstjenester både i Norge og i utlandet gjennom utenriksstasjonene og Innovasjon Norges kontorer. Planen nedsetter også en tverrdepartemental arbeidsgruppe. Dette understreker at handlingsplanen er gjeldende for alle deler av regjeringens virksomhet.

Vår vurdering: Kravet om ikke-finansiell rapportering i regnskapsloven er et skritt på veien mot å sikre at samfunnsansvar integreres på alle nivå og i selskapenes daglige rutiner og plikter. Kravet burde likevel oppdateres for å reflektere ansvaret definert i UNGP og OECDs retningslinjer. Det bør da innebære at selskapene må rapportere på gjennomført aktsomhetsvurdering.

Det nasjonale kontaktpunktet hvor selskaper kan bli klaget inn for brudd på OECDs retningslinjer er fortsatt for svakt. Regjeringen må blant annet kreve møteplikt for alle som blir klaget inn og kontaktpunktets avgjørelser må få reelle konsekvenser. Kun selskaper som ivaretar sitt samfunnsansvar burde få nytte godt av offentlig privilegier som for eksempel eksportkreditt, offisielle næringslivsreiser, bistandsstøtte eller støtte fra ambassader og lignende. Det bør også vurderes å få på plass en ombudsordning.

Regjeringen skal ha ros for arbeidet med UNGP internasjonalt. For implementering i Norge skal den nylig lanserte handlingsplanen være det førende dokumentet. Selv om planen i seg selv er et skritt i riktig retning, så går den ikke langt nok i å etablere regler og sette krav til næringslivet, da den fokuserer mer på ansvar og hensyn fra næringslivets side enn på krav til ansvar fra regjeringens side. Dersom regjeringen ønsker samstemthet for utvikling bør det stilles krav om respekt for menneskerettigheter, ikke kun forventninger. Det er imidlertid positivt at det nedsettes en tverrdepartemental arbeidsgruppe

for implementeringen av handlingsplanen, da dette understreker at det er en plan som gjelder for alle deler av regjeringens virksomhet.

Vurdering: 😞

3.2 Statlig eierskap og offentlig innkjøp

Norsk politikk: Sundvolden-erklæringen slår fast at regjeringen skal føre en "ansvarlig statlig eierskapspolitikk med rom for verdiskapning". Regjeringen skriver videre i eierskapsmeldingen *Et mangfoldig og verdiskapende eierskap* at de forventer at "selskaper med statlig eierandel arbeider systematisk med sitt samfunnsansvar og er ledende på sine områder."

I nasjonal handlingsplan for næringsliv og menneskerettigheter (2015) sier regjeringen at selskaper under statlig eierskap kan benytte prinsippet «følg og forklar» i kombinasjon med vesentlighetsprinsippet for å tilpasse arbeidet og rapporteringen til sin virksomhet. Regjeringen følger opp selskapenes arbeid med samfunnsansvar i kvartalsmøter og/eller årlige møter, og med ytterlige oppfølging i særskilte saker. Det blir også tatt hensyn til samfunnsansvar i valg av styre til statlig eide selskaper.

I 2014 kjøpte offentlig sektor i Norge varer og tjenester for over 462 milliarder, noe som tilsvarer 14 % av BNP. Det er i dag frivillig å stille etiske krav ved offentlige innkjøp.

Vår vurdering: Regjeringen uttaler at statlig eide selskaper skal være ledende på samfunnsansvar. Allikevel skal de skal "forholde seg til regulerende myndigheter og tilsyn på samme måte som selskaper uten statlig eierandel". Dette betyr at regjeringen i praksis ikke forventer noe annet av statseide selskaper enn av ikke-statseide selskaper. UN Guiding Principles (UNGPs) fastslår at staten bør ta et ekstra stort ansvar for selskaper som er eid eller kontrollert av staten. Et statseid selskap er avhengig av både statens autoritet og skattebetalernes støtte. Kirkens Nødhjelp mener at dette burde gi grunnlag for en ekstra grundig gjennomgang av statseide selskapers samfunnsansvar.

Den norske staten er i dag eiere i selskaper som Statoil, Telenor, Norsk Hydro, Yara og Aker. Disse er store selskaper med mange datterselskaper og mye aktivitet i utlandet. Kirkens Nødhjelp syns det er problematisk at staten ikke stiller strengere krav til norske selskaper i utlandet, spesielt i statseide selskaper. Regjeringen bør som et minstekrav kreve gjennomført aktsomhetsvurdering og innføre møteplikt i OECDs kontaktpunkt. Dette bør gjelde for alle selskaper, men staten må ta et ekstra stort ansvar for statseide selskaper.

Det bør i tillegg stilles strenge krav til gjennomført aktsomhetsvurdering og selskapers respekt for menneskerettigheter i offentlige anskaffelser.

Offentlig sektor har makt til å sette en standard for etiske innkjøp. Kirkens Nødhjelp mener at gjennomført aktsomhetsvurdering og oppfølging av funnene bør stilles som minstekrav ved offentlig innkjøp.

Regjeringen skal ha ros for å ha opprettet *Kompetanseforum* hvor frivillige organisasjoner og eierdepartementer kan møtes for å diskutere samfunnsansvar i statseide selskaper. I tillegg var Norge et av få land som stilte med regjeringsdeltakelse på FNs årlige forum for næringsliv og menneskerettigheter i Genève i desember 2014. Dette viser tydelig regjeringens internasjonale engasjement, men Kirkens Nødhjelp forventer også tettere oppfølging på hjemmebane. Det er viktig at staten går foran som en ledende aktør på samfunnsansvar og at kravene blir strengere for både private og statlige selskaper.

Kirkens Nødhjelp mener at regjeringen bør nedsette et utvalg som kan se på muligheten for å dømme selskaper for menneskerettighetsbrudd begått i utlandet.

Vurdering: 😞

KILDER:

- UN Guiding Principles for Business and Human Rights
- St. meld 27 (2013–2014): Et mangfoldig og verdiskapende eierskap
- Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Sundvolden (2013)
- Næringsliv og Menneskerettigheter: Nasjonal handlingsplan for oppfølging av FNs veiledende prinsipper



4. INVESTERINGER

For å redusere fattigdom, skape jobber, generere skatteinntekter og fremme økonomisk vekst er investeringer svært sentralt. Selv om det er utviklingsland som trenger stabile investeringer mest, er det ofte forbundet med høyere risiko å investere særlig i lavinntektsland. Dette har ført til at mange utviklingsland tilbyr meget gunstige insentiver for å tiltrekke seg investeringer. Dagens internasjonale regelverk for investeringer, herunder bilaterale investeringsavtaler og patentlovgivning, tar mer hensyn til internasjonale selskaps behov enn utviklingslandenes.

Det har i de senere år vært en økende trend at bistandsmidler brukes for å utløse private investeringer. Dette gjøres hovedsakelig gjennom Norfund. I tillegg er det stort potensiale for også andre investeringer i utviklingsland, bl.a gjennom Statens Pensjonsfond Utland.

4.1 Utviklingsfremmende investeringer

4.1.1 Bistandsfinansierte investeringer gjennom Norfund

Norsk politikk: Regjeringen anser "Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland" (Norfund) som et viktig verktøy for å øke investeringene i de fattigste landene. Fondets

samlede markedsverdi var ved utgangen av 2015 på 19,4 mrd. kroner, en økning på 4 mrd. kroner fra 2014. Den årlige bevilgningen til fondet over statsbudsjettet er for 2015 på 1,5 mrd. kroner. Norfund oppgir årlig nøkkelinformasjon om alle sine investeringer og rapporterer på utviklingseffekten av disse investeringene.

For å forhindre at investeringene bidrar til skatteunndragelser fra utviklingsland begrenset den forrige regjeringen Norfunds muligheter til å investere via skatteparadis utenfor OECD uten informasjonsutvekslingsavtale med Norge. I revidert statsbudsjett for 2014 ble denne begrensningen tatt ut og regjeringen slo fast at Norfund nå følger samme retningslinjer som andre statlige fond. Norfund bekrefter i sin rapport for 2015 at hvor land har svake økonomiske og politiske strukturer er det hensiktsmessig å kanalisere investeringer gjennom såkalte offshore financial centers (OFCs), men at de utøver forsiktighet i tråd med OECDs retningslinjer for skatt. Dette inkluderer å unngå skatteparadis uten informasjonsutvekslingsavtale og jurisdiksjoner som ikke passerer standardene satt av Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes.

Vår vurdering: Norfund synes å virke etter hensikten og kan vise til gode resultater.

Investeringene gjennom Norfund er avgjørende for å få til investeringer i utviklingsland som ellers ikke ville funnet sted.

Det er derimot uheldig at begrensingene i Norfunds bruk av skatteparadis er fjernet uten at nye retningslinjer er kommet på plass. I 2015 var 38 av 136 prosjekter som Norfund hadde investert i organisert gjennom finanssentra som ofte brukes til skatteunngåelse. I sin rapport for 2015 understreker Norfund at bruken av skatteparadiser er en problemstilling de er bevisst på, og viser også til at det er en målsetning ikke å benytte seg av skatteparadiser hvor det ikke foreligger informasjonsutvekslingsavtale.

4.1.2 Investeringer gjennom Statens Pensjonsfond Utland

Norsk politikk: Den norske stat er en av verdens største finansielle aktører gjennom Statens Pensjonsfond Utland (SPU). Verdien av fondet var pr. 8.august 2016 på 7 485 milliarder kroner, nesten 1,5 millioner kroner pr. innbygger i Norge. Finansdepartementet er den formelle eieren av SPU og tar de overordnede beslutningene, mens Norges Bank har ansvaret for den operative forvaltningen. Investeringene fordeles på aksjer (ca. 60 %), obligasjoner (ca. 35 %) og eiendom (inntil 5 %). I dag er rundt 90 % av fondet investert i rike land og 10 % i fremvoksende markeder.

Stoltenberg-regjeringen besluttet i 2009 å sette av 20-30 mrd. kroner av Statens Pensjonsfond Utland (SPU) til miljørelaterte investeringer. Andelen miljørelaterte investeringer har økt over de siste årene, og utgjorde i 2015 53,8 mrd kroner. Denne typen investeringer kalles positiv filtrering fordi investeringsuniverset begrenses til virksomheter som fremstår som fordelaktige med tanke på etiske spørsmål, miljø, fattigdomsbekjempelse og liknende. Regjeringen lover i tillegg å vurdere virkningene av en ytterligere økning av investeringer innen fornybar energi.

Flere aktører har anbefalt regjeringen å åpne for investeringer i unotert infrastruktur over SPU, spesielt med tanke på infrastruktur for fornybar energi. I forvaltningsmeldingen for 2015 ønsker ikke Finansdepartementet å åpne for denne type investeringer. Offentlige investeringer i fornybar energi finner gjennom andre kanaler enn SPU, som i følge Finansdepartementet ikke er et instrument for å fremme statens investeringer i utviklingsland eller fornybar energi. Stortingets flertall har bedt finansdepartementet om å utrede saken ytterligere og man vil komme tilbake til saken i Forvaltningsmeldingen for 2016.

Vår vurdering: Det er positivt at det er rammen for miljørelaterte investeringer i SPU har økt til 30-50 mrd, og at den faktiske summen investeringer ligger over denne rammen, selv om disse i liten grad

havner i utviklingsland. SPU har investert betydelig mindre i lavinntekts- og lavere mellominntektsland enn deres andel av verdensøkonomien skulle tilsi. En økning i investeringene i utviklingsland vil kunne bidra til økt avkastning, risikospredning og til økonomisk vekst og arbeidsplasser der de trengs mest. Det er et paradoks at man tross stadige påfyllinger over bistandsbudsjettet til Norfund ikke vurderer muligheten for å plassere en del av Norges ordinære kapital i utviklingsland. Her skjuler det seg en vinn-vinn situasjon for Norge og utviklingsland.

Vurdering: 

4.2 Etikk i Statens Pensjonsfond Utland Norsk politikk:

Stortingsmelding 23 om forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2015 slår fast at målet med fondets investeringer er å oppnå høyest mulig avkastning innenfor rammene av moderat risiko. Samtidig legger Finansdepartementet til grunn at god finansiell avkastning over tid vil avhenge av velfungerende markeder og en bærekraftig utvikling.

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

Fondet har tre virkemidler i utøvelsen av sitt etiske ansvar:

- Aktivt eierskap gjennom at fondet bruker sin innflytelse som aksjeeier til å påvirke gjennom selskapsdialog og stemmegivning.
- Negativ filtrering som innebærer at noen produkter er utelukket fra investeringsuniverset.
- Uttrekk eller utelukkelse av selskaper, basert på en skjønsmessig vurdering for å forhindre at investeringene medvirker til alvorlige menneskerettighetsbrudd, alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner, alvorlig miljøskade, grov korrupsjon eller andre særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer. I slike tilfeller kommer Etikkrådet med en anbefaling om uttrekk, som så behandles av styret i Norges Bank.

I 2016 ble det lagt til et atferdskriterium for å fange opp tilfeller av atferd som i uakseptabel grad fører til utslipp av klimagasser, og et produktkriterium som retter seg spesifikt mot gruveselskaper og

kraftprodusenter som i stor grad baserer seg på kull. Introduksjonen av produktkriteriet for kull ledet allerede i starten av 2016 til utelukkelse av i overkant av 40 selskaper.

SPU er per i dag underlagt regjeringens retningslinjer for statlige fond, som ikke inkluderer formelle begrensinger på investeringer gjennom såkalte Offshore Financial Centers (OFC) eller skatteparadis, og de etiske spørsmålene om hemmelighold, skatt og korrupsjon som denne praksisen medfører. Ved behandlingen av meldingen om SPU i 2016 anmodet Stortinget om at Finansdepartementet må vurdere å etablere et forventningsdokument om skatt. Andre tiltak vil også vurderes i neste års melding.

SPUs investeringer i statsobligasjoner styres etter andre retningslinjer enn aksjeporteføljen. Disse vurderes under punkt 7.3 i denne rapporten.

Vår vurdering: De etiske retningslinjene er et godt utgangspunkt for en etisk forvaltning av Norges oljeformue med bred politisk enighet. Plasseringen av vedtaksmandatet hos Norges Bank gjør det mulig å se anbefalinger fra Etikkrådet om uttrekk og observasjon i sammenheng med den øvrige eierskapsutøvelsen, noe som kan være positivt. Det viktigste virkemiddelet, aktivt eierskap, er preget av mangel på åpenhet, til tross for at det nå er etablert en egen portal der en offentliggjør stemmegivningen.

Regjeringens arbeid med UN Guiding Principles for Business and Human Rights (UNGP) burde inkludere SPU, for å sikre en mer helhetlig etisk vurdering. SPU burde gjennomføre aktsomhetsvurderinger i tråd med UNGP og anbefalingene fra det norske OECD-kontaktpunktet. Fondet bør også identifisere hvilke risiko for menneskerettighetsbrudd som er mest utbredt i ulike sektorer, og typer investeringer, for å kunne ta hensyn til disse i aktsomhetsvurderingen. Det kom i 2016 et forventningsdokument for menneskerettigheter fra SPU. Det er positivt og vil bidra til oppmerksomhet rundt selskaps ansvar for å følge menneskerettighetene, men det er viktig at forventningsdokumentet systematisk følges opp av Norges Bank Investment Management (NBIM) og at menneskerettigheter står øverst på agendaen i dialogen NBIM fører med selskapene.

Det er anslått at opp til 20 prosent av oljefondets verdier i dag direkte eller indirekte kan befinne seg i skatteparadis. SPU mangler i dag klare etiske regler knyttet til hemmelighold i, og bruk av, skatteparadis. Det er et dilemma gitt regjeringens offensive internasjonale politikk mot ulovlig kapitalflukt. Med utgangspunkt i debatten i kjølvannet av Panama-papirene og arbeidet med forvaltningsmeldingen har Stortinget tatt opp spørsmålet og foreslår blant annet å lage et forventningsdokument om skatt, åpner opp for å flytte NBIMs egne selskaper i Delaware og Luxemburg. Det kan bli en bredere gjennomgang av spørsmålet i Forvaltningsmeldingen i 2017.

Om forslagene blir tatt opp vil det være viktige skritt i retning å behandle manglende åpenhet og rapportering og aggressiv skatteunndragelse som et etisk spørsmål. Spørsmålet bør også følges opp som en del av NBIMs aktive eierskap og av Etikkrådet. Man bør utrede om selskap som tilrettelegger for skadelig hemmelighold bør utelukkes automatisk (negativ filtrering).

Kirkens Nødhjelp mener på bakgrunn av dette at SPUs etiske retningslinjer er et godt utgangspunkt, men at det stadig er potensiale for forbedring. Utvidelsen av de etiske retningslinjene ved forventningsdokumentet for menneskerettigheter, inkludering av miljøkriteriet og det produktbaserte kullkriteriet er en positiv utvikling i retning av en forvaltning av oljefondet som er samstemt for utvikling. Karakteren gis til regjeringen, og ikke Stortinget og kan derfor ikke oppjusteres. Manglende regler for bruk av skatteparadis og avvísning av OECDs retningslinjer trekker også ned.

Vurdering: 

KILDER:

- Norfunds årsberetning 2015
- Retningslinjer for observasjon og utelukkelse av selskaper fra Statens pensjonsfond utlands investeringsunivers
- Norfunds utviklingsrapport: Investering for utvikling
- NOU 2009:19 Skatteparadis og utvikling. Tilstand, analyser og tiltak
- St. meld 13 (2008-2009): Klima, konflikt kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom
- St. meld 25 (2012-2013): Dele for å skape. Demokrati, rettferdig fordeling og vekst i utviklingspolitikken
- St. meld 27 (2013-2014): Et mangfoldig og verdiskapende eierskap
- Prop. 93 S (2013-2014): Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2014
- Going Offshore: How development finance institutions support companies using the world's most secretive financial centres (EURODAD, 2014)
- St. meld 19 (2013-2014): Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2013
- Prop. 1 S (2014-2015) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)
- St. Meld 23 (2015-2016) Forvaltning av Statens pensjonsfond i 2015
- Forum report on Tax havens: http://www.forumfor.no/assets/docs/The-SPU-and-Tax-Havens_FINAL_.pdf



5. KLIMA

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

Rike land har et ansvar for å bøte på den skaden som allerede har skjedd og som vil øke i framtiden. Klimaavtalen fra Paris satte en ny kurs. For å være i tråd med det nye 1,5°C-målet, må alle klimaplaner og tiltak må skjerpes. Vi må gjøre enda mer for å unngå krisene fremfor å vente med handling til katastrofen er der. Dette vil redusere tapet av menneskeliv samt være en mer effektiv pengebruk.

Paris-avtalen forplikter Norge til å gjennomgå og styrke klimamålene hvert femte år. Oppjusterte mål for 2030 skal være klare allerede i 2020. De nye målene må reflektere at det er rike land som har det største ansvaret og må ta ledelsen, noe Paris-avtalen slår fast. Norges rettmessige ansvar tilsier at vi *både* må bidra med mer klimafinansiering i fattige land, i tillegg til flere tiltak og dypere utslippskutt på hjemmebane. For at arbeidet internasjonalt skal lykkes må det altså også handles nasjonalt. Vi ser derfor på Norges innsats internasjonalt, nasjonalt og på Norges bidrag i form av klimafinansiering.

5.1 Norges posisjoner i de internasjonale klimaforhandlingene

Norsk politikk: Norge har som mål å være en brobygger i de internasjonale klimaforhandlingene og legger stor vekt på å forstå utviklingslandenes interesser og posisjoner. Norge var en pådriver for å sikre en ny forpliktelsesperiode under Kyoto-protokollen, har markert seg i arbeidet med redusert avskoging og hadde en sentral rolle som fasilitator i Paris. I statsbudsjettet for 2016 gjentas intensjonen om å være en pådriver i det internasjonale klima- og miljøarbeidet.

På spørsmålet om byrdefordeling mellom rike og fattige land ønsker Norge en oppmykning av todelingen. Samtidig gjøres det også klart at industriland fremdeles har en spesiell forpliktelse overfor utviklingsland, for eksempel ved å bidra med forskjellige typer finansiering til utslippsreducerende tiltak. Oppmykingen innebærer blant annet å sikre denne typen bidrag også fra såkalte vekstland, som Kina og Brasil, samt fastsettelse av kvantitative forpliktelser for flere enn kun industriland.

Vår vurdering:

Under klimaforhandlingene i Paris spilte Norge og klima- og miljøminister Tine Sundtoft en aktiv rolle som fasilitator for gruppen som fremforhandlet økning av ambisjonene i avtalen. For å være en god brobygger kan man ikke bare være en god fasilitator. Det er også relevant hva en bringer til bordet.

I følge klimaforliket kunne målet om 30% reduksjon i våre utslipp innen 2020 økes til 40% dersom det kunne bidra til enighet om en ambisiøs klimaavtale. Denne muligheten ble dessverre ikke benyttet.

Videre er det skuffende at Norge ikke legger noe vekt på det historiske ansvaret hos landene som har sluppet ut store mengder klimagasser over flere tiår. Norges posisjon til klimaforhandlingene i Paris nevner ikke historisk ansvar én gang. Det gjør derimot økonomisk kapasitet, og dette er bra, men det er uklart hvordan Norge mener finansieringsforpliktelsene skal operasjonaliseres bortsett fra at flere land skal bidra.

Norge legger mye vekt på å få de store utviklingslandene til å påta seg forpliktelser, uten å legge tilsvarende press på andre rike land eller vise forståelse for at forpliktelser fra mellominntektsland henger sammen med vilje til å bidra med nye og addisjonelle midler fra rike lands side. Så langt har ikke de rike landene lagt de summene som er lovet på bordet. Norge annonserte støtte til flere tiltak i Paris, men i praksis var dette penger som ble flyttet mellom ulike poster. I sum gikk bevilgningene til klimafinansiering ned i statsbudsjettet for 2016. Norge bidro derfor ikke til nye og addisjonelle midler, stikk i strid med tidligere avtaletekster.

Norge støttet også et system der alle land melder inn det de selv bestemmer seg for å kutte istedenfor å identifisere et sett mål eller indikatorer som vil kunne gjøre det mulig å sammenligne landenes innsats. Norge jobbet heller ikke for at dekarbonisering skulle bli en del av avtalen.

Innsatsen fra Sundtoft og den norske delegasjonen i Paris var god, men mandatet delegasjonen hadde med hjemmefra med manglende nasjonale mål og tiltak, resirkulering av finansieringsbidragene samt og mangel på forslag til rammeverk om en rettferdig fordeling gjør at smilefjeset ikke nås.

Vurdering: 

5.2 Norske utslipp

Norsk politikk: Regjeringen vil i følge regjeringsplattformen føre en offensiv klimapolitikk og forsterke klimaforliket, men sier lite om ambisjonsnivået. De har heller ingen henvisninger til FNs anbefalinger eller togradersmålet i regjeringsplattformen, men det refereres stadig til togradersmålet i statsbudsjettet for 2016. Videre anerkjennes det at skjerpingen av det globale

temperaturmålet i Parisavtalen tilsier at det nå er en annen målestokk for hva som kan anses som ambisiøst.

I følge klimaforliket skal norske utslipp reduseres med 30% innen 2020 i forhold til 1990-nivå¹. Målet for 2030 er en reduksjon på 40%, samme nivå som EU. Dette kan skje delvis gjennom EUs interne kvotemarked. Kvotekjøp i utviklingsland kan brukes for å overoppfylle målet.

Vår vurdering:

Utslippstrenden i Norge har hvert år siden 2010 gått nedover, men mellom 2014 og 2015 økte norske utslipp med 1,5 prosent. Siden 1990 har utslippene økt med hele 3,9% til tross for ambisjonene om reduksjon². Forpliktelsene i Kyotoavtalen ble møtt ved å kjøpe kvoter fra utviklingsland, men vi leverte ikke på hjemmebane. Vi har også skapt et svært dårlig utgangspunkt for å nå målene for 2020 og 2030.

Klima- og miljøminister Vidar Helgesen sier han ikke er overrasket over tallene, og kan heller ikke love at utslippene skal gå ned de neste to årene. Dette er en svært passiv og skremmende holdning fra en minister som sitter med ansvar for vår tids største utfordring. Han viser også en skepsis til sterke planer på området, og setter sin lit til incentiver.

På tross av Regjeringens ønske, sørget stortingsflertallet for å fremskynde Norges mål om karbonnøytralitet fra 2050 til 2030. Dette er bra, men bidrar ikke til en sterkere karakter til regjeringen. Snarere tvert i mot. Dessuten må Norge i følge beregninger av lands rettmessige ansvar ikke bare bli karbonnøytrale, men karbonnegative i 2030.³

Samtidig som regjeringen sier at den vil føre en offensiv klimapolitikk, vil den holde et forutsigbart og høyt tempo på tildelingen av nye områder for petroleumsaktivitet. Samme dag som det var høring om Parisavtalen på stortinget åpnet Regjeringen for oljeleting i tre nye områder som del av 23. konsesjonsrunde. Dette er et paradoks. Åpning av feltene i Barentshavet vil øke norske utslipp av klimagasser i flere tiår fremover, stikk i strid med målene i Paris-avtalen, men dessverre helt på linje med utviklingen de siste årene. Det vil også svekke Norges kredibilitet som en aktiv og ambisiøs aktør i det internasjonale klimaarbeidet.

Det hevdes ofte at det ikke monner hva vi gjør i Norge fordi vi er et lite land. Men når hver nordmann slipper ut dobbelt så mye som det globale gjennomsnittet, så betyr det at noen andre får redusert sine utslippsrettigheter gitt at vi faktisk skal nå målet om å holde oss godt

- 1 I Kyotoprotokollens andre forpliktelsesperiode har Norge forpliktet seg til å kutte 16-19 % i forhold til 1990-nivå og
- 2 <http://ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/klima-gassn> hentet 14.06.16
- 3 Beregnet av Stockholm Environment Institute



Foto: Håvard Bjelland/Kirkens Nødhjelp

under 2°C. Mens klimaministeren er skeptisk til en helhetlig plan for klimapolitikken, gjøres det langsiktige investeringer i det som er Norges største utslippskilde. Det er åpenbart en mangel av samsvar mellom Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet og fravær av en helhetlig klimapolitikk fra regjeringens side. Kirkens Nødhjelp mener at Norges innsats er langt unna hva vårt ansvar på bakgrunn av historiske utslipp og økonomiske kapasitet skulle tilsi. Utviklingen går feil vei og karakteren blir derfor deretter.

Vurdering: 

5.3 Klimafinansiering

Norsk politikk: Norge er blant landene i verden med høyest bistandsnivå, og en stor del av bistandsprosenten går til tiltak som klassifiseres som klimatilstand. Norge har også vært en drivkraft for å få på plass Det grønne klimafondet, som skal finansiere utslippskutt og klimatilpasningstiltak i utviklingsland. Norge har annonsert at de skal bevilge 1,6 mrd. kroner til fondet for årene 2015-2018 og annonserte også penger til diverse andre tiltak på klimatoppmøtet Paris.

Vår vurdering: Klima og utvikling henger utvilsomt sammen, noe den siste IPCC-rapporten og ikke minst FNs bærekraftsmål slår fast. Behovet for klimafinansiering er enormt. Løftene som er gitt er langt unna det som er behovet, og det som allerede har blitt bevilget enda lavere. Hvis klimafinansieringen skal økes til det nivået de rike landene har forpliktet seg til må regjeringen sørge

for nye og addisjonelle midler. Dersom Norge bidrar med sin rettmessige andel av klimafinansieringen uten å øke budsjetttrammene vil dette gå på bekostning av andre viktige utviklingstiltak.

Det er de rike landene som har stått for utslippene som har ført til klimaendringene vi ser i dag og det bør derfor følge som en konsekvens at industrilandene må bidra til å bøte på de skadene som klimaendringene skaper. Midlene til tilpasningsprosjekter må derfor skaleres opp. I dag utgjør finansiering til tilpasningstiltak en forsvinnende liten del av klimafinansieringen, både i Norge og globalt. Dette på tross av avtaletekster år etter år slår fast at det skal være en balanse mellom tilpasning og utslippsreduksjon.

Norge har hatt en positiv rolle i arbeidet med å få på plass det grønne klimafondet, og bevilgningene er høyere enn først signalisert. Allikevel er summene langt fra det som trengs og matcher heller ikke Norges historiske ansvar eller økonomiske kapasitet. Bevilgningene er dessuten ikke i tråd med regjeringens uttalte prioriteringer. I "Rapport om samstemt politikk for utvikling" i statsbudsjettet for 2015 skriver regjeringen at "det grønne klimafondet gis særlig prioritet som finansieringskanal i de kommende årene". Enn så lenge ligger bevilgningene til bilaterale skoginitiativ langt over bevilgningene til det grønne klimafondet.

Behovet for å skalere opp klimafinansieringen anerkjennes igjen i utfallet fra Paris, men Norge er mindre villig til å diskutere hvordan denne oppskaleringen skal se ut, og ønsker ikke fastsatte

mål på vei til 2020. Det gjøres heller ikke tilstrekkelig arbeid med å avklare hva som skal til for at privat finansiering kan regnes som addisjonell selv om Norge etterspør dette.

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

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

Vurdering: 😞

KILDER:

- Norway's Fair Share of an ambitious climate effort. Rapport skrevet av Stockholm Environment Institute på bestilling fra Kirkens Nødhjelp (2014)
- Intergovernmental Panel on Climate Change: Climate Change 2014 - Impacts, Adaptation, and Vulnerability
- Aftenposten 18.januar 2016
- Helgesens redegjørelse for Stortinget 12.april 2016 https://www.regjeringen.no/contentassets/58b846709f73473f8a15a-048ceef1094/klimaredegjorelse_paris-avtalen_stortinget120416.pdf
- Dagsavisen 21. Mai 2016
- Prop. 115S (2015-2016) Samtykke til ratifikasjon av Parisavtalen av 12.desember 2015 under FNs rammekonvensjon om klimaendring av 9.mai 1992 <https://www.regjeringen.no/contentassets/cbe5a86b8d6d4e47bf450a2218e5c12f/no/pdfs/prp201520160115000dddpdfs.pdf>
- Innst. 407 S (2015-2016) Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen
- Norges posisjon til klimaforhandlingene i Paris desember 2015
- (Norges posisjon til klimaforhandlingsmøte i Bonn mai 2016)
- <http://www.aftenbladet.no/nyheter/innenriks/Helgesen-vil-ikke-love-karbonnoytralitet-i-2030-3836101.html>
- Prop 1S (2015-2016) Statsbudsjettet 2016



Foto: Laurie MacGregor/Kirkens Nødhjelp

6. ULOVLIG KAPITALFLUKT, ÅPENHET OG RESSURSMOBILISERING

Ulovlig kapitalflukt er et enormt problem for utviklingsland. I følge Global Financial Integrity, utgjør den ulovlige kapitalflukten fra utviklingsland i perioden 2003 til 2013 65 000 milliarder norske kroner. Det siste året som inngår i rapporteringen 2013 viste en kapitalflukt på omtrent 9 200 milliarder norske kroner, tilsvarende 8 norske statsbudsjetter. Dette er sårt trengte skatteinntekter som kunne vært brukt på bedre helse, utdanning, infrastruktur og rettsvesen.

Skatteunndragelse, kriminalitet og korrupsjon er følger av hemmeligholdet som tilbys av skatteparadis som Sveits, Caymanøyene og De Britiske Jomfruøyene. Vårens avsløringer av selskapet Mossack Fonsecas tilrettelegging for økonomisk hemmelighold og skatteunndragelser gjennom de såkalte "Panama-papers" har vist omfanget av denne skadelige og uetiske praksisen, og gjort problematikken kjent for et bredere publikum.

Med skatteparadiser på den aktuelle dagsorden står norske politikere overfor en stor mulighet til å innføre tiltak for å hindre videreføring av denne praksisen, og dermed styrke et vitalt punkt i arbeidet for en god samstemt politikk for utvikling. Skatteinntekter er avgjørende for enhver stat og danner grunnlaget for samfunnskontrakten mellom innbyggerne og de folkevalgte. Evnen til å skattlegge danner også en stats forutsetninger for å oppfylle sine menneskerettighetsforpliktelser.

Mer åpenhet både fra selskaper og stater fremheves som en måte å håndtere disse utfordringene på. Åpenhet og tilgang til informasjon er avgjørende for at stater, særlig utviklingsland, skal ha mulighet til å skattlegge selskap og rike enkeltpersoner. Blant forslagene til tiltak er land-for-land-rapportering, en multilateral avtale om automatisk informasjonsutveksling om skatt, og registre over hvem som eier hvilke selskaper.

6.1 Land-for-land-rapportering

Norsk politikk: I januar 2014, etter press fra blant annet Changemaker og Kirkens Nødhjelp, innførte norske myndigheter Land-for-land-rapportering (LLR) for selskaper som driver med utvinning av naturressurser som mineraler, olje, gass og skog. Selskapene ble pålagt å offentliggjøre hvor mye de tjener og hvor mye skatt de betaler i land de har produktiv virksomhet. Formålet med loven var å motvirke korrupsjon i utvinningslandene noe som senere ble utvidet til å inkludere skatteunndragelse.

Rapporteringen har imidlertid blitt utsatt for mye kritikk, og ble foreslått gjennomgått og utvidet etter forslag fra et samlet Storting våren 2015. Våren 2016 la regjeringen frem LLR-regler som en oppfølging av OECDs arbeid for å begrense uthuling av skattebasen. Rapporteringen skal bidra til å avgjøre risiko for skatteunndragelse, men vil ikke gi nok informasjon i seg selv til å avsløre dette. Stortinget anmodet i 2015 regjeringen om et lovforslag om LLR for alle sektorer. Det forventes fortsatt oppfølging fra Regjeringen.

Vår vurdering: Land-for-land-rapportering (LLR) er et kraftfullt verktøy for å møte problemet med stadig lavere skattebidrag fra flernasjonale selskaper dersom rapporteringen synliggjør selskapsstrukturen og den økonomiske aktiviteten i alle land der et flernasjonalt selskap opererer. Utvidet land-for-land-rapportering vil synliggjøre uønsket skattetilpasning ved at inntekter, kostnader, skatt, produksjon og investeringer for alle land må oppgis i noter til årsregnskapet.

Den viktigste mangelen i lovgivningen så langt er at informasjon er konfidensiell og ikke gjøres tilgjengelig for offentligheten. Informasjonen i LLR-rapportering burde være tilgjengelig for offentligheten både for å bedre sivilsamfunns og medias mulighet til å holde selskap ansvarlig og for å gi bedre kunnskapsgrunnlag for forskning og investeringer. For at karakteren skal bli bedre må vi se større politisk endring.

Vurdering: 😞

6.2 Register for egentlig eierskap

Norsk politikk: Innsyn i såkalt «egentlig eierskap» er et prioritert område i kampen mot skatteunndragelser, hvitvasking og korrupsjon. Skjult eierskap gjør jobben enkel for kriminelle som står bak organisert kriminalitet, skattesvindler eller økonomisk utroskap. Problemstillingen ble kjent gjennom avsløringene i Panama Papers, og viser behovet for å innføre regelverk som kan hindre økonomisk kriminalitet som gjennomføres ved bruk av kompliserte konsernstrukturer og skatteparadiser. Regjeringen besluttet 15. mai 2014 å innføre et eierregister. Dette skal være offentlig og digitalt tilgjengelig. Registeret omfatter kun norske eiere. Informasjon om utenlandske aksjeeiere inkluderes derfor ikke, og plukker

ikke opp utenlandske eierforhold gjennom såkalte forvalterkonti.

Financial Action Task Force (FATF) lanserte i desember 2014 en rapport hvor en satt fingeren på Norges manglende evne til å verifisere identiteten til utenlandske eiere. Våren 2015 ba Stortinget, etter forslag fra Arbeiderpartiet og KrF, regjeringen legge frem forslag om opprettelse av et norsk offentlig eierskapsregister for å sikre åpenhet om eierskap i norske selskap, inkludert utenlandske eiere, og slik å videre styrke innsatsen mot skattekriminalitet, korrupsjon og hvitvasking.

Regjeringen har nedsatt Hvitvaskingslovutvalget, som har som sin hovedoppgave å se på tiltak for å møte kritikken fremsatt i FATFs rapport. Utvalget la frem første delrapport i november 2015, og andre delrapport er forventet å foreligge innen august 2016. Siv Jensen anbefalte i sitt tilsvarende svar til Stortingets anmodning om fremleggelse av forslag til oppdatert register at arbeidet med dette skulle avvente utvalgets endelige rapport.

Vår vurdering: Regjeringen skal ha ros for at de er i gang med å innføre et register over aksjeeiere, for å ha gjort skatteetatens aksjonærregister offentlig tilgjengelig og dermed sikre mer åpenhet om eierforhold og strukturer. Dessverre tillater det nåværende registeret at utenlandske eiere som bruker forvalterkonti fremdeles kan være anonyme. Derfor er Stortingets vedtak om oppdatert eierskapsregister som inkluderer identitetsavklaring av disse eierne et stort steg i riktig retning. Stortinget har også vært tydelige på at eierskapsregisteret burde være åpent og offentlig tilgjengelig. Tilgangen burde være fullstendig, uten krav om registrering av de som får innsyn, eller at selskaper varsles om innsynet.

Alle selskaper som opererer i Norge må bli pålagt ved lov å oppgi identiteten til sine egentlige eiere. Det nye registeret burde også gi informasjon om alle som har reell kontroll i et selskap. Dagens system gjelder kun for aksjeeiere, og Kirkens Nødhjelp mener at styremedlemmer, styreleder, ledelsen i selskapet og andre fysiske personer som har reell kontroll også burde innlemmes i et slikt register. Et register som inneholder disse opplysningene vil være i tråd med anbefalingene fra G20.

Flere land har på dette punktet vært i forkant av Norge. Det ble i Ukraina vedtatt egentlig eierskapsregister for både nasjonale og internasjonale eiere 23. oktober 2014. Danmark gjorde det samme 7. november 2014. Kirkens Nødhjelp mener at det er positivt at Stortinget endelig har bestemt seg for å følge etter Ukraina og Danmark, og er forhåpningsfulle med hensyn til utviklingen av det nye registeret, men vi venter fortsatt på at det skal bli reell politikk.

Vurdering: 😞

6.3 Innsynsavtaler og skatteavtaler

Norsk politikk: Norge har de siste sju årene inngått en rekke nye bilaterale informasjonsutvekslingsavtaler med skatteparadis gjennom et nordisk samarbeidsprosjekt. Disse avtalene vil i noen grad bedre tilgangen på informasjon om norske privatpersoners plasseringer i utlandet, men har liten betydning for utviklingsland. OECD har presset skatteparadis til å inngå avtaler med OECD-land, men ikke med utviklingsland. Norge har vært aktiv gjennom Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) i arbeidet for automatisk informasjonsutveksling og problemer knyttet til skatteflukt og erodering av skattebasen. I oktober 2014 ble OECD/G20 sitt forslag til en automatisk informasjonsutvekslings lagt frem og 51 land forpliktet seg til å sette i gang innen 2018. Arbeidet har blitt ledet av G20/OECD og den store gruppen utviklingsland har derfor i liten grad blitt inkludert i prosessen.

Fordelingen av skatt mellom to land reguleres av dobbeltbeskatningsavtaler, blant annet for å sikre at inntekt/profit ikke skattes to ganger. Norge har en rekke slike avtaler med utviklingsland. I følge en gjennomgang av ActionAid har Norge inngått en rekke avtaler som begrenser utviklingslands mulighet til å skattlegge profit uforholdsmessig mye. Norge har dessuten enkelte svært gamle avtaler tilbake fra kolonitiden som ikke lar seg sammenligne med moderne avtaler.

Regjeringen har tidligere år, som en del av arbeidet mot skatteunndragelse, hatt stor oppmerksomhet på å inngå informasjonsutvekslingsavtaler for å forbedre innsyn i lukkede jurisdiksjoner. Det har foreløpig ikke vært en tilsvarende oppmerksomhet rundt innholdet i Norges skatteavtaler med utviklingsland.

Vår vurdering: For at det skal være nyttig å utveksle informasjon må den være av god kvalitet. Det er ofte ikke tilfelle. Utviklingsland har få bilaterale informasjonsutvekslingsavtaler og systemet med slike avtaler komplisert og vanskelig å implementere for utviklingsland. Det er et stort skritt fremover at det har kommet en automatisk informasjonsutvekslingsavtale i regi av OECD/G20. Dessverre er OECD/G20s multilaterale avtale om automatisk informasjonsutveksling ikke designet slik at utviklingsland enkelt kan dra nytte av den. Avtalen inneholder en klausul om «gjensidighet». Altså må et land sende fra seg skatteinformasjon før de kan motta det. Det må lages unntak for land som ikke teknisk kapasitet til å gjøre dette enda. For problemet er ikke at Sveits mangler informasjon om sveitsiske skattebetalere som gjemmer penger i Malawi. Det er motsatt. I en samstemt politikk burde man også ha vurdert utviklingslands interesser i slike sammenhenger.

ActionAid har dokumentert at enkelte utviklingsland taper store beløp på utdaterte skatteavtaler. Regjeringen fører en aktiv politikk for å begrense hemmelighold og ulovlig kapitalflukt. Denne politikken bør også inkludere avtaleverket som forvaltes av finansdepartementet. Balanserte skatteavtaler er avgjørende for at utviklingslands skal kunne mobilisere egne ressurser og dra nytte av utenlandsinvesteringer.

Vurdering: 

KILDER:

- NOU 2009:19 Skatteparadis og utvikling. Tilstand, analyser og tiltak.
- St. meld 10 (2008-2009). Bedrifters samfunnsansvar i en global økonomi.
- Regjeringens Handlingsplan mot økonomisk kriminalitet.
- St. meld 13 (2008-2009): Klima, konflikt kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom.
- NOU 2008: 14 Samstemt for utvikling? Hvordan en helhetlig norsk politikk kan bidra til utvikling i fattige land.
- St. meld 13 (2010-11): Aktivt eierskap: Norsk statlig eierskap i en global økonomi.
- Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002-2013 (Global Financial Integrity, 2013)
- St. meld 25 (2012-2013): Dele for å skape. Demokrati, rettferdig fordeling og vekst i utviklingspolitikken, Utenriksdepartementet
- Changer.no
- <http://www.publishwhatyoupay.no/nb/node/16870>
- <http://taxjustice.no/ressurser/land-for-land-rapporteringen-ma-vaere-afen>
- <http://www.publishwhatyoupay.no/nb/node/16875>
- Mistreated: The tax treaties that are depriving the world's poorest countries of vital revenue. <http://www.actionaid.org/2016/02/mistreated-how-shady-tax-treaties-are-fuelling-inequality-and-poverty>



7. ILLEGITIM GJELD OG ANSVARLIG UTLÅN

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

For å avdekke eksisterende illegitim gjeld og for å sikre ansvarlig långiving i fremtiden er gjeldsrevisjoner og retningslinjer for ansvarlig utlån nyttige verktøy. Her har Norge spilt en viktig rolle de siste årene gjennom gjeldsrevisjonen (2013) og støtten til FNs arbeid for Prinsipper for ansvarlig utlån (2012), og støtte til arbeidet med en ny gjeldsslettemekanisme under FN (2012-2015).

7.1 Norges rolle i den internasjonale gjeldsdebatten

Norsk politikk: I stortingsmeldingen "Klima, Konflikt og Kapital" fra 2009 heter det: "Gårsdagens

utlånspraksis bør studeres for å lage gode rutiner for fremtiden. Dette gir også grunnlag for å vurdere hvorvidt gammel, utestående gjeld er legitim. Her må det imidlertid oppnås enighet om kriterier som lar seg operasjonalisere i praksis."

Stortingsmeldingen ble fulgt opp ved at Norge finansierte et FN-prosjekt for å definere prinsipper for ansvarlig utlån og låneopptak. Disse ble lansert i april 2012, og til nå har 13 land gitt sin tilslutning til prinsippene. Norske myndigheter har ikke lagt seg i selen for å promotere disse i internasjonale fora, men i stedet overlatt arbeidet til FN-konferansen for handel og utvikling (Unctad).

I 2012 ble det annonsert at Norge ville støtte et nytt FN-prosjekt om implementering av prinsippene og arbeidet for en uavhengig global gjeldsslettemekanisme. Prosjektet ble ferdigstilt i 2015 og resulterte i dokumentet «Roadmap and Guide for Sovereign Debt Workouts». Dette er en praktisk guide til hvordan forhandlinger om statlig gjeld kan og bør foregå. Dette arbeidet har dessverre ikke blitt fulgt opp nasjonalt eller promotert i internasjonale forhandlinger av

Utenriksdepartementet under Solberg-regjeringen, som heller ikke viderefører den økonomiske støtten til gjeldsarbeid i FN.

Dette viser seg også i det pågående arbeidet i FNs generalforsamling. 9. september 2014 vedtok FNs Generalforsamling en historisk resolusjon fremmet av utviklingsland som ber om "opprettelse av et juridisk rammeverk for gjeldsrestruktureringprosesser". Dette var et første skritt i arbeidet med en mekanisme som kan løse gjeldskriser og bidra til mer ansvarlig långivning. Til tross for at denne resolusjonen ligger tett opptil Unctads gjeldsslettemekanisme som Norge har finansiert, stemte Norge avholdende. I den neste behandlingen av saken i september 2015 vedtok FNs generalforsamling ni prinsipper om «Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes». Norges stemte avholdende også her.

Etter jordskjelvet som rammet Haiti i 2010 ble det satt i gang prosesser for å få etablert internasjonale gjeldsslettemekanismer etter katastrofer. IMF har nå fått på plass et krisefond som brukes til dette formålet. Fondet ble brukt første gang i 2014 for å slette gjeld til de tre landene som var hardest rammet av Ebola (Liberia, Sierra Leone og Guinea). Mens den forrige regjeringen var en internasjonal pådriver for gjeldsslette til Haiti i 2010, har dagens regjering ikke vist samme entusiasme og handlekraft ifm for eksempel jordskjelvet i Nepal i 2015. Dette på tross av press fra norske og internasjonale aktører og ønske fra Nepal selv.

Vår vurdering:

Regjeringen Solberg legger mindre vekt på arbeidet mot illegitim gjeld og for ansvarlig utlån enn Stoltenberg-II. I Sundvolden-erklæringen nevnes det kun at regjeringen vil "bidra til gjeldsslette for fattige land gjennom både internasjonale og bilaterale avtaler". Allikevel signaliserte Utenriksdepartementet i starten av perioden at Norge ville fortsette å videreføre det gjeldspolitiske arbeidet, som det er stor enighet om på Stortinget. Dette har dessverre ikke blitt fulgt opp i like stor grad og vi i håper at regjeringen fremover vil prioritere å følge opp den norske gjeldsrevisjonen ved å slette illegitim gjeld, promotere både gjeldsrevisjonen og FNs Prinsipper for ansvarlig långivning i internasjonale fora og være mer offensiv i arbeidet med en ny gjeldsslettemekanisme under FN. Selv i en tid der mange land på ny er i ferd med å bygge opp urovekkende store gjeldsbyrder, har ikke Regjeringen Solberg fulgt opp den aktive internasjonale gjeldspolitikken som ble ført av tidligere regjeringer. Dette synes ikke å være et prioritert felt og karakteren reflekterer dette.

Vurdering: 

7.2 Bilaterale utlån

Norsk politikk: Norge har i de siste tiårene slettet gjeld til en rekke fattige land. I hovedsak er dette koordinert med andre kreditorland og internasjonale gjeldssletteinitiativer. Denne gjeldssletten er rettet inn mot de aller fattigste landene og er begrunnet med låntakerlandets manglende evne til å betjene lånet uten at det får alvorlige utviklingsmessige konsekvenser. Den er ikke knyttet til diskusjonene om illegitim gjeld eller ansvarlig utlån. Unntaket er da Stoltenberg-regjeringen i 2006, med begrunnelse i at Norge har et medansvar som kreditor, besluttet å slette den resterende gjelden til fem land tatt opp under den såkalte skipseksportkampanjen på slutten av 70-tallet.

I august 2013 ble en norsk gjeldsrevisjon lagt frem. Den konkluderte med at en stor del av de undersøkte fordringene inneholder større eller mindre brudd på FN-Prinsippene. Det er ennå ikke tatt stilling til eventuell gjeldsslette som følge av gjeldsrevisjonen.

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

Kirkens Nødhjelp mener det er beklagelig at Solberg-regjeringen ikke har fulgt opp arbeidet med illegitim gjeld og ansvarlig utlån i sin politikk. Vi håper at regjeringen nå følger opp gjeldsrevisjonen ved å slette illegitim gjeld, og promotere revisjonen i internasjonale fora for å oppfordre andre land til å granske egne utlånsporteføljer.

Vurdering: 

7.3 Utlån gjennom Statens Pensjonsfond Utland

Norsk politikk: Gjennom Statens Pensjonsfond Utland (SPU) låner Norge ut nesten 1500 milliarder kroner til andre stater ved kjøp av statsobligasjoner og statsrelaterte obligasjoner.⁴ Størsteparten av lånene er gitt til andre rike land, men en betydelig andel er gitt til utviklingsland. Blant disse er også land med autoritære styresett og/eller store problemer med korrupsjon.

Per dags dato er investeringer i statsobligasjoner ikke underlagt SPUs etiske retningslinjer, men "Mandat for forvaltningen av Statens Pensjonsfond Utland". Formuleringen sier i dag at fondet ikke skal investere i land der det foreligger internasjonale sanksjoner som Norge støtter. I 2014 og 2016 ble henholdsvis Burma og Iran igjen inkludert i SPUs investeringsunivers, og listen over utelukkede stater består nå av Nord-Korea og Syria.

Etter at en tilsvarende merknad ble nedstemt i Stortinget i 2014 og 2015, ble det våren 2016 i finanskomiteens innstilling til SPU-meldingen vedtatt en merknad hvor Stortinget anmoder regjeringen å redegjøre for dagens praksis og videre vurdere behovet for å utvikle ansvarlige retningslinjer og objektive kriterier for investeringer i statsobligasjoner.

Vår vurdering: Det er positivt at oljefondet brukes til lån og investeringer i utviklingsland, og Kirkens Nødhjelp hadde gjerne sett en økning av denne praksisen. Det er likevel kritikkverdig at fondets portefølje av statsobligasjoner utstedt av utviklingsland ikke er samstemt med Norges øvrige ansvarlige utlånspolitikk, og at den gjeldsrevisjonen som ble lagt frem i 2013 ikke inkluderte en granskning av disse utlånene. Skjerpingen av formuleringen i mandatet i 2009, og endringen av listen i 2014 har heller ikke medført noen reelle endringer i investeringsprofilen. Endringen ble begrunnet med at det forelå internasjonale sanksjoner som Norge støtter for disse landene, men Elfenbenskysten, Libya og Hviterussland, der det også foreligger internasjonale sanksjoner som Norge støtter ble ikke satt opp på listen. Dette viser en uforutsigbar og politisk sorteringsmekanisme, som ikke er i tråd med Stortingets føringer. Vedtaket i Stortinget våren 2016 har imidlertid lagt til rette for at regjeringen kan innføre retningslinjer som sikrer en utlånspolitikk som ikke bidrar

til oppbyggingen av illegitim gjeld, og er mer i tråd med en samstemt politikk for utvikling. Når dette følges opp av regjeringen, vil dette påvirke karakteren positivt.

Utlånsformen, som ligger under Finansdepartementet, mangler etter vår vurdering tilstrekkelig etisk styring. Den bør omfattes av regler for ansvarlig utlån og samstemmes med Utenriksdepartementets og resten av regjeringens gjeldspolitik.

Vurdering: 

KILDER:

- Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Sundvolden (2013)
- Statens Pensjonsfond Utland, kvartalsrapport (Q1 2016)
- Stortingsmelding 13, Klima, Konflikt og Kapital (2008-2009)
- Pressemelding: Norge sletter gjeld fra skipseksportkampanjen (2007)
- Mandat for forvaltningen av Statens Pensjonsfond Utland
- Handlingsplan om gjeldslette for utvikling (2004)
- St. meld 19 (2013–2014): Forvaltningen av Statens pensjonsfond i 2013



8. VÅPENEKSPORT

Hvert år mister mer enn 526 000 mennesker livet som følge av væpnet vold, i følge tall fra Small Arms Survey. De aller fleste som rammes av væpnet vold bor i fattige land, mens våpnene i stor grad blir produsert i rike land. Tilgang på håndvåpen og andre konvensjonelle våpen forlenger og forverrer kriger og konflikter, og bidrar til kriminalitet, frykt og lidelser.

Norge er en betydelig eksportør av våpen. I tillegg til våpen med direkte dødelig potensiale dekker våpeneksporten også såkalt B-materiell, som er andre varer som vurderes å ha direkte strategisk betydning for utviklingen av en stats militære kapasitet. Denne kategorien dekker for eksempel overvåkningsutstyr og kommunikasjonsutstyr. Selv om disse produktene ikke i seg selv er dødelige, kan de i tillegg til å øke statens militære kapasitet være av avgjørende betydning for mottakerens evne til å begå overgrep og menneskerettighetsbrudd. I tillegg produserer og selger Norge flerbruksvarer. Dette er sivile varer med militær sluttbruker. Flere undertrykkende regimer har fått kjøpe flerbruksvarer. I en tid når menneskerettighetene er under press og vi ser autoritære staters økende evne og vilje til undertrykking av ytringsfrihet og forsamlingsfrihet er en streng regulering av

eksporten av slike produkter en nødvendig del av en aktiv menneskerettighetspolitikk.

8.1 Regelverk for våpeneksport

Norsk politikk: Det politiske grunnlaget for eksport av forsvarsmateriell følger av Stortingets vedtak av 11. mars 1959, hvor det blant annet heter at «hovedsynspunktet bør være at Norge ikke vil tillate salg av våpen og ammunisjon til områder hvor det er krig eller krig truer, eller til land hvor det er borgerkrig». I 1997 presiserte Stortinget at vurderingene også skal omfatte politiske spørsmål knyttet til demokratiske rettigheter og respekt for grunnleggende menneskerettigheter.

I forbindelse med eksportkontrollmeldingen for 2011 ble det utarbeidet en sjekkliste for å sikre mer systematiske vurderinger knyttet til respekten for menneskerettigheter og internasjonal humanitærrett. I eksportkontrollmeldingen for 2014 heter det at regjeringens vurderingskriterier ivaretar de hensyn som følger av sjekklisten, som direkte har innarbeidet vedlegg A-kriteriene som tilsvarer kriteriene i EUs felles posisjon på våpeneksport og FN-avtalen om våpeneksport

(Arms Trade Treaty, ATT). Retningslinjene har også blitt endret slik at det er mulig å avslå søknader om lisens for B-materiell dersom en eksport anses å være uforenlig med vurderingskriteriene.

Regjeringen sier at de vil videreføre en streng praksis på dette området. De sier også at de arbeider med å fremme oppslutning om en felles NATO-norm om sluttbrukererklæring ved eksport av våpen.

Vår vurdering: Norge eksporterer våpen til allierte i NATO og Norden uten å kreve noen garanti for at norske våpen ikke blir solgt videre til et tredjeland uten norsk samtykke. Vi kan derfor ikke vite om norske våpen blir solgt videre til land som Syria, Sri Lanka, Israel, Colombia eller Saudi-Arabia.

Kirkens Nødhjelp ser det som positivt at utenriks- og forsvarskomiteen i innstilling 200 S (2015 – 2016) ber regjeringen om å arbeide videre i relevante internasjonale fora for å oppnå en felles norm for sluttbrukerdokumentasjon, og arbeide for at dette blir norm i NATO.

Dersom sluttbrukererklæring skal ha reell effekt, er det viktig at eksporten kontrolleres også i etterkant. Kontrollmekanismene for håndheving og etterlevelse bør derfor styrkes. I innstillingen fremmer SV og Venstre forslag om utredelse av kontrollmekanismer som kan muliggjøre håndheving av sluttbrukererklæring. Kirkens Nødhjelp mener denne typen styrking er sentral og viktig.

Med gjeldende retningslinjer og praksis risikerer vi at norsk forsvarsmateriell blir solgt til regimer som krenker menneskerettigheter og demokrati. Sjekklisten utarbeidet av Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) har ikke vært tilstrekkelig. Operasjonaliseringen gjør at det kun er karakteren til utstyret som vurderes, mens regimets karakter og regimets holdning til internasjonale menneskerettigheter ikke er avgjørende. Dette er i strid med intensjonen til sjekklisten.

Dagens regelverk tilsier at vi ikke skal eksportere til autoritære regimer, men den nåværende tolkningen av retningslinjene gjør at det fortsatt skjer. Selv om den samlede eksporten gikk ned fra 2012 til 2013 gikk eksporten til autoritære regimer opp. Eksporten til undertrykkende regimer nærmest fordobler seg fra år til år. Eksporten har økt fra et nivå på 12,6 mill. i 2012 til 22,9 mill i 2013. Denne økningen fortsetter, for i 2014 solgte Norge strategiske varer for 56,6 millioner kroner til Kuwait, Qatar, Oman, De forente arabiske emirater og Saudi-Arabia. Noe av denne økningen kommer av endringer i rapportering som nå inkluderer flerbruksvarer, som gjør at det totale omfanget av eksport til militær sluttbruker i undertrykkende regimer nå er kjent. De reelle økningene er størst til Emiratene og Saudi-Arabia. Norge stanset i 2016 imidlertid eksporten til Emiratene, grunnet fare for

at norsk ammunisjon blir brukt i angrepskrigen mot Jemen.

Kirkens Nødhjelp mener at praktiseringen av eksportkontrollregelverket må reflektere at all form for eksport av militært materiell kan bidra til å styrke et regime som begår grove brudd på menneskerettighetene i deres evne til undertrykking. Slik eksport må derfor konsekvent unngås. Slik det er nå ivaretar ikke regelverket de nødvendige forholdsregler knyttet til risiko for menneskerettighetsbrudd ved eksport til NATO-allierte, inkludert ved risikoen for reeksport fra disse landene.

Hovedprinsippene bak våpeneksportkontrollen er et godt utgangspunkt, men problemet er at praksis ikke er samstemt med intensjonen i prinsippene. Utenriksdepartementets sjekkliste har heller ikke ført til noen vesentlig endring. Denne praksisen er ikke samstemt med regjeringens ønske om at norsk utenrikspolitikk skal bidra til å løse konflikter og skape fred, slik innledningen til regjeringsplattformens kapittel 16 fremholder.

Vurdering: 

8.2 Statlig eierskap og merking av våpen og ammunisjon

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

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

Vår vurdering: Landene Nammo AS har fabrikker i praktiserer eksport av forsvarsmateriell til flere land Norge ikke tillater eksport av våpen og ammunisjon til. Nærings- og fiskeridepartementet har ansvar for det statlige eierskapet i våpenproduserende selskap. Departementet anser det imidlertid ikke som sitt ansvar å legge seg bort i reglene som disse selskapene følger når det

gjelder eksport fra fabrikker i andre land, til tross for at det i Eierskapsmeldingen fra 2013 uttrykkes forventninger om at statseide selskap skal være ledende i arbeidet med blant annet samfunnsansvar og menneskerettigheter. Regjeringen har ingen kontroll over norsk våpeneksport fra fabrikker i utlandet, og er derfor ikke samstemt med prinsippene for norsk våpeneksport.

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

Vurdering: 

8.3 Norges oppfølging av Arms Trade Treaty

Norsk politikk: Norge har deltatt aktivt på flere arenaer for å sikre god eksportkontroll og forhindre ulovlig internasjonal handel med håndvåpen, både i og utenfor FN. To områder Norge har prioritert de siste årene er arbeidet med væpnet vold og utvikling og arbeidet for å få på plass en internasjonal, juridisk bindende avtale for å regulere handelen med konvensjonelle våpen, Arms Trade Treaty (ATT). 2. april 2013 ble en slik avtale vedtatt av FNs generalforsamling. Avtalen slår fast at det ikke skal eksporteres våpen eller ammunisjon der det er fare for at disse fører til brudd på menneskerettigheter eller internasjonal humanitær rett, noe Norge jobbet aktivt for. Per mai 2016 har 81 land ratifisert avtalen, blant dem Norge, og avtalen trådte i kraft 24. desember 2014.

I eksportkontrollmeldingen for 2014 har regjeringen fortsatt inkludert forbud og føringer etter ATTs artikkel 6 og 7 som del av vurderingskriteriene i retningslinjene for eksport. I innstillingene til eksportkontrollmeldingen for 2014 ble det fremmet forslag om videre utredning av innpassing av artiklene i norsk lov eller forskrift, med det formål å sikre en sterkere juridisk forankring, men forslaget gikk ikke igjennom.

Vår vurdering: Norges innsats for en internasjonal våpenhandelsavtale fortjener ros. Norges posisjoner ligger langt fremme, og har trolig bidratt til at avtalen ble så god som den ble. Avtalen har nå trådt i kraft og regjeringen må jobbe internasjonalt for at flere land skal ratifisere avtalen.

Det er også positivt at regjeringen har inkludert artikkel 6 og 7 i vurderingskriteriene for våpeneksport her hjemme. Kirkens Nødhjelp mener at det er særlig positivt at vurderingskriteriene også har referanser til kjønnsbasert vold, da dette tidligere ikke har vært eksplisitt dekket av de norske retningslinjene. Det er samtidig viktig at det norske eksportkontrollregelverket blir grundig gjennomgått for å sikre at alle aspektene av avtalen ivaretas.

Vurdering: 

KILDER:

- Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Sundvollen (2013)
- St. meld 8 (2012-2013): Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2011, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid
- St. meld 49 (2012-2013): Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2012, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid
- St. meld 8 (2014-2015): Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2013, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid
- Svar på skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Snorre Valen til utenriksminister Børge Brende datert 17.10.2014
- St. meld 10 (2014-2015): Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken
- Retningslinjer for Utenriksdepartementets behandling av søknader om eksport av forsvarsmateriell, samt teknologi og tjenester for militære formål av 28. februar 1992, revidert 28. november 2014
- Innst. 200 S (2015 – 2016): Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2014, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid



9. HANDELSPOLITIKK

At produsenter får solgt sine varer på lokale, regionale og internasjonale markeder er viktig for økonomisk utvikling. En meningsmåling utført av Opinion for Fellesrådet for Afrika viser at 90 prosent av nordmenn som har noen oppfatning om spørsmålet, ønsker mer handel fra afrikanske land. Men mange produsenter i utviklingsland sliter med å få sine varer til villige kjøpere, og få afrikanske varer ender dermed opp i norske butikker og hjem. Dette skyldes mange faktorer, men handelsregler og handelspolitikk er en viktig årsak. Norsk handelspolitikk har direkte og indirekte påvirkning på utvikling og fattigdomsbekjempelse på flere måter.

For det første handler det om hvorvidt utviklingsland har mulighet til å selge sine varer til Norge. Tilgang til det norske markedet kan skape muligheter for vekst og jobbskaping i utviklingsland. For det andre handler det om hvorvidt man lar norske offensive handelsinteresser gå på bekostning av hensyn til utvikling og fattigdomsreduksjon i utviklingsland. For det tredje handler det om hvorvidt Norge støtter utviklingslands interesser i internasjonale forhandlinger. Dette gjelder både i forhandlinger om globale handelsregler i Verdens Handelsorganisasjon (WTO), i bilaterale forhandlinger, men også gjennom støtte til initiativer som skal bistå utviklingsland i å få tilgang til markeder, som Aid for Trade.

Det er særlig når det gjelder landbruksvarer at internasjonalt handelsregelverk har vært urettferdig og skadelig for utviklingsland. Mange rike land har beskyttet sitt eget landbruk med tollmurer og støtteordninger, som har gjort det vanskelig for utviklingsland å eksportere matvarer. Overproduksjon og eksportsubsidier fra rike land har ofte ført til at landbruksvarer har blitt dumpet på utviklingslands markeder og ødelagt for lokal økonomi og produksjon. Samtidig har rike land ofte nektet utviklingsland å beskytte egne markeder, særlig i forbindelse med handels- og investeringsavtaler.

9.1 Utviklingslands tilgang til norske markeder

Norsk politikk: Regjeringen skriver i sin regjeringserklæring at de skal øke handelen med fattige land ved blant annet å legge til rette for import og ved handelsfasilitering. De vil blant annet forbedre ordninger som gir bedre tilgang til norske markeder for "fokusland" for norsk bistand.

Gjennom den norske GSP-ordningen (Generalized System of Preferences) får utviklingsland ulike grader av tollpreferanser for ulike varer. Importen

av varer til Norge fra de minst utviklede landene (MUL-land) med GSP-ordning har ligget på rundt fire milliarder kroner de siste fem årene. I følge SSB beløp importen fra MUL-land seg til 3,4 mrd. kroner i 2015, noe som utgjør en økning rett i underkant av 40 prosent fra 2014. Bangladesh er MUL-landet som Norge importerer mest fra, med en samlet import tilsvarende 1,8 mrd. kroner.

Regjeringen la i 2015 fram en stortingsmelding om Globalisering og Handel, hvor de åpnet opp for tiltak for å gi større markedsadgang for de nest fattigste utviklingslandene gjennom GSP-ordningen. De vektlegger også at de ønsker flere handelsavtaler med utviklingsland, og at de vil øke støtten til handelsrelatert utviklingssamarbeid i forbindelse med slike.

Vår vurdering: At Regjeringen har kommet med en stortingsmelding på handel viser at de prioriterer handelsspørsmål høyt. Det gjenstår imidlertid mye før man kan si at Norge prioriterer utviklingslands tilgang på norske markeder høyt. Center for Global Development sin "Commitment to Development Index" rangerer Norge blant de landene som i minst grad er åpen for handel fra utviklingsland. Dette kommer av at Norge har generelt høye tollbarrierer på landbruksvarer som meieriprodukter, korn og kjøtt.

Norge produserer imidlertid mindre kjøtt enn vi forbruker, og noe av produksjonsunderskuddet dekkes inn av en kvote på totalt 3100 tonn tollfri import av storfe og sauekjøtt fra Namibia, Botswana og Swaziland. Selv om de minst utviklede landene har kvotefri og tollfri nulltoll handelstilgang til Norge, eksporterer ikke disse landene kjøtt til Norge blant annet på grunn av standarder på mathelse.

FN anbefaler å legge om landbruket ved å gå bort i fra produksjonsdrivende subsidier og heller støtte opp om mer bærekraftig landbruk. Kirkens Nødhjelp er enig i dette og synes derfor det er synd at regjeringen har kommet med signaler i motsatt retning.

Regjeringen har et selv lagt vekt på å få til mer handel fra fattige land. Med dette som utgangspunkt var den nylig lanserte meldingen til Stortinget skuffende tom for konkrete tiltak. Selv om de skal ha ros for å ha brakt temaet opp på dagsorden, har de ikke levd opp til forventningene i form av å følge ambisjonene opp med konkrete tiltak.

Karakter:



9.2 Norske offensive interesser og utviklingslands politiske handlingsrom

Norsk politikk: Regjeringen har uttalt at de ønsker å føre en offensiv handelspolitikk som vektlegger norske interesser. De vil inngå flere bilaterale handelsavtaler og starte opp forhandlinger med utviklingsland om bilaterale investeringsavtaler (BITs). BITs er en omstridt type avtaler som Norge ikke har inngått siden midten av 90-tallet. Det ble gjennomført en høring på BITs høsten 2015, men det er fortsatt usikkert hvorvidt regjeringen kommer til å gå inn i forhandlinger om nye BITs.

Norges viktigste offensive investeringsinteresser i utviklingsland er innenfor utvinning av gass og olje, i blant annet Angola, Nigeria og Tanzania. Norge er også relativt store aktører innen teletjenester i flere utviklingsland, blant annet Myanmar.

Fisk er også blant handelsområdene hvor Norge har sterke interesser. Verdien av norsk fiskeeksport har steget kraftig de siste årene og utgjorde i 2016 samlet sett 72 mrd. kroner. Regjeringen har signalisert at de vil holde fram med aggressive krav for å sikre markedsadgang for norsk fisk. Norges største eksportvare innenfor landbruket er ost (Jarlsberg). I følge NUPI ble denne eksporten subsidiert med nær 200 millioner kroner i 2011, hovedsakelig for å støtte norsk melkeproduksjon. I stortingsmeldingen om Globalisering og Handel varslet regjeringen at de går inn for å fase ut den norske eksportsubsidien, og forpliktet seg gjennom ministererklæringen i Nairobi til å avvikle den innen 2020.

Vår vurdering: I likhet med i Norge, spesielt for noen generasjoner siden, er fisk svært viktig for matsikkerheten i mange utviklingsland. Selv om vi på hjemmebane verner om vår matproduksjon, krever vi liberalisering fra utviklingsland for å kunne selge norsk fisk, og vi risikerer dermed å ødelegge fattige lands handlingsrom til å beskytte egne markeder, produksjon og matsikkerhet. I Nairobi stilte Norge seg imidlertid på utviklingslandene sin side for å få til en utfasing av fiskerisubsidier som kan bidra til overfiske, og som differensierte krav til utviklingsland, men forslaget gikk ikke igjennom.

I WTO har det lenge vært enighet om at eksportstøtten er den første på listen over statlig støtte til landbruk som bør fjernes. WTO-forhandlingene i Nairobi resulterte i en ministererklæring som forplikter Norge til å avvikle eksportsubsidier på landbruksartikler innen 2020, samt å sette ned føringer for positiv særbehandling av MUL-landene. På dette punktet har regjeringen videreført noen av de positive intensjonene fra stortingsmeldingen om Globalisering og Handel. Utfasingen av eksportsubsidier er imidlertid ikke en utfasing av eksportstøtte.

Utviklingen med nye bi- og plurilaterale handelsavtaler som TISA og TTIP er negativ for fattige land, og gjør det enda viktigere enn før at Norge prioriterer det multilaterale sporet i handelspolitikken. På den bilaterale forhandlingsarenaen kan det fremstå som om norske interesser, gjennom EFTA, overstyrer utviklingslandenes behov.⁵ Et eksempel er avtalen med Colombia som trådte i kraft 1. september 2014, som inneholder sterkere patentbeskyttelse enn den WTO krever. Dessuten innskrenker avtalen Colombias muligheter til å kunne stille krav til utenlandske investorer om lokalt innhold, noe som var essensielt for Norge i oppbyggingen av en leverandørindustri til oljeproduksjon på norsk sokkel.

Bilaterale investeringsavtaler har de senere årene blitt svært omdiskuterte internasjonalt, etter at mange stater har blitt saksøkt av multinasjonale selskaper for tapt profitt etter innføringen av for eksempel nye miljø- og helsereguleringer. Kirkens Nødhjelp mener at innretningen av investeringsavtalene foreslått av Regjeringen vil kunne være skadelig for utvikling og fattigdomsreduksjon. Dette gjelder spesielt bruken av investor-stat tvisteløsningsdomstoler (ISDS), og at man har gått bort fra at tvister først skal prøves i nasjonalt rettsvesen før de kan trekkes inn for internasjonal tvisteløsning. Vi mener også at modellavtalen er ubalansert, da den ikke stiller krav til investorer.

Vurdering: 

9.3 Globale spilleregler og forhandlingsstyrke

Norsk politikk: Den pågående forhandlingsrunden i WTO startet i 2001, men partene er fortsatt langt unna å komme til enighet om en ny helhetlig avtale. Det hittil siste kapitlet i denne historien er ministermøtet i Nairobi i 2015, som resulterte i en erklæring hvor det blant annet ble vedtatt en plan for utfasing av eksportsubsidier, samt bevegelse i retning toll- og kvotefri markedstilgang for MUL-landene.

Liten fremgang i forhandlingene i WTO har ført til en lang rekke bilaterale avtaler og parallelle forhandlinger bestående av mindre grupper. Norge har tatt del i forhandlingene i WTO der grupper av hovedsakelig rike land har tatt for seg tjenester og miljøvarer, selv om disse temaene, som resten av temaene, etter Doha-mandatet skulle vært adressert av WTO-medlemskapet som en helhet.

Vår vurdering: Den norske regjeringen skal ha ros for å etterstrebe åpenhet i WTO-forhandlingene, og vi håper at den etter hvert kommer til å være

⁵ Norge inngår bilaterale handelsavtaler sammen med de øvrige EFTA-landene; Sveits, Liechtenstein og Island. De to sistnevnte er mindre delaktige i forhandlingene.

mer åpne også i bilaterale forhandlinger. En av hovedårsakene til at WTO sliter med å komme til enighet om Doha-runden er at rike land som Norge står steilt på sine kortsiktige, økonomiske egeninteresser.

Resultatene fra Nairobi-runden har imidlertid blitt møtt med alt annet enn samstemt ros. Mange mener at utviklingslandenes ønsker i svært liten grad ble tatt hensyn til i den endelige erklæringen. Forhandlingsprosessen kritiseres fremdeles for å være udemokratisk. Sluttforhandlingene ble foretatt mellom EU, USA, India, Kina og Brasil bak lukkede dører, og etter at mange delegasjoner hadde dratt hjem. Det siste utkastet til erklæringen ble distribuert kun to timer før de resterende delegasjonene ble bedt om å komme med sine synspunkter.

Forhandlingsrunden i WTO som startet i 2001 ble kalt, og var ment å være, en utviklingsrunde. Målet var å gå fra regler som favoriserer rike land, til regler som er til fordel for fattige land. Men rike land har ikke fulgt opp disse intensjonene. Norges posisjon er særs illustrerende. Norges spagatpolitikk, med proteksjonisme på landbruk, og liberalisme på fisk ivaretar kortsiktige, norske interesser innen ulike bransjer, men er ikke samstemt med langsiktige mål i utviklingspolitikken.

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

Vurdering: 

KILDER:

- Høringsinnspill fra Kirkens Nødhjelp til regjeringens forslag til modell for investeringsavtaler. Kirkens Nødhjelp (2015)
- St. meld 13 (2008-2009): Klima, konflikt kapital. Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom
- NOU 2008: 14 Samstemt for utvikling? Hvordan en helhetlig norsk politikk kan bidra til utvikling i fattige land
- Frihet for hvem? Frihandelsavtalen mellom Colombia og EFTA. Latin-Amerikagruppene i Norge (2009)
- Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Sundvollen (2013)
- Utenriksdepartementet (UD): Prop. 1 S (2014-2015) for budsjettåret 2015
- St. meld 10 (2014-2015): Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken
- Omverdenentilnorsklandbrukogmatindustri 2013. Statens Landbruksforvaltning (2014)
- SSB. Utenrikshandel med varer i 2013. Endelige tall
- Økonomiske virkninger av en frihandelsavtale mellom EU og USA. NUPI (2014)
- SSB: Import fra MUL-land <https://www.ssb.no/utenriksokonomi/statistikker/muh>

10. KONFLIKT, FRED OG SIKKERHET

Fred er en forutsetning for en bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse. Staten har ansvaret for å beskytte sine innbyggere mot folkemord, krigsforbrytelser, forbrytelser mot menneskeheten og etnisk rensning. Der hvor staten ikke kan eller er villig til å ta dette ansvaret, har det internasjonale samfunnet et ansvar for å gripe inn, med egnede virkemidler.

Alle har rett til fred og sikkerhet. Vold og konflikt truer alles sikkerhet, men rammer menn, kvinner og barn på ulike måter. Mangelen på beskyttelser og sikkerhet for kvinner er stor, og ulikheten i hvordan konflikt rammer må reflekteres i hvordan det internasjonale samfunnet håndterer voldelige konflikt. Varig fred er ikke mulig uten deltakelse av kvinner, noe Sikkerhetsresolusjon 1325 anerkjenner.

Det er en økende uklarhet rundt de ulike rollene under internasjonale intervensjoner. Grensen mellom oppgavene og statusen til stater, humanitære og private aktører blir stadig utfordret. Dette ble synlig i Afghanistan hvor de militære bruker kjøretøy som er til forveksling lik kjøretøyene til humanitære organisasjoner. Dette representerer en sikkerhetsrisiko for de humanitære målene og reduserer mulighetene til å bistå sivil samfunn i konfliktsoner.

Den økende bruken av private aktører som sikkerhetsselskaper og leiesoldater i krigsindustrien undergraver folkeretten og menneskerettighetene. I kompliserte konflikter og i freds og forsoningsprosesser er det en utfordring å sikre tilstrekkelig rolle og ansvarsfordeling mellom internasjonale militære og humanitære aktører og lokale myndigheter.

10.1 Beskyttelse av kvinner i krig og konflikt og kvinners deltakelse i fredsbygging og konfliktløsning

Norsk politikk: Året 2015 markerte 15-årsjubileum for sikkerhetsresolusjon 1325. Norge er for mange land et forbilde på likestillingsarbeid og bør ha som mål at også arbeidet med denne resolusjonen er et eksempel til etterfølgelse.

Regjeringen Solberg lanserte i februar 2015 Handlingsplan for Kvinner, fred og sikkerhet (2015 – 2018), som viderefører intensjonene fra den forrige regjeringen, og legger seg tett opp til NATOs handlingsplan for kvinner, fred og sikkerhet som ble lansert i 2014.

Planen legger frem prioriterte områder som inkluderer involvering av kvinner i relevante fora, både i fredsprosesser og i forhandlingsapparatet, forebygging og bekjempelse av seksualisert vold, samt integrering av kjønnsperspektivet i alle deler av virksomheten.

Sikkerhetsresolusjon 1325, 1889 2106 og 2022 omhandler kvinners deltakelse i fredsprosesser og Norge har som mål å øke andelen kvinner som deltar i freds- og forsoningsprosesser. Den forrige planen slår fast at Likestillingslovens § 21 skal benyttes i sammensetning av norske delegasjoner. Dette innebærer at det skal være en jevn kjønnsbalanse blant deltakere i de norske delegasjonene.

Vår vurdering: Det faktum at den strategiske planen for kvinner, fred og sikkerhet er et resultat av interdepartementalt samarbeid er positivt fra et samstemthetsperspektiv. Samtidig trekker det ned at en ny plan ikke kom på plass før over et år etter at den forrige utgikk. Forsinkelsen kan tolkes som en nedprioritering av innsatsen for kvinners rolle i krig og konflikt, og gir et negativt signal i det internasjonale samfunnet om Norges prioritering av temaet.

Videre er det positivt at planen identifiserer hvilke departementer som er ansvarlige for implementeringen av målene, men det er også i den nye planen uklart hvordan man skal sikre samhandling og bruk av erfaringer og ressurser fra de frivillige organisasjonene og deres partnere.

Arbeidet med kvinner, fred og sikkerhet har ikke en egen budsjettpost i statsbudsjettet, men er et hensyn som skal integreres i all aktivitet og tiltak. Det er satt av spesifikke midler til 1325 og handlingsplanen for fokuslandene til UD. Midlene råder ambassadene over. Selv om det i den nye handlingsplanen settes som et mål at en større andel av rammebevilgningene skal gå til arbeid med kvinner, fred og sikkerhet, er det fremdeles vanskelig å følge midlene og måle effekten av bruken. I den handlingsplanen følger det ikke noen budsjettmidler med de foreslåtte tiltakene. Denne tilnærmingen kan føre til at de foreslåtte tiltakene i planen står i fare for å konkurrere med andre prioriteringer og bli nedprioritert. Til tross for dette er regjeringens initiativ på området positivt.

Vurdering: 

10.2 Sammenblanding av militære operasjoner, humanitær bistand og sivil gjenoppbygging

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

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

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

Vår vurdering: Et nært samarbeid mellom militære styrker og humanitære organisasjoner står i fare for å skape et samrøre mellom militære mål og de humanitære prinsippene om nøytralitet. Militære operasjoner er ikke nødvendigvis drevet av humanitære behov. Erfaringene fra Afghanistan viser at den norske politikken står i fare for å gi de militære styrkene kontroll over både militære, sivile og politiske prosesser. En kontroll de prinsipielt ikke bør ha, og som de ikke har kompetanse til å utøve.

Signaler fra forsvarsminister Søreide i forbindelse med evalueringen av Afghanistan-engasjementet antyder en økende grad av pragmatisme i disse spørsmålene. Vi frykter at en slik tilnærming kan skade de humanitære prinsippene og begrense det humanitære rom på lengre sikt.

Nasjonale og lokale myndigheter har ansvar for sivil gjenoppbygging i en rekonstruksjonsfase. Til tross for at norske organisasjoner er økonomisk støttet av norske myndigheter, er det lokale og nasjonale myndigheter som har ansvaret for samfunnsutviklingen. Norske bistandsorganisasjoner skal samordne og forankre virksomhet her, og ikke hos NATO-styrkenes prioriteringer for stabilisering.

Sammenblanding mellom militær og sivil innsats setter oss i fare for å prioritere rike lands sikkerhetsbehov og nedprioritere utviklingspolitikken.

Vurdering: 

KILDER:

- FNs Sikkerhetsresolusjon 1325
- St. meld 13 (2008-2009): Klima, konflikt og kapital - Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom
- Kvinner, fred og sikkerhet: Strategisk plan 2011-2013
- Kvinner, fred og sikkerhet: Handlingsplan 2015 – 2018
- Meld. St. 37 (2014 – 2015): Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken

11. KONKLUSJON

Innledningsvis viste vi til at samstemthet for utvikling handler om at et lands totale politikk ikke skal undergrave hensyn til utviklingslandene. Det handler i bunn og grunn om hvorvidt Norge gir med den ene hånden og tar med den andre.

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

Regjeringen skal ha ros for å vise vilje til å se de ulike politikkområdene i sammenheng, og innlemme et mål om samstemt utviklingspolitikk i Sundvollen-erklæringen. Det er likevel problematisk at regjeringen produserer sine egne samstemthetsrapporter fremfor å la eksterne aktører gjøre dette. Kirkens Nødhjelp oppfatter rapporteringen som mangelfull. Den bærer preg av å argumentere for at politikken allerede er samstemt heller enn å identifisere de områdene som ikke er det og komme med forslag til løsninger. Det er et tydelig behov for en uavhengig vurdering av hvor samstemt norsk politikk er for utvikling, noe også OECD påpeker.

Erfaringen viser at det institusjonelle rammeverket er avgjørende å få på plass dersom samstemtheten skal fungere. Generelt mener vi at Norge har et svakere system enn for eksempel både Danmark og Sverige, som vi ofte sammenligner oss med. Kirkens Nødhjelp mener derfor at det er behov for nytt rammeverk for arbeidet med samstemthet. Denne rapporten viser at regjeringens politikk i stor grad er samstemt for utvikling på de områdene norske interesser ikke er i konflikt med utviklingslands interesser. Utfordringen er å finne balansen mellom hensynet til kortsiktige norske interesser og hva som bidrar til utvikling for verdens fattige på lang sikt der disse er motstridende. For å kunne gjøre dette må regjeringen ta de institusjonelle utfordringene på alvor.

Etter at bærekraftsmålene ble vedtatt høsten 2015 vil arbeidet med samstemthet måtte sees i sammenheng med oppfølgingen av disse. Nåværende og fremtidige regjeringer må frem mot 2030 føre en norsk politikk som er samstemt nasjonalt og med en helhetlig oppfølging av Agenda 2030 der ulike lands politikk trekker i samme retning.

Det gjenstår svært mye før norsk politikkers samstemt for utvikling, både på politiske enkeltområder og når det kommer til overordnet styring. Vi etterlyser derfor fortsatt en samstemthetsdirigent, helst i UD.

Våre anbefalinger:

- Det bør opprettes en enhet i Utenriksdepartementet som skal koordinere samstemthetsarbeidet. Enheten bør få ansvaret for regjeringens overordnede arbeid med samstemthet. Alternativt kan en slik enhet være knyttet til Statsministerens kontor.
- Regjeringen bør innhente en årlig, uavhengig og forskningsbasert vurdering av norsk samstemthet i utviklingspolitikken. Dagens samstemtrapport som del av statsbudsjettet fungerer dårlig og bør erstattes med en årlig uavhengig vurdering. Dette må sees i sammenheng med oppfyllelsen av FNs bærekraftsmål og rapporteringen på disse.
- Regjeringen bør utarbeide en handlingsplan for en samstemt oppfølging av FNs bærekraftsmål, og sette ned en bredt sammensatt komité for oppnåelse av disse, etter modell fra Sverige.

11.1 Tabell – sammenligning av evaluering

	2011	2014	2016
Norske bedrifters samfunnsansvar		☹	☹
Statlig eierskap	☹	☹	☹
Utviklingsfremmende investeringer	☹	☹	☹
Etikk i statens pensjonsfond utland	☺	☹	☹
Norges posisjoner i de internasjonale klimaforhandlingene	☹	☹	☹
Norske utslipp	☹	☹	☹
Klimafinansiering	☺	☹	☹
Land-for-land-rapportering	☹	☹	☹
Register for egentlig eierskap			☹
Innsynsavtaler og skatteavtaler	☹	☹	☹
Norges rolle i den internasjonale gjeldsdebatten	☺	☺	☹
Bilaterale utlån	☹	☺	☹
Utlån gjennom statens pensjonsfond utland	☹	☹	☹
Regelverk for våpeneksport	☹	☹	☹
Statlig eierskap og merking av våpen og ammunisjon	☹	☹	☹
Norges oppfølging av Arms Trade Treaty	☺	☺	☺
Utviklingslands tilgang til norske markeder	☹	☹	☹
Norske offensive interesser og utviklingslands politiske handlingsrom	☹	☹	☹
Globale spilleregler og forhandlingsstyrke	☹	☹	☹
Beskyttelse av kvinner i krig og konflikt og kvinners deltakelse i fredsbygging og konfliktløsning	☺	☺	☺
Sammenblanding av militære operasjoner, humanitær bistand og sivil gjenoppbygging	☹	☹	☹
Totalt	☺ x 6 ☹ x 6 ☹ x 8	☺ x 5 ☹ x 9 ☹ x 7	☺ x 2 ☹ x 11 ☹ x 8

RAPPORT 03/2016

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

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

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

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

Kirkens Nødhjelp – sammen for en rettferdig verden

