

01

Samstemthetsbriefene: 01

HVA ER SAMSTEMT POLITIKK FOR BÆREKRAFTIG UTVIKLING?

Innspill til hvordan Norge kan føre en samstemt politikk for bærekraftig utvikling



Forum for
Utvikling og Miljø



HVA ER SAMSTEMT POLITIKK FOR BÆREKRAFT UTVIKLING?



FN har vedtatt 17 bærekraftsmål som skal nås innen 2030.

En forutsetning for at verdenssamfunnet skal lykkes, er at det føres en mer samstemt politikk for bærekraftig utvikling. Hva innebærer det? Som idé og ambisjon innebærer en samstemt politikk i prinsippet at all politikk – på tvers av politikkområder og fagdepartementer – skal bidra til bærekraftig utvikling. Samstemthet betyr i bunn og grunn å unngå å gi med den ene hånden og ta med den andre, og å sørge for at ulike politikkområder og tiltak drar i samme retning.

I regjeringsplattformen står det at regjeringen vil «føre en samstemt politikk for utvikling der FNs bærekraftsmål legges til grunn og ulike initiativ i størst mulig grad trekker i samme retning...»¹. I 2017 ba også Stortinget regjeringen om å gjennomføre en samstemthetsreform.

Norge fører i dag en aktiv bistands- og utviklingspolitikk. Denne innsatsen er viktig, men det er mer enn bistand som påvirker fremgang på utvikling. Gjennom politikk på blant annet handel, gjeld, investeringer og klima er Norge med på å forme vilkårene for utviklingsland. Utvikling og fattigdomsreduksjon er derfor helt avhengig av en helhetlig og samstemt politikk på alle politikkområder. En samstemt politikk for bærekraftig utvikling bidrar også til å styrke og innfri menneskerettighetene. For en regjering som skal ivareta mange mål og hensyn, kan det imidlertid være vanskelig, og dessuten vil det være ulike oppfatninger om hvordan en mer samstemt politikk for bærekraftig utvikling konkret bør se ut.

1 Regjeringen, Jeløya-plattformen, 2018.

Denne briefen tar for seg hva samstemthet er, hvordan konseptet har utviklet seg, og hvilke strukturer og prosesser som må på plass i Norge for å styrke arbeidet med samstemthet. Briefen er den første i en serie. Fremtidige briefe vil blant annet ta for seg hvordan nabolandene våre har innrettet arbeidet og konkrete tematiske briefs som diskuterer konkrete samstemthetsutfordringer.

Hva er samstemthet?

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) definerer samstemt politikk for utvikling slik:

«En politikk som sikrer at målene for utviklingspolitikken ikke undergraves av annen politikk myndighetene fører og som også påvirker utviklingslandene, og at disse andre politikk områdene så langt det er mulig støtter opp under utviklingsmålene.»²

OECD har brukt begrepet Policy Coherence for Development (PCD). I 2016 lanserte OECD rammeverket Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD) i etterkant av enigheten om Agenda 2030. OECD har tatt en ledende rolle i arbeidet med samstemthet. Dette dekkes nærmere i kapittel 3. Men det er flere eksempler som viser hvor etablert konseptet er. Bærekraftsmålenes delmål 17.14 forplikter stater til å «[...] oppnå en mer samstemt politikk for bærekraftig utvikling».

Mål om økt samstemthet mellom ulike politikkområder, både i retning utvikling, finnes også i FNs klimaavtaler, FNs tusenårsmål, i prinsippene om bistandseffektivitet, og i avtalene om finansiering for utvikling. WTOs charter er bygd på anerkjennelsen av at det er behov for «positive tiltak designet for å sikre at utviklingsland, og særlig de minst utviklede landene, får en andel i veksten i internasjonal handel som samsvarer med deres økonomiske utviklingsbehov». Maastricht-traktaten slår fast at «the Community shall take account of the objectives referred to in Article 130u in the policies that it implements which are likely to affect developing countries», og EU er blant de som tidlig inkorporerte PCD i sine nøkkelteksler gjennom Artikkel 208 i Lisboa-traktaten fra 2009.



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

Utviklingen av samstemt politikk for bærekraftig utvikling i Norge

I Norge ble det et grundig fokus på dette feltet først da utviklingsminister Erik Solheim i 2008 mottok NOU 2008:14, Samstemt for utvikling? — Hvordan en helhetlig norsk politikk kan bidra til utvikling i fattige land. Denne ble fulgt opp gjennom St.meld.nr.13 (2008-2009), klima, konflikt og kapital, der Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag om årlig rapportering til Stortinget på samstemt politikk for utvikling. I 2014 samlet regjeringen Solberg utviklings- og utenrikspolitikken under utenriksministeren.

Svak eller manglende fremdrift på samstemt politikk for utvikling førte til at KrF gjennom oppfølging av sin egen «utviklingsmelding» Verdivalg og veivalg for en ny tid i 2017 fikk med seg et flertall på Stortinget om en anmodning til regjeringen om en samstemthetsreform. Dette ble fra regjeringens side fulgt opp i 2018 med etablering av et Samstemthetsforum (SF). Våren 2018 la Norad frem en evaluering av Norges innsats for å sikre en samstemt politikk for utvikling, med forslag til konkrete institusjonelle endringer og til bl.a. SFs arbeid og rolle. Ved fremleggelsen av statsbudsjettet 2018 la regjeringen frem en prosessorientert samstemthetsrapport, for å svare på Stortingets anmodning om reform. Rapporten inneholdt få konkrete tiltak og endringer utover opprettelsen av SF.

○ OECD og samstemt politikk for bærekraftig utvikling?

OECDs utviklingskomité (DAC) lanserte ideen om samstemt politikk for utvikling tidlig på 1990-tallet, som følge av et økt fokus på effektivisering av bistand.³ Fokuset var da på «do no harm»-komponenten ved samstemthet. Det vil si at DAC-medlemmenes nasjonale politikkutvikling ikke skulle hindre eller skade utviklingslands interesser. Det var først på midten av 2000-tallet at samstemt politikk for utvikling (PCD - Policy Coherence for Development) ble en prioritert oppgave for OECD. En egen enhet for samstemthet ble opprettet i DAC, og det ble utviklet standarder og anbefalinger til institusjonell praksis for å fremme samstemthet. Definisjonen ble da utvidet til å omhandle synergier mellom ulike politikkområder og utviklingsmål - og hvordan politikk og praksis utover bistandsområdet ikke bare skulle unngå å gjøre skade, men også søke å bidra til internasjonale utviklingsmål.

”

Siden starten av 2000-tallet har OECD utgitt årlige rapporter på samstemthet. I tillegg gjennomfører OECD DAC evalueringer av utviklingsarbeidet til sine 30 medlemmer hvert femte år.

Siden starten av 2000-tallet har OECD utgitt årlige rapporter på samstemthet. I tillegg gjennomfører OECD DAC evalueringer av utviklingsarbeidet til sine 30 medlemmer hvert femte år. Samstemthet er en integrert del av denne evalueringen, hvor medlemmenes fremgang måles på blant annet hvilke lovverk og strategiske verktøy som finnes, og forankring blant myndigheter og parlamentet. Evalueringene inkluderer konkrete anbefalinger for hvordan medlemmene kan styrke samstemthetsarbeidet. Norges siste evaluering er fra 2013. Høsten 2018 gjennomføres en ny landgjennomgang, og evalueringen forventes å komme i løpet av våren 2019.

Rammeverket for samstemt politikk for bærekraftig utvikling

I 2016, etter den globale enigheten om FNs Agenda 2030 og bærekraftsmålene, lanserte OECD rammeverket for samstemt politikk for bærekraftig utvikling (PCSD). PCSD-rammeverket skal hjelpe myndigheter med å utvikle og implementere samstemt politikk, og inneholder åtte byggesteiner som operasjonaliserer arbeidet. PCSD er en tilnærming og et verktøy for politikkutvikling for å systematisk integrere sosiale, økonomiske og miljømessige dimensjonene ved bærekraftig utvikling i alle stadier av nasjonal og internasjonal politikkutvikling.

«PCSD is an approach and policy tool to integrate the economic, social, environmental and governance dimensions of sustainable development at all stages of domestic and international policy-making.» (OECD 2016)

Å føre en samstemt politikk for bærekraftig utvikling handler altså om både politikk og fremgangsmåte og har som mål å styrke myndighetenes evne til å skape positive synergier på tvers av økonomiske, sosiale og miljømessige områder. Videre handler det om å identifisere dilemmaer og interessekonflikter og samordne nasjonal politikk med internasjonale mål og forpliktelser. Og til sist, identifisere og motvirke negative konsekvenser av nasjonal politikk på utvikling.

De åtte byggesteinene for samstemt politikk for bærekraftig utvikling

For å sikre samstemt politikk for bærekraftig utvikling har OECD identifisert åtte nøkkelingredienser, også kalt «byggesteiner», som må være til stede.⁴ I tillegg til politisk vilje inkluderer de strukturer, prosesser og arbeidsmetoder som kan fremme samstemthet, uavhengig av nasjonale administrative og politiske forhold:

”

PCSD is an approach and policy tool to integrate the economic, social, environmental and governance dimensions of sustainable development at all stages of domestic and international policy-making.

(OECD 2016)

”

Å føre en samstemt politikk for bærekraftig utvikling handler altså om både politikk og fremgangsmåte og har som mål å styrke myndighetenes evne til å skape positive synergier på tvers av økonomiske, sosiale og miljømessige områder.

⁴ OECDs anbefalinger om samstemthet, inkludert byggesteinene, gjennomgås høsten 2018 med tanke på å styrke samstemthetsarbeidet ytterligere (OECD, 2018).

De åtte «byggesteinene» er:

1. Politisk forpliktelse på høyeste nivå
2. Integrering av politikkområder – samsvar mellom økonomisk, sosial, klima- og miljøpolitikk
3. Langtidsperspektiv i planleggingen – sikre at handlingsplaner har en tidshorisont som strekker seg ut over valgcykluser, samt sikre balanse mellom langsiktige og kortsiktige prioriteringer
4. Utfall av politikk – drøfte konsekvenser av politikk relatert til «livskvalitet» her og nå, andre steder og senere
5. Koordinering av politikkområder – identifisering av overordnet ansvar på alle nivå
6. Regional og lokal integrering – legge til rette for deltakelse fra regionale og lokale beslutningsnivå
7. Integrering av sivilt samfunn – identifisere felles interesser og utfordringer, prioritere og mobilisere ressurser
8. Monitorering/overvåking og rapportering – identifisere mål og indikatorer som kan følge utviklingen



Hva bør dette bety for norsk samstemthet for utvikling?

OECDs åtte byggesteiner viser tydelig hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for en samstemt politikk. Gode prosesser og strukturer er viktig, men samstemthet krever først og fremst politisk endringsvilje. Regjeringen uttrykte i årets samstemthetsrapport i statsbudsjettet at de vil «legge til rette for å etablere strukturer, prosesser og arbeidsmetoder i overensstemmelse med OECDs anbefalinger for samstemt bærekraftig utvikling». Det foreligger likevel få tydelige tiltak for oppfølging i rapporten.

Resultatene av Norad-evalueringen «Evaluation of Norwegian Efforts to Ensure Policy Coherence for Development» fra mai 2018 viser tydelig at Norge har en vei å gå for å sikre samstemt politikk for bærekraftig utvikling, inkludert på strukturer for å sikre samstemthet. I tillegg løfter evalueringen frem tre tematiske områder som særs problematiske henholdsvis; avhengighet av olje- og gassproduksjon, landbruk og norsk våpeneksport.



Gode prosesser og strukturer er viktig, men samstemthet krever først og fremst politisk endringsvilje.

Basert på rammeverket og byggsteinene har vi disse anbefalingene til regjeringen:

- Følg opp anbefalingene fra Norad-evalueringen om samstemthet (2018).
- Innføre en hovedstruktur for den årlige samstemthetsrapporten som belyser de reelle dilemmaene innenfor temaene, og som sikrer monitorering av oppfølging over tid.
- Utarbeide en helhetlig handlingsplan for Norges innsats for å nå bærekraftsmålene for å sikre at ulike tiltak trekker i samme retning.
- Rapportere om samstemtheten i norsk politikk på egnet måte som sikrer god behandling i Stortinget (utenfor statsbudsjettet), gjerne i form av en egen stortingsmelding.
- Gjøre sjekklisten for samstemthet obligatorisk for alle departementers politikikutvikling.
- Sikre at Samstemthetsforumet er rådgivende for hele regjeringens arbeid med samstemthet.
- Sikre at alle departementet får ansvar for samstemthet innenfor sine politikkkfelt, og etablere tverrdepartementalt samarbeid, for eksempel opprette en egen PCSD-enhet på tvers av departementene for å koordinere arbeidet.

Kilder:

Forum for utvikling og miljø (ForUM) (2015). Development beyond Aid.
<https://www.forumfor.no/assets/docs/Development-beyond-aid-web-ID-47687.pdf>

Norad Report 8-2018 (2018). *Evaluation of Norwegian Efforts to Ensure Policy Coherence for Development*.
<https://norad.no/en/toolspublications/publications/2018/evaluation-of-norwegian-efforts-to-ensure-policy-coherence-for-development/>

NOU 2008: 14. Samstemt for utvikling? Samstemt for utvikling? — Hvordan en helhetlig norsk politikk kan bidra til utvikling i fattige land.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2008-14/id525832/>

OECD (2016), *Better Policies for Sustainable Development 2016: A New Framework for Policy Coherence*, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/9789264256996-en>.

OECD (2018): Updating the Recommendation on Policy Coherence for Development [C(2010)41]

Regjeringen (2018), Jeløya-plattformen,
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2585544/>

Utenriksdepartementet Prop. 1 for Statsbudsjettet 2018: 13 Rapport til Stortinget om Samstemt politikk for bærekraftig utvikling 2017

Utenriksdepartementets Prop. 1 for Statsbudsjettet 2019: 10 Rapport til Stortinget om Samstemt politikk for bærekraftig utvikling 2018
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20182019/id2613694/sec3#KAP10>

Zeigermann, U. (2018). Governing Sustainable Development through 'Policy Coherence'? The production and circulation of knowledge in the EU and the OECD. *European Journal of Sustainable Development*, 7(1), 133-149.
<https://ojs.ecsdev.org/index.php/ejsd/article/viewFile/608/605>

Hvordan føre en samstemt politikk for bærekraftig utvikling

Samstemthet betyr i bunn og grunn å unngå å gi med den ene hånden og ta med den andre, samt sikre at ulike politikkområder drar i samme retning.

Denne briefen inngår i en serie som vil ta for seg ulike aspekter ved samstemthet og komme med innspill til hvordan regjeringen kan føre en samstemt politikk for bærekraftig utvikling.

Innspillene er også del av ForUM sitt bidrag inn i regjeringens samstemthetsforum, hvor ForUM har to representanter.

Publikasjonen er utgitt med støtte fra Norad
Desember 2018

Synspunkter og konklusjoner står for undertegnede organisasjoners regning og er ikke nødvendigvis sammenfallende med alle Forum for utvikling og miljøes medlemsorganisasjoners syn.

Design: Kord AS

Forsidebilder: Getty Images

Forum for utvikling og miljø
Storgata 11, 0155 Oslo

forumfor@forumfor.no
Twitter: @ForumNorway