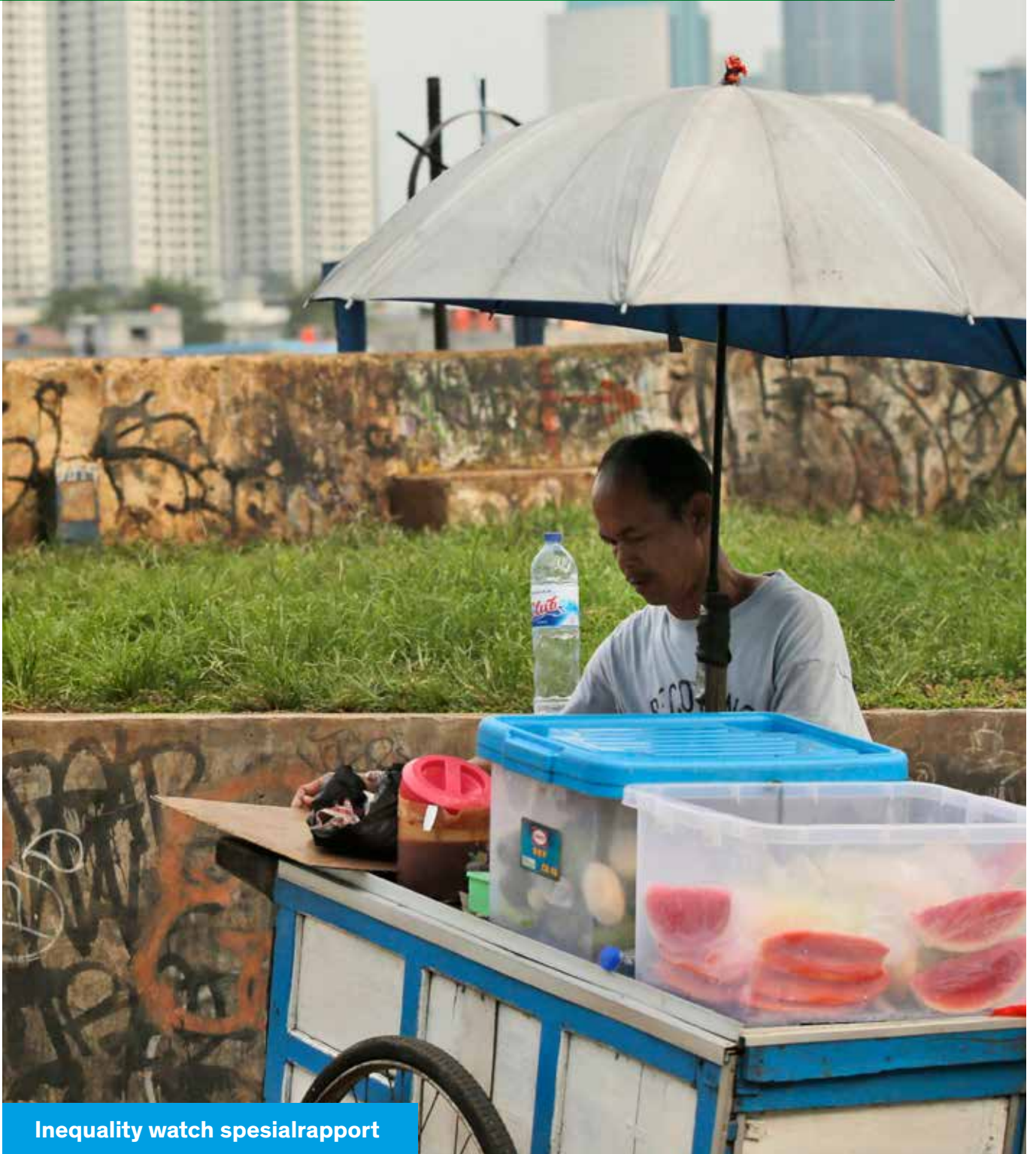




Norsk Folkehjelp

Norsk ulikhetspolitik:

# ÅTTE SKRITT I FEIL RETNING



Inequality watch spesialrapport

# INNHold

<b>Norsk ulikhetspolitik: Åtte skritt i feil retning</b>	<b>3</b>
Ulikhet på den internasjonale dagsordenen: FNs bærekraftsmål	5
<b>Ulikhetsperspektivet i regjeringens utviklingspolitikk</b>	<b>6</b>
Regjeringens arbeid med FNs bærekraftsmål	6
Regjeringens utviklingspolitikk	8
Oppsummering: Regjeringen henger igjen i tusenårsmålene	9
<b>Regjeringens prioriteringer i bistandsbudsjettet</b>	<b>10</b>
Jobbskaping og anstendig arbeidsliv	11
Regjeringens politikk: Satsing på næringslivet	12
... og anstendig arbeid	13
ILO-arbeidet	13
Oppsummering: Støtte til næringslivet har blitt et mål i seg selv	15
<b>Skatt og skatteflukt</b>	<b>16</b>
Skattebistanden går ned	17
Land for land-rapportering	18
Oppsummering: Smutthull og bråbrems	18
<b>Makt og demokrati</b>	<b>19</b>
Regjeringens politikk: Mindre demokratistøtte	20
Menneskerettigheter	20
Kunnskapsbanken må inkludere velferds- og fordelingspolitikk	21
Oppsummering	21
<b>Åtte grep for en bedre utviklingspolitikk</b>	<b>22</b>

*Forsidebilde: Ulikheten i verden øker. I Indonesia, der denne mannen har matboden sin, eier de fire rikeste mennene mer enn de 100 millioner fattigste i landet til sammen, ifølge en Oxfam-rapport fra februar 2017. Foto: AP /Achmad Ibrahim.*

# NORSK ULIKHETSPOLITIKK: ÅTTE SKRITT I FEIL RETNING

Norsk Folkehjelp mener at utviklingspolitikken skal bidra til å redusere ulikhet i og mellom land. Stor økonomisk ulikhet fører til sosiale og politiske konflikter, vold og driver mennesker på flukt. Stor økonomisk ulikhet undergraver demokrati, fordi rikdom gir makt til å påvirke politiske beslutninger og til å få gjennomslag for egne interesser. Nå snakker alle om ulikhet. Det er en problemstilling som er vanskelig å avfeie i lys av utviklingen i verden de senere årene. Det er imidlertid færre som kommer med konkrete tiltak for hva vi kan gjøre med den voksende ulikheten i verden.

Norsk Folkehjelp har derfor sett nærmere på regjeringens utviklingsstrategi i perioden 2013- 2017 for å undersøke hva den gjør for å bekjempe ulikhet. Gjennom å undersøke stortingsmeldinger, budsjettprioriteringer og utspill har vi kommet frem til at Solberg-regjeringen ikke har hatt tilstrekkelig fokus på ulikhet i utviklingspolitikken. Regjeringen har lagt frem åtte stortingsmeldinger som berører norsk utviklingspolitikk i denne perioden. Ingen av dem diskuterer ulikhet. Det til tross for at samme regjering har stilt seg bak FNs Bærekraftsmål hvor reduksjon av ulikhet i og mellom land står helt sentralt.

Samtidig er det viktig å understreke at mange av tiltakene i regjeringens utviklingspolitikk er gode, og at mange av dem kan være forutsetninger for å redusere ulikheten i verden. Satsingen på utdanning og helse er avgjørende for at mange mennesker får et bedre utgangspunkt for livene sine. Den humanitære innsatsen er livsnødvendig i kriser. Satsing på jobbskaping kommer til å gi flere mennesker et inntektsgrunnlag. Det er positivt med et nytt initiativ for å satse på likestilling. Men hovedpoenget til Norsk Folkehjelp, og en av de viktigste beveggrunnene til å skrive denne rapporten, er at disse tiltakene ikke er tilstrekkelige for å få til en utviklingspolitikk som målrettet bidrar til å redusere ulikhet.

I innstillingen fra utenriks- og forsvarskomiteen til stortingsmeldingen *Sammen om jobben* (Innst. 198 S (2015-2016)) skrev en samlet komite følgende:

Komiteen vil understreke at godt styresett (good governance) er en grunnleggende forutsetning for enhver utvikling, herunder en forutsetning for en sunn og bærekraftig næringsutvikling. Det er derfor nødvendig at bistandspolitikken og norsk utenrikspolitikk tar sikte på å bidra til demokrati, åpenhet og fordelingspolitikk i det enkelte samarbeidsland for norsk utviklingspolitikk. Økonomisk vekst uten god fordelingspolitikk vil ikke føre til fattigdomsbekjempelse og bedre levekår for befolkningen som helhet.

Norsk Folkehjelp mener at regjeringen ikke vil klare å levere i henhold til Stortingets forventninger slik utviklingspolitikken føres i dag.

## Her er åtte skritt regjeringen har tatt som går i feil retning:

### 1. Regjeringen er taus om ulikhet.

I den viktigste stortingsmeldingen regjeringen har lagt fram om utviklingspolitikken – *Felles ansvar for felles framtid* – blir ikke spørsmålet om ulikhet tatt opp og ingen strategi for å jobbe mot ulikhet er utarbeidet. Det til tross for at stortingsmeldingen tar for seg hvordan Norge skal jobbe med bærekraftsmålene, hvor kampen mot ulikhet er helt sentral.

### 2. Regjeringen ville fjerne punktet om ulikhet fra bærekraftsmålene.

Under arbeidet med FNs bærekraftsmål ville den norske regjeringen at antall mål skulle reduseres fra 17 til 10. Målet om ulikhet var blant målene Solberg-regjeringen ikke ville ha med i det endelige utkastet.

### 3. Regjeringens utviklingspolitikk er gammeldags.

Regjeringen understreker i meldingen *Felles ansvar for felles framtid* at hovedpoenget med bærekraftsmålene er å utrydde ekstrem fattigdom. Ingen er uenig i viktigheten av å utrydde ekstrem fattigdom, men regjeringen ser ut til å ha gått glipp av at bærekraftsmålene er langt mer omfattende og forpliktende. Det er en ambisiøs agenda for en inkluderende samfunnsutvikling.

### 4. Regjeringen støtter næringslivet, men ikke omfordeling.

Regjeringen har satset på jobbskaping og næringsutvikling for å bekjempe fattigdom. Det er viktig. Men investeringer og økonomisk vekst vil ikke i seg selv føre til mindre fattigdom og bedre fordeling. Uten tiltak for å styrke arbeidstakernes og lokalbefolkningens rettigheter eller omfordeling kan i verste fall denne politikken føre til at gapet mellom rike og fattige øker enda mer.

### 5. Bilateralt samarbeid har blitt redusert.

Fungerende offentlige institusjoner er avgjørende for å gjennomføre en effektiv fordelingspolitikk. Norge trenger direkte samarbeid med myndighetene i samarbeidsland for å etablere politisk dialog om fordeling og for å tilpasse tiltak for fordeling til situasjonen i landet. Norsk mulighet til dette blir borte når det bilaterale samarbeidet har blitt drastisk redusert.

### 6. Skatt for utvikling er nedprioritert.

Norge har vært et foregangsland i å bistå utviklingsland i politikk for skattlegging og i arbeidet mot illegitime kapitalbevegelser over landegrensene. Programmet Skatt for utvikling har oppnådd konkrete og positive resultater, men under den sittende regjering har dette arbeidet stoppet opp.

### 7. Regjeringen tetter ikke hull i land for land-rapporteringen.

Sivilsamfunnsorganisasjoner og deler av opposisjonen har reagert på betydelig smutthull i land for land-rapporteringen, men konkrete forslag om å tette hullene har blitt nedstemt i Stortinget. Gjennom land for land-rapportering, hvor et selskap må rapportere opplysninger om inntekt, utgifter og skatt for hvert av de landene selskapet opererer i, forhindres skatteunndragelser.

### 8. Demokratiarbeidet vakler.

Regjeringen løfter ikke demokratiarbeidet som en hovedprioritering og støtten går ned. Økonomisk ulikhet henger tett sammen med fordeling av makt. Folkelig organisering bidrar til demokratisering og utjevning av makt, men regjeringen foreslo dramatisk kutt i støtten til sivilsamfunnet i 2015. Regjeringen har lagt stor vekt på menneskerettigheter, men støtten til menneskerettighetsforkjemperene går ned.

## **Ulikhet på den internasjonale dagsordenen: FNs bærekraftsmål**

Den økte oppmerksomheten rundt ulikhetsproblemet i verden det siste tiåret kom til uttrykk da FNs nye bærekraftsmål skulle diskuteres. Bærekraftsmålene ble vedtatt i 2015 og tok over for tusenårsmålene som var de styrende utviklingsmålene frem til utgangen av samme år. Bærekraftsmålene består av 17 overordnede mål og 169 delmål, og er den felles agendaen til alle verdens land fram mot 2030. Bærekraftsmålene er mer omfattende og detaljerte enn det tusenårsmålene var, og forsøker også å ta opp årsakene til fattigdom i større grad enn det tusenårsmålene gjorde. Med de nye bærekraftsmålene fikk verdenssamfunnet et felles mål om å redusere ulikhet både innad i og mellom land. Mange aktører mobiliserte for å få til et slikt mål, blant andre mange frivillige organisasjoner.

Allerede før bærekraftsmålene ble vedtatt, hadde ulikhet kommet stadig oftere opp som tema på den internasjonale utviklingsagendaen. Under World Economic Forum i 2014 ble det uttalt at «økende ulikhet mellom rike og fattige innad i land og mellom land utgjør den største globale sikkerhetsrisikoen i dag». Både Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet har i senere år uttalt at økonomisk vekst alene ikke vil løse fattigdomsproblemet. Det finnes også studier som dokumenterer at stor ulikhet hemmer den økonomiske veksten i land. Landene som oftest topper FNs lister over land med best levekår er også land som preges av lav ulikhet.

Norsk Folkehjelp har rettfærdig fordeling av makt av ressurser som rød tråd gjennom alt arbeidet vi gjør. Gjennom våre rapporter Inequality Watch dokumenterer vi hvordan stor ulikhet undergraver demokratiske prosesser.

Med denne rapporten ønsker Norsk Folkehjelp å belyse hvordan og i hvilken grad norsk utenriks- og utviklingspolitikk har tatt hensyn til målet om reduksjon av ulikhet. Rapporten legger til grunn stortingsmeldinger, proposisjoner og uttalelser fra regjeringen i sin analyse.

Norge ligger godt an når det gjelder størrelsen på utviklingsbistand. Med én prosent av BNP som mål, er vi blant de landene som gir mest, og mer enn målet satt av OECD (0,7 %). Denne rapporten tar ikke opp størrelsen på utviklingsbistanden, men er konsentrert om prioriteringer i utviklingspolitikken og andre politikkområder som påvirker fordeling. Det er stor grad av kontinuitet i norsk utviklingsbistand, og mange tiltak får støtte over lengre tid, uavhengig av regjering. Dette skyldes både en viss grad av enighet om utviklingspolitikken, og langsiktige avtaler. En gjennomgang av tiltak er vanskelig fordi informasjonen er lite oversiktlig. I den perioden vi ser på har budsjettene vokst vedvarende, og som utenriksminister Børge Brende uttalte under presentasjonen av regjeringens siste melding om utviklingspolitikk, så har det ikke vært nødvendig å nedprioritere noe for å få inn nye tiltak.

De nordiske landene har fått stor internasjonal oppmerksomhet for å opprettholde samfunn med små økonomiske forskjeller. At Norge ikke prioriterer ulikhet i sin utviklingspolitikk gir en signaleffekt som blir lagt merke til. Derfor vil denne rapporten også presentere hvilke åtte skritt Norges nye regjering må ta for å føre utviklingspolitikken tilbake på rett spor.



## ULIKHETSPERSPEKTIVET I REGJERINGENS UTVIKLINGSPOLITIKK

*FNs bærekraftsmål ble vedtatt av alle FN-landene i september 2015. Da verden jobbet med hvilke mål som skulle med, ville den norske regjeringen redusere antall mål fra 17 til 10. Målet om mindre ulikhet var ett av målene regjeringen ville kutte. Illustrasjonsfoto: AFP/Brad Barket.*

### Regjeringens arbeid med FNs bærekraftsmål

I gjennomgangen av ulikhetsperspektivet i regjeringens politikk vil vi først se på regjeringens prioriteringer når det kommer til bærekraftsmålene. Regjeringen har valgt bærekraftsmålene som en av de viktigste pilarene i det internasjonale utviklingssamarbeidet framover, sammen med Paris-avtalen om bekjempelse av klimaendringer og Addis Abeba Action Agenda om finansiering for utvikling. Erna Solberg har også tatt på seg en ambassadørrolle for bærekraftsmålene.

Bærekraftsmålene ble forhandlet fram i FN i denne regjeringens periode, og det er derfor interessant å se på regjeringens rolle i prosessen fram mot vedtaket i september 2015. Utformingen av bærekraftsmålene var gjenstand for flere dragkamper, og Norge jobbet i denne prosessen for færre mål, gjerne så langt ned som ti mål. På den lista Norge da hadde over prioriterte mål var ikke reduksjon av ulikhet tatt med.<sup>1</sup> På egne hjemmesider pekte regjeringen i april 2014 på følgende prioriterte områder:<sup>2</sup>

«Fra norsk side arbeides det for at prosessen skal lede fram til ett sett konkrete og målbare mål for fattigdomsutryddelse gjennom bærekraftig utvikling, som bygger på tusenårsmålene og Rio+20, og som fremmer menneskerettigheter og partnerskap med sivile samfunn og privat sektor. Utdanning, helse, likestilling, bærekraftig energi, godt styresett, klima, fredelige og stabile samfunn, naturressursforvaltning, vann og matsikkerhet er prioriterte tema for Norge.»

Ett eksempel på regjeringens arbeid for å få redusert antall mål finner vi på helseområdet. I et innlegg i tidsskriftet *The Lancet* i september 2014 argumenterte utenriksminister Børge Brende og helseminister Bent Høie for behovet for å redusere antall mål og delmål:<sup>3</sup>

<sup>1</sup> <http://www.forumfor.no/nyheter/2014/uro-for-kutt-av-viktige-utviklingsm%C3%A5l>

<sup>2</sup> <http://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/utviklingssamarbeid/innsiktsmappe/maal-utvikling/id757977/>

<sup>3</sup> [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(14\)61654-8/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(14)61654-8/fulltext)

“Of course, it is politics that led to such a long list of health targets in the first place, but ultimately it is politics that has to resolve this situation. Politicians have to set priorities. We need a more limited set of goals and targets that are ambitious, easy to understand, and realistic. Importantly, measurement of progress towards the goals and targets must also be possible. To this end, we need contributions from the scientific community.”

Enkle, forståelige, realistiske, men ambisiøse mål var det regjeringen ønsket seg – mer slik tusenårsmålene var. Problemet med dette var at så mye ville falt utenfor. Målet om reduksjon av ulikhet ville blitt utelatt dersom regjeringen hadde fått det slik den ønsket.

Nå har imidlertid den norske regjeringen forpliktet seg til å jobbe for 17 bærekraftsmål, inklusive mål 10 om redusert ulikhet i og mellom land. I tråd med regjeringens prioritering av FNs bærekraftsmål, meldte Norge seg frivillig til å være med i den første gruppen som skulle rapportere på status i arbeidet for å nå målene. Statsminister Erna Solberg la fram Norges første rapport under FNs høynivåforum 18.–20. juli 2016.

Norges rapportering gjelder status i Norge og innsats for reduksjon av ulikhet utenfor Norge. I punktet om arbeidet med bærekraftsmål 10 om ulikhet, skriver regjeringen følgende:<sup>4</sup>

“At the global level, extreme and increasing inequality is hampering development. The reduction of inequality within and among countries is a high priority for Norway.”

Dette er interessant, fordi det er et av de svært få stedene vi har funnet at regjeringen skriver at reduksjon i ulikhet er et prioritert område for Norge. Ser vi på virkemidlene som presenteres for å nå målet om redusert ulikhet, nøyer imidlertid regjeringen seg med å vise til at en stor andel av norsk bistand går til verdens fattigste land, at Norge gir handelspreferanser til fattige land og jobber for frihandel for øvrig. Ut over dette viser regjeringen til arbeid gjennom FNs internasjonale arbeidslivsorganisasjon (ILO) og de regionale utviklingsbankene og Verdensbanken. Når de gjelder bærekraftsmål 8 om inkluderende økonomisk vekst og full sysselsetting, konsentrerer rapporten seg om arbeid for godt styresett og på jobbskaping i privat sektor, samt samarbeid med store norske næringsaktører.

Dette understreker ett av denne rapportens hovedpoenger: Regjeringen har ingen systematisk strategi for å redusere ulikhet. Som regel utelates temaet. Når regjeringen blir utfordret direkte, som den blir i rapporten om arbeidet med bærekraftsmålene, har den ikke konkrete tiltak å vise til. Regjeringen har også unnlatt å svare på direkte spørsmål fra Norsk Folkehjelp om den vil følge opp flere av partiene på Stortinget sin merknad fra innstillingen til Stortingsmelding 24 (2016-2017), *Felles ansvar for felles framtid*, hvor man ber om at Regjeringen utvikler en strategi for bekjempelse av ulikhet.

Det finnes imidlertid ett interessant unntak, og det dreier seg om ulikhetspolitikken i Norge. I sin rapport om arbeidet med bærekraftsmålene drøfter regjeringen nemlig i hvilken grad det norske skattesystemet har en omfordelende effekt. Her kan vi lese følgende:

“The tax system helps to reduce income disparities. However, funding of education, health and care through taxation, combined with income protection through the national insurance scheme, do more to level out income disparities and consumption opportunities than redistribution through the design of the tax system. Sound macroeconomic management, an active labour market policy and coordinated wage formation also have a favourable impact on the distribution of wealth.”

Med andre ord: Utbyggingen av skattefinansierte velferdsgoder som helse og utdanning, samt et universelt trygdesystem, er det som sikrer omfordeling. I Norge. Det kan tenkes at denne tilnærmingen til redusert ulikhet også kan fungere i fattige land, dersom de for det første har et effektivt skattesystem som sørger for at staten får tilstrekkelige inntekter til å kunne finansiere et universelt helse-, utdannings- og trygdesystem, og for det andre har tilstrekkelig kunnskap om hvordan det kan gjøres i praksis. Norsk Folkehjelp vil oppfordre regjeringen til å jobbe for å få gjennomslag for denne tankegangen også i utviklingspolitikken.

<sup>4</sup> [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rapport\\_bkm2/id2507259/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rapport_bkm2/id2507259/)

## Regjeringens utviklingspolitikk

Regjeringen har presentert åtte stortingsmeldinger som definerer ulike aspekter ved utviklings- og utenrikspolitikken. 4. april i år presenterte utenriksminister Børge Brende Stortingsmelding 24 (2016-2017) *Felles ansvar for felles framtid*. Målet med meldingen var å gi en bredere framstilling av utviklingspolitikken der føringene i FNs bærekraftsmål ble lagt til grunn. Det er dermed den mest helhetlige framstillingen av regjeringens utviklingspolitikk og dens viktigste svar på hvordan arbeidet med FNs bærekraftsmål skal følges opp i utviklingspolitikken. Meldingen presenterer FNs bærekraftsmål som en «global dugnad for å utrydde fattigdom», og sier at det overordnede målet for bistanden er å lindre nød og bidra til fattigdomsreduksjon. Under presentasjonen av stortingsmeldingen understreket Brende at hvert enkelt bærekraftsmål etter regjeringens syn bygger opp under hovedmålet: Å utrydde ekstrem fattigdom, det vil si at ingen mennesker skal ha under 1,90 dollar om dagen å leve for.<sup>5</sup> Meldingen viser til at antallet ekstremt fattige går ned, og understreker at en økende andel av de ekstremt fattige vil befinne seg i sårbare stater.

Det kanskje mest interessante med denne stortingsmeldingen er det som ikke står der. Ulikhetsperspektivet er fraværende. Meldingen mangler både analyse av problemet og tiltak for å gjøre noe med dette. Ordet *ulikhet* er nevnt én gang, under henvisning til at blant andre Det internasjonale pengefondet IMF diskuterer hvorvidt den økonomiske politikken som har rådet siden åttitallet ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til at enkelte grupper over lengre tid har kommet dårlig ut, og IMF mener dette har bidratt til å skape «ulikhet og spenninger som kan undergrave videre økonomisk vekst». Regjeringen gir ikke uttrykk for hva dens eget syn på dette er.

Regjeringen svarer dermed ikke eksplisitt på hvordan bærekraftsmålet om reduksjon av ulikhet skal følges opp. Regjeringen erkjenner behovet for en helhetlig tilnærming, men argumenterer igjen for prioritering av noen områder innenfor den omfattende 2030-agendaen. Reduksjon av ulikhet er et eget mål, men det er også en tverrgående problematikk og en grunnleggende utfordring for all utviklingspolitikk. Det er en stor svakhet at regjeringen ikke har en analyse av et så sentralt område i utviklingspolitikken og at meldingen ikke engang drøfter regjeringens tilnærming til ulikhet. Regjeringen bryter dermed med linjen til den forrige

regjeringen, der redusert ulikhet i aller høyeste grad var prioritert i utviklingspolitikken, noe som kom til syne i den forrige regjeringens utviklingsmelding, Stortingsmelding 25 (2012-2013) *Dele for å skape*. Dette skjer på tross av merknader fra Stortinget i flere omganger den siste perioden. Et eksempel på dette er at flertallet i utenrikskomiteen i behandlingen av et representantforslag om reform av utviklingspolitikken (Innst. 243 S (2016-2017) påpekte at «en aktiv fordelingspolitikk, globalt og ikke minst mellom ulike samfunnslag i de enkelte land, trengs for å bekjempe fattigdom og skape god utvikling globalt».

Det er en svakhet at forholdet mellom fattigdom og ulikhet ikke blir drøftet i stortingsmeldingen *Felles ansvar for felles framtid*. Grensene for fattigdom eller ekstrem fattigdom er en kunstig grense, av mange grunner. I Norge regnes du som fattig hvis du tjener under 50 prosent av medianinntekten, det vil si at fattigdom regnes som relativ til hva andre i landet tjener. I utviklingsland brukes en absolutt fattigdomsgrense, for eksempel regnes folk som ekstremt fattige når de har en inntekt på under 1,90 dollar dagen. Svært ofte har vi for begrenset kunnskap om folks levekår til å vite om de lever rett over eller rett under en slik tenkt grense. For det andre er det mange dimensjoner ved det å leve i ekstrem fattigdom som ikke lar seg fange opp av en grense basert på daglig kjøpekraft. Vi vet dessuten at mange av dem som er beregnet til å leve over FNs fattigdomsgrense også er i en svært sårbar situasjon, og at det skal små endringer til i deres livssituasjon før de igjen mister det lille de har klart å oppnå. Det er tilsvarende viktig at de menneskene som kommer seg ut av ekstrem fattigdom eller fattigdom oppnår en livssituasjon som er så stabil at de slipper å leve under en konstant trussel om tilbakeslag. Tiltak for å redusere ulikhet kan bidra til en slik stabilitet. Derfor er det viktig å ha en bredere tilnærming til utvikling enn kun fattigdomsreduksjon, slik bærekraftsmålene har. En bred tilnærming som tar med seg et ulikhetsperspektiv er også viktig fordi den ser på utviklingen i hele befolkningen, ikke bare for de fattige.

Regjeringen drøfter heller ikke hvordan den økende ulikheten påvirker muligheten til å oppnå det prioriterte målet om å lindre nød og redusere fattigdom. En bedre fordeling av ressursene kunne redusert fattigdommen mye fortere. Betydningen det har for utviklingspolitikken at et flertall av fattige i dag ikke lever i såkalt fattige land overses i stortingsmeldingene som har blitt presentert.

<sup>5</sup> Det brukes litt forskjellige tall for hva som skal regnes som ekstrem fattigdom. I stortingsmeldingen bruker regjeringen 1,90 dollar, i tråd med Verdensbankens mål. Bærekraftsmålene bruker 1,25 dollar.



I en debatt om ulikhet i Stortinget 6. juni 2017 sa finansminister Siv Jensen (Frp) at «det er altså nasjonale politikeres ansvar rundt omkring i verden å legge til rette for at den rikdommen som tilkommer hvert enkelt land, distribueres mest mulig likt hos innbyggerne.»<sup>6</sup>

I debatten om reduksjon av ulikhet i utviklingspolitikken blir argumentet om at vi ikke kan blande oss inn i andre lands politikk ofte brukt. Det er klart at enhver nasjonal myndighet har ansvaret for politikken de fører og for å legge til rette for en rettferdig fordeling av ressursene. Det er på mange måter en selvfølge, men i denne sammenhengen brukes det ofte som et argument for at Norge i sin utviklingspolitikk ikke kan gjøre noe for å påvirke fordelingen av makt og ressurser i et annet land. Men når vi driver utviklingspolitikk, eller for så vidt utenriks-, handels- og sikkerhetspolitikk, så har vår politikk innvirkning på de interne forholdene i de landene vi er engasjert i eller samarbeider med på annen måte. Siden utviklingspolitikken vår uansett har innvirkning på de interne forholdene i de landene vi er engasjert i (og det er jo strengt tatt mye av poenget), er det viktig at Norge også har et ulikhetsperspektiv på den politikken vi fører. Det finnes dessuten mange tiltak som kan gjennomføres for å styrke krefter som jobber for en rettferdig fordeling internt i et land, som sivilsamfunnsorganisasjoner og fagbevegelse, eller støtte land der myndighetene faktisk ønsker en bedre fordeling.

<sup>6</sup> Finansminister Siv Jensen fra Stortingets talerstol, 6. juni 2017

## **Oppsummering: Regjeringen henger igjen i tusenårsmålene**

Regjeringen har ikke prioritert arbeid med ulikhet i utviklingspolitikken. Den tar ikke ansvar for å gjøre noe med intern ulikhet i fattige land, den ønsket ikke at ulikhet skulle være et eget bærekraftsmål, og den mener utrydding av ekstremfattigdom skal være det sentrale målet i utviklingspolitikken.

Dette er en altfor snever tilnærming til utvikling. Redusert ulikhet er en verdi i seg selv, både globalt og internt i hvert enkelt land. Dersom målet er å redusere ulikheten i verden, er det ikke tilstrekkelig å jobbe for økonomisk vekst. Det er ikke tilstrekkelig å jobbe for fattigdomsreduksjon. Det er ikke tilstrekkelig å jobbe for at alle skal ha like muligheter. Dagens samfunn består av en rekke strukturer som skaper og forsterker ulikhet, og dersom vi skal ta FNs bærekraftsmål om å skape gode samfunn på alvor, og ikke bare samfunn uten ekstrem fattigdom, må disse strukturene endres og politikk for omfordeling må iverksettes.

Tusenårsmålene ble kritisert for å ta opp symptomene og ikke årsakene til fattigdom og urettferdighet, og bærekraftsmålene har en helt annen og mye grundigere tilnærming. Bærekraftsmålene skal ikke bare utrydde den ekstreme fattigdommen. Målet er å skape gode samfunn å leve i, for alle. Når regjeringen i sin strategi for å oppfylle bærekraftsmålene i så stor grad løfter fram kampen mot ekstremfattigdom som det overordnede målet, uten noen strategi for å bekjempe ulikhet, henger den igjen i det synet på utviklingspolitikk som preget tusenårsmålene.

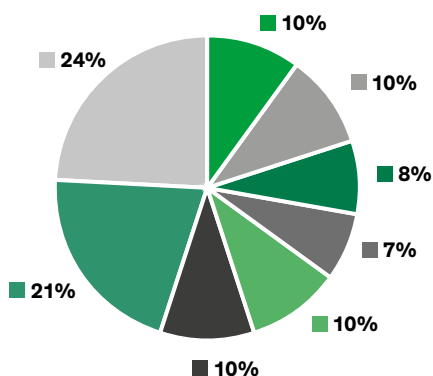


## REGJERINGENS PRIORITERINGER I BISTANDBUDSJETTET

Regjeringen satser på næringsutvikling og jobbskaping i utviklingspolitikken. Det er viktig for å skape utvikling, men hvis målet er å redusere ulikhet, må vi i tillegg gjøre noe med skjeve maktforhold som skapes i arbeidslivet. Illustrasjonsfoto: AP/Sakchai Lalit

I denne regjeringsperioden har budsjettet for internasjonal bistand økt fra 32 805 293 kroner i 2013 til 36 557 227 kroner i 2016. Dette er en økning på over 11 prosent. Som tidligere nevnt har utenriksministeren uttalt at det ikke har vært nødvendig å nedprioritere tiltak fordi budsjettet har vokst. På sektornivå er det likevel gjort vesentlige endringer i hvilke tiltak som støttes, noe de følgende grafene viser.

**Fordeling av internasjonal bistand 2016**  
- per sektorgruppe

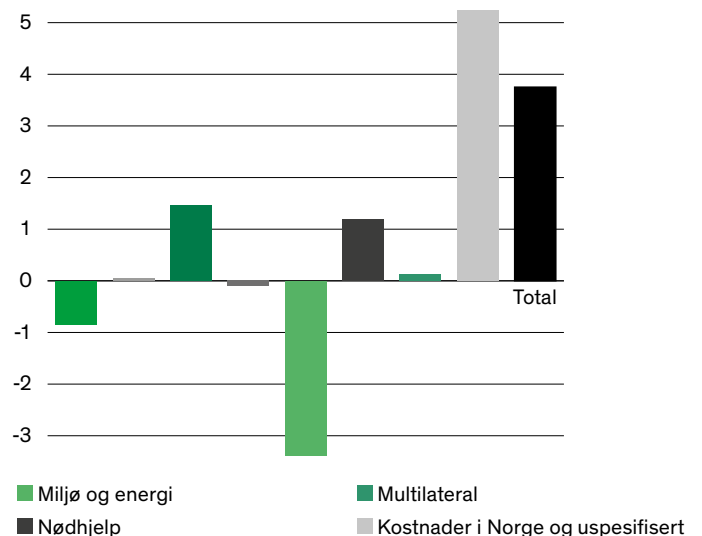


Utarbeidet med tall fra Norads statistikkportal.

■ Godt styresett  
■ Utdanning  
■ Økonomisk utvikling og handel  
■ Helse og sosial sektor

Den største økningen når vi sammenlikner forbruket i 2013 med 2016 finner vi i flyktningutgifter i Norge. Foruten dette ser vi at midlene til utdanning og nødhjelp har økt, mens støtten til godt styresett og miljø og energi har blitt redusert. Vi kan ikke uten videre vurdere prioriteringer ut fra disse tallene, fordi noe er et resultat av at situasjonen endrer seg, som flyktningutgifter i Norge, mens økningen i nødhjelp vel både har vært en prioritering og et resultat av økt antall kriser, spesielt krigen i Syria.

**Endring i sektorstøtte 2013-16**  
(i millioner)



Utdanning er en tydelig prioritering for regjeringen. I denne rapporten går vi ikke i dybden på satsingen på utdanning i utviklingspolitikken. Regjeringen argumenterer ikke for utdanningssatsingen som et tiltak for å redusere ulikhet, men mange vil være enig i at utdanning eller lik tilgang til utdanning er viktig for å legge grunnlaget for like muligheter.

Stortingsmelding 25 (2013-2014) *Utdanning for utvikling* kom i løpet av Solberg-regjeringens første år, og her står det blant annet i innledningen: «Utdanning legger grunnlaget for enkeltmenneskets og samfunnets utvikling og er en forutsetning for å oppnå vekst og utvikling.» Det er mange positive elementer i denne stortingsmeldingen. Regjeringen legger vekt på at utdanning er en rettighet, den legger vekt på viktigheten av å nå svake og marginaliserte grupper, den understreker betydningen av å framheve utdanning også i områder i konflikt og krise, og den peker på kjønnsdimensjonen og den enorme urettferdigheten som ligger i jenters manglende tilgang på utdanning mange steder i verden. Utdanningssatsingen reflekteres også i budsjetter og forbruk. Andelen av den totale utviklingsbistanden som går til utdanning har økt. Den største økningen innen utdanningssatsingen har gått til grunnskoleutdanning, som er fordoblet siden 2013. Utdanning har potensiale for å bidra til like muligheter, men det forutsetter at satsingen støtter opp under offentlige universelle systemer som gir gratis tilgang for alle.

De siste tiårene har vi sett en økning i utdanningsnivåene samtidig som ulikheten har økt. Vi ser ungdomskull som fullfører utdanning, men mangler muligheter for å bruke denne i arbeidslivet. Det er også slik at lønnsnivået påvirkes av svært mange andre faktorer enn utdannings- eller kunnskapsnivået til den enkelte. Utdanning er et viktig, men på ingen måte et tilstrekkelig tiltak for å redusere ulikhet.

I det følgende vil vi se på noen områder av utviklingspolitikken som er viktige for å redusere ulikhet, og vil diskutere om og på hvilken måte regjeringen har tatt fordelingshensyn i utformingen av sin politikk.

### **Jobbskaping og anstendig arbeidsliv**

En viktig del av fordelingen av ressurser skjer i arbeidslivet. I lengre tid har vi sett at lønnsveksten globalt har vært lavere enn økningen i produktiviteten. Det har ført til at lønnsandelen av BNP har blitt mindre og kapitalens andel større<sup>7</sup>. På samme tid har lønnsforskjellene økt. Lønnsgapet mellom menn og kvinner har ifølge ILO gått

noe ned, men varierer sterkt mellom land. Arbeidsløsheten globalt fortsetter å øke, og ifølge ILO vil den i 2017 øke mest i framvoksende økonomier og dernest i utviklingsland. Kvinner har større risiko enn menn for å bli arbeidsløse. I tillegg er det en stor utfordring at mange har ustabile og uformelle jobber av dårlig kvalitet. Arbeidsløshet hindrer store grupper mennesker i å sikre seg en stabil inntekt, samtidig som vilkårene til dem som har jobb stadig blir satt under press når det er enkelt for arbeidsgiverne å hente inn noen som er villig til å jobbe under dårligere vilkår. Særlig gjelder dette ufaglært arbeidskraft. Regjeringen viser flere steder til beregninger fra Verdensbanken (2013) om at det trengs 600 millioner nye arbeidsplasser de neste 15 årene.<sup>8</sup>

Arbeid og lønnsforhold er svært viktige for å redusere ulikhet, og dette tar også FN's bærekraftsmål tak i både gjennom mål 10 – redusere ulikhet i og mellom land – og mål 8 – fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle. Ingen av disse målene var prioritert av regjeringen som en del av bærekraftsmålene. Delmålene viser høye ambisjoner ved for eksempel å si at verden innen 2030 skal «oppnå full og produktiv sysselsetting og anstendig arbeid for alle kvinner og menn, deriblant ungdom og personer med nedsatt funksjonsevne, og oppnå lik lønn for likt arbeid» (delmål 8.5). Det understrekes at full sysselsetting ikke kan anses som et tilstrekkelig mål; anstendige arbeidsforhold og rettferdig lønnsdannelse er like viktig. Det finnes flere delmål og indikatorer som gir retning for hvordan vi kan endre de strukturene som reproducerer ulikhet, blant annet delmål 10.1 som sier at de 40 prosent fattigste av befolkningen skal ha en gradvis og varig inntektsøkning som er raskere enn inntektsøkningen for det nasjonale gjennomsnittet. Et annet eksempel er delmål 10.4, som har en indikator som ser på hvor stor andel av BNP som utgjøres av lønnsarbeid og sosiale overføringer.

Et anstendig arbeidsliv med organiserte parter og kollektiv forhandlingsrett, samt et juridisk rammeverk for å sikre gode nok minstestandarder, er helt avgjørende for å sikre fattige mennesker en stabil og forutsigbar inntekt. Og hvilke lønns- og arbeidsforhold som gjelder, som arbeidstidens lengde og rett på ferier og sykefravær, bestemmes i stor grad ut fra maktforholdene i arbeidslivet. Utvikling av fungerende arbeidslivsinstitusjoner må dermed stå helt sentralt i utviklingspolitikken.

<sup>7</sup> Se for eksempel International Labour Organisation (ILO) – Global Wage Report 2016/17.

<sup>8</sup> Se for eksempel Stortingsmelding 35 (2014–15), Sammen om jobben, s. 15.

## Regjeringens politikk: Satsing på næringslivet

I sammendraget av stortingsmeldingen *Felles ansvar for felles framtid* peker regjeringen på næringsutvikling og jobbskaping som et av sine fem prioriterte innsatsområder, og sier:

«Næringsutvikling og jobbskaping: Privat sektor er drivkraften for varig utvikling og fattigdomsreduksjon. Å bidra til forbedring av rammebetingelser for næringsutvikling, privat sektor og investeringer er noe av det viktigste vi kan gjøre. Bistand skal være risikoavlastende. Norfund er vårt viktigste virkemiddel i denne sammenheng og skal styrkes ytterligere fremover. Bidragene til Norfund skal økes med 50 prosent.»

Regjeringen Solberg har prioritert næringslivet høyt i utviklingspolitikken. Betydningen av næringsutvikling i fattige land er viet en egen stortingsmelding: Stortingsmelding 35 (2014-2014) *Sammen om jobben - næringsutvikling innenfor utviklingssamarbeidet*, som ble presentert for Stortinget 19. juni 2015. Temaet er bredt dekket i *Felles ansvar for felles framtid*, der også partnerskap med næringslivet vektlegges. I innspillrundene til stortingsmeldingen, der frivillige organisasjoner var invitert, var gode eksempler på partnerskap med næringslivet etterspurt, slik det også var under presentasjonen av meldingen.

Regjeringens satsing på næringslivets rolle i utviklingspolitikken kommer til uttrykk i bistandsbudsjettet. Hvis vi

sammenlikner tall fra 2013 og 2016 har ikke det totale bidraget til økonomisk utvikling og handel økt vesentlig, men støtten til næringslivet har vokst mye, som grafen om endringer i sektorstøtte viser.

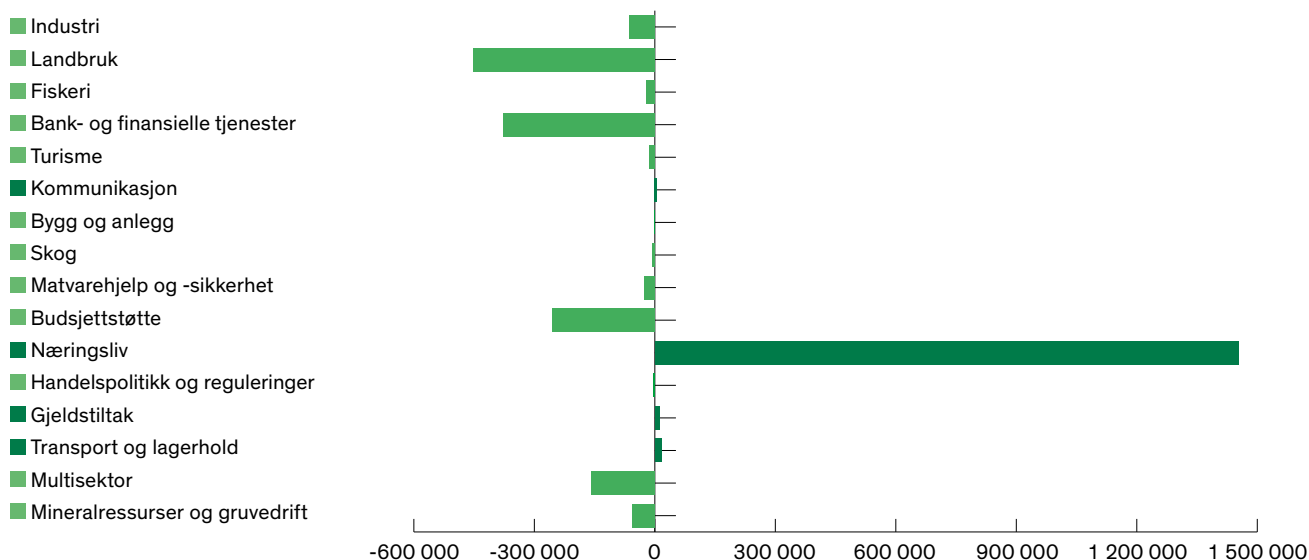
Støtte og tilrettelegging for privat sektor er den prioriterte strategien for næringsutvikling og jobbskaping, slik sitatet fra stortingsmeldingen viser. Norfund er regjeringens mest sentrale virkemiddel for å stimulere til økt aktivitet og investeringer i privat sektor i utviklingsland. Regjeringen legger vekt på Norfunds rolle som katalysator, ved at fondets investeringer kan utløse andre større kapitalkilder og på at Norfunds mulighet til å ta større risiko kan bidra til å etablere levedyktig virksomhet som ellers ikke ville blitt startet.

Målet med denne rapporten er ikke å gå gjennom satsingen på næringsutvikling og jobbskaping generelt, men å stille spørsmål om hvorvidt satsingen på næringsliv tar hensyn til målet om redusert ulikhet og dermed også anstendig arbeid. Dette gir regjeringens stortingsmeldinger få eller ingen svar på. Gjennomgående tas effekten av næringsutvikling og vekst for gitt, og fordelingseffekter eller interessemotsetninger drøftes ikke.

Ett eksempel på dette er synet på forholdet mellom norske næringsinteresser og lavinntektslandenes interesser eller andre interesser i samfunnet, slik det blir beskrevet i innledningen til *Felles ansvar for felles framtid*.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Stortingsmelding 24 (2016–17), *Felles ansvar for felles framtid*, s. 8.

### Endringer i sektorstøtte - økonomisk utvikling og handel 2013-2016



Utarbeidet med tall fra Norads statistikkportal.

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

Tilsvarende ser vi en dreining i språkbruken i omtalen av Norfund fra forrige til sittende regjering. Der forrige regjering understreket at formålet med Norfund er «å fremme utvikling i utviklingsland, ikke bidra til internasjonalisering av norsk næringsliv»,<sup>10</sup> er denne typen formuleringer ikke like klart uttrykt hos Regjeringen Solberg – verken i *Sammen om jobben* eller *Felles ansvar for felles framtid*. På den andre siden løfter regjeringen fram satsingen Team Norway der Norge er til stede på landnivå,<sup>11</sup> en satsing som i følge presentasjonen på regjeringens nettsider har som mål «å bidra til økt verdiskaping i norsk økonomi gjennom informasjonsutveksling, samordning og koordinert innsats og initiativer». Norfund, Innovasjon Norge og norske ambassader er blant de sentrale aktørene i samarbeidet i følge *Felles ansvar for felles framtid*.

Det finnes naturligvis vinn-vinn-situasjoner i arbeidet med næringsutvikling, men det kan se ut som regjeringen anser dette som en nærmest automatisk effekt. For å fremme fordeling er det viktig å ikke ta dette for gitt, men heller legge til grunn analyser av hvem som tjener på samarbeidet og hvem som ikke gjør det, både på landnivå og internt i land. Det er også avgjørende at slike analyser bygger på informasjon og konsultasjon med ulike grupper i befolkningen og de som er berørt. Vi finner ikke en slik analyse i regjeringens utviklingsmeldinger eller klare retningslinjer for hvem som skal konsulteres.

Regjeringens satsing på næringsutvikling har som mål å skape jobber, og det pekes på de positive effektene i form av lønnsinntekt for de fattige og skatteinntekter til staten som kan finansiere velferdsgoder. Dette er bra, men det er ikke automatikk i at dette skjer. Vi finner ikke noen strategi for hvordan regjeringen vil sikre at dette bidrar til at inntektene til de 40 prosent fattigste øker mest, hvordan makt og fordeling skal hensynstas eller hvordan utvikling av et anstendig arbeidsliv skal

integreres i næringslivssatsingen. Det drøftes heller ikke hvordan man skal sikre seg mot en negativ fordelings-effekt av satsingen, for eksempel ved å underbygge konsentrasjonen av makt og ressurser i allerede ressurssterke grupper.

### ... og anstendig arbeid

Arbeidstakerrettigheter nevnes i stortingsmeldingen om næringslivet, *Sammen om jobben*, og regjeringen stadfester at den forventer at ILOs kjernekonvensjoner respekteres. Men heller ikke denne meldingen løfter fram spørsmålet om ulike interesser i arbeidslivet, eller viktigheten av å respektere urfolks rettigheter slik de er etablert i ILO konvensjon 169. Imidlertid sluttet en samlet stortingskomité seg til en merknad til stortingsmeldingen som understreker viktigheten av organisasjonsrett og kollektive forhandlinger, samt at komiteen «ser det [...] som svært viktig at Norge i sitt utviklingsarbeid støtter oppbyggingen av arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner».<sup>12</sup> Komiteen understreker også, fortsatt enstemmig, viktigheten av et aktivt trepartssamarbeid i arbeidslivet. På tross av denne enstemmige merknaden til næringslivsmeldingen diskuterer heller ikke utviklingsmeldingen *Felles ansvar for felles framtid* betydningen av et organisert arbeidsliv, eller maktforhold og ulike interesser i arbeidslivet.

Det skal her nevnes at det i løpet av regjeringsperioden har blitt gitt støtte til arbeidslivsorganisasjoner og til arbeidet i ILO. Det er imidlertid ikke mulig å spore noen prioritering eller politiske initiativ for å fremme anstendige arbeidsplasser i utviklingspolitikken. Både LO og NHO får støtte, men det har ikke vært noen satsing i støtten til deres arbeid med organisering i arbeidslivet i perioden.

### ILO-arbeidet

Fra juni 2014 til juni 2017 satt Norge i ILO-styret, og i forkant av treårsperioden utarbeidet regjeringen gjennom Arbeidsdepartementet og Utenriksdepartementet en strategi for styrearbeidet.<sup>13</sup> Denne strategien legger stor vekt på sysselsetting og betydningen av samarbeid med næringslivet som det første av de strategiske hovedmålene Norge skal prioritere i perioden. I innledningen til ILO-strategien viser regjeringen til sin opptrapping i arbeidet med næringsutvikling og for menneskerettigheter, og at dette innebærer at regjeringen mener ILO må:

10 Stortingsmelding 25 (2012–13), *Dele for å skape*, s. 43.

11 Stortingsmelding 24 (2016–17), *Felles ansvar for felles framtid*, s. 67.

12 Stortingsbehandlingen av *Sammen om jobben*, s. 3.

13 Norsk ILO-strategi for styreperioden 2014–17. Arbeids- og sosialdepartementet og Utenriksdepartementet.

«[...] styrke sitt arbeid for økt sysselsetting. Næringsutvikling og sysselsetting henger sammen, og dette er avgjørende for fattigdomsreduksjon og inkluderende økonomisk vekst. Verden har et stort behov for flere og bedre jobber, ikke minst for unge. ILO må aktivt bidra til gode rammevilkår for privat næringsliv som drivkraft i verdiskaping og bærekraftig økonomisk vekst. Dette gjelder overfor nasjonale myndigheter og næringslivsaktører på landnivå så vel som overfor andre multilaterale institusjoner, ikke minst FN-systemet og de internasjonale finansinstitusjonene.»

Når det gjelder bevilgningen til ILO, har regjeringen valgt å øremerke en vesentlig del av denne til støtte for yrkesutdanning i utviklingsland. Øremerking og prosjektretting av tilskudd er ikke nytt, og denne regjeringen har dreid ILO-støtten i samme retning som det vi har sett i utviklingspolitikken ellers – i retning av økt satsing på utdanning, jobbskaping og sårbare stater. Eksempelvis er støtten til bilaterale prosjekter gjennom ILO i land som Tunisia og Colombia rettet inn mot oppbygging av trepartssamarbeid i land på vei ut av konflikt og krise. Mye av dette har positive effekter, også med hensyn til ulikhet – og det gjelder kanskje særlig innsatsen i land som er på vei ut av konflikt og krise.

Både denne og tidligere regjeringer har støttet opp om det generelle arbeidet til ILO for anstendig arbeid og ILOs rolle i å sette normer for arbeidslivet. Strategien for styrearbeidet vektlegger ILOs arbeid for et anstendig arbeidsliv, men den er gjennomgående tydeligere med hensyn til behovet for jobbskaping enn på spørsmål om ulikhet og utjevning av inntektsforskjeller.

ILO har i sitt arbeid for anstendig arbeid definert 4 strategiske områder og 19 resultatmål. Med utgangspunkt i det styrestrategien sier om prioriteringer i øremerkede prosjekter i perioden 2012–15 og i denne perioden har vi satt opp et skjema som viser en dreining fra støtte til organisering i arbeidslivet til jobbskaping og utdanning:

### **ILOs strategiske mål og 19 resultatmål**

	<b>ILO strategiske områder</b>	<b>Resultatmål</b>		<b>2012-15</b>	<b>2014-17</b>
Anstendig arbeid	Fremme av sysselsetting	1.	Fremme av sysselsetting/ jobbskaping		Prioritet (fremme sysselsetting og samarbeid med næringslivet)
		2.	Kompetanseutvikling		Prioritet: Utdanning, yrkesopplæring
		3.	Bærekraftige virksomheter		
	Sosial beskyttelse	4.	Sosial beskyttelse		
		5.	Arbeidsvilkår		
		6.	HMS		
		7.	Arbeidsmigrasjon		
		8.	Hiv/aids		
	Sosial dialog	9.	Oppbygging av arbeidsgiver-organisasjoner	Prioritert	
		10.	Oppbygging av arbeidstaker-organisasjoner	Prioritert	
		11.	Arbeidslivsadministrasjon og arbeidsrett	Prioritert	
		12.	Sosial dialog og trepartssamarbeid		
		13.	Anstendig arbeid i økonomiske sektorer		
	Standarder	14.	Organisasjonsfrihet og kollektive forhandlinger	Prioritert	
		15.	Tvangsarbeid		Prioritet: Bekjempe tvangsarbeid
		16.	Barnearbeid		Prioritet: Bekjempelse av barnearbeid
		17.	Diskriminering i sysselsetting	Prioritert	
		18.	Internasjonale arbeidsstandarder		
		19.	Mainstreaming av anstendig arbeid	Prioritert	

Problemet med en slik dreining er at organisasjonsgraden i arbeidslivet er vesentlig for fordeling, og en lav grad av organisering har bidratt til tendensen vi ser med at lønnsandelen av BNP går ned. Norge spiller en viktig rolle i ILO, og signalene som sendes er også viktig for organisasjonen. Arbeidslivsorganisering og anstendig arbeid er lite ivaretatt i næringslivssatsingen. En sterkere prioritering av dette i ILO-arbeidet kunne vært et viktig, om ikke tilstrekkelig bidrag til en mer helhetlig tilnærming til jobbskaping som tar hensyn til hvordan ressursene fordeles.

### **Oppsummering: Støtte til næringslivet har blitt et mål i seg selv**

Økt sysselsetting og lavere arbeidsløshet er blant de viktigste nøklene for å løse mange av de grunnleggende problemene en rekke land sliter med, inkludert ulikhet, og det er viktig og bra at regjeringen sammen med andre aktører har dette høyt på utviklingsagendaen. Men i sin satsing virker det som regjeringen har forvekslet middel og mål ved at sterk støtte til næringslivet har blitt et mål i seg selv.

Det er ikke tilstrekkelig å kun skape økonomisk vekst eller nye jobber. Det må satses på stabile, faste stillinger, et lønnsnivå å leve av og trygge arbeidsvilkår – eller med andre ord – et anstendig arbeidsliv. Og lønns- og arbeidsvilkår fastsettes ut fra maktforholdene i arbeidslivet. Hvis målet er å redusere ulikhet, må vi styrke det organiserte arbeidslivet, det vil si jobbe for at både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene blir styrket. Særlig er det viktig at arbeidstakerne er godt organisert og i stand til å kjempe for egne rettigheter.

Stortinget tok dette inn som en del av behandlingen av *Sammen om jobben*. I en enstemmig merknad fra Utenrikskomiteen står det følgende:<sup>14</sup>

«Komiteen registrerer at de nordiske erfaringene med et godt fungerende arbeidsmarked og en godt utviklet velferdsstat er etterspurt. Komiteen vil påpeke at de nordiske lands erfaringer ikke alltid vil kunne anvendes i sin helhet, men at elementer som universelle velferdsordninger og solidariske lønnsforhandlinger i et trepartssamarbeid er viktige rammebetingelser også for vellykket næringsetablering og jobbskaping.»

Regjeringen bruker ikke virkemidlene den faktisk har for å bidra til å gjøre arbeidslivet til en arena for å bekjempe ulikhet. ILO-støtten kan i enda større grad brukes til styrking av trepartssamarbeid og oppbygging av fagorganisasjoner enn hva tilfellet er i dag.

Norfund bør i langt større grad enn i dag være opptatt av maktanalyser i de landene de er engasjert i, og at det aktiv tas initiativ til konsultasjon med og involvering av partene i arbeidslivet og øvrige sivilsamfunnsorganisasjoner. Spørsmålet om hvem som tjener på initiativene til jobbskaping og hvordan Norfund kan bidra til et anstendig arbeidsliv, må inn som en naturlig del av arbeidsmetoden. Uten at disse perspektivene er på plass, risikerer Norfund å bidra til å styrke allerede skjeve maktforhold i arbeidslivet i landene Norfund er engasjert i, og kan dermed i praksis fungere kontraproduktivt med hensyn til bekjempelse av ulikhet.

Bærekraftsmålene 8 og 10 utfordrer både fattige og rike land til å gjøre noe med strukturelle ulikheter som skapes i arbeidslivet. Dette er utfordringer regjeringen så langt ikke har vist tegn til å møte. Dersom norsk utviklingspolitikk skal ha noen ambisjon om å gjøre noe med ulikhet, må denne passive tilnærmingen endres.

<sup>14</sup> Stortingsbehandlingen av Sammen om jobben. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=63050>



## SKATT OG SKATTEFLUKT

*Skatteflukt fører til at myndigheter i både rike og fattige land taper store summer. Ett virkemiddel for å hindre skatteflukt er såkalt land for land-rapportering. Men regelverket har fortsatt flere smutthull, og den norske regjeringen har stemt ned forslag for å tette hullene. Illustrasjonsfoto: Zuma Press/Jan Scheunert*

I dette kapitlet vil vi i første rekke se på norsk politikk for skattebistand og på spørsmål om kapitalflukt. Dette er områder som er viktige fordi de har innvirkning på hvor store ressurser landenes myndigheter kan mobilisere til velferdsgoder for befolkningen, samtidig som skatte-spørsmål også er viktige i et fordelingsperspektiv. Skattebistand har også fra regjeringens side vært presentert som et område der bistand kan ha en katalytisk effekt, det vil si at investeringer på dette området kan utløse større ressurser for utvikling. Ett konkret norsk bidrag til utforming av skattepolitikk i fattige land har vært programmet Skatt for utvikling, som ble lansert i 2011. Dette programmet har, som regjeringen også viser til i *Felles ansvar for felles framtid*, kunnet vise til flere gode resultater – blant annet ved at rettsvesenet i Tanzania og Zambia med norsk bistand har kunnet slutføre saker mot internasjonale aktører i utvinningsindustrien.<sup>15</sup> Dette har medført tilleggsskatt til Zambia og Tanzania på henholdsvis 47 og 120 millioner dollar, i tillegg til at sakene har skapt presedens. Dette er gode eksempler på hvordan norsk utviklingspolitikk kan bidra til at fattige land i større grad kan mobilisere ressurser via skatt som rettmessig tilkommer dem.

Et godt utviklet skattesystem skal mobilisere inntekter for offentlige myndigheter og fungere utjevne ved at folk med høye inntekter skattlegges hardere enn dem med lave inntekter. Utformingen av et lands skatteprofil er dermed viktig for å utjevne ulikhet, både fordi det samlede nivået på skatteinngangen har betydning for hvor store landets inntekter er, og fordi en progressiv skatteprofil i seg selv kan bidra til å redusere ulikhet.

Svært mange land har mangelfullt utviklede systemer for skatteinnkreving. Det medfører blant annet at store internasjonale aktører ofte sitter med sterke kort på hånden når det forhandles om vilkår ved for eksempel utvinning av naturressurser. En styrking av kompetansen og kapasiteten hos fattige lands myndigheter for å regulere internasjonalt næringsliv vil være viktig for at landene selv skal sitte igjen med en rettferdig andel av verdien av egne naturressurser. I tillegg skattlegger mange systemer i dag de rikeste minst, både på grunn av kapitalflukt og fordi momsøkninger i mange land har vært en viktig del av skattereformene i flere tiår. Dette har også blitt anbefalt i rådgivning fra internasjonale organisasjoner.

<sup>15</sup> Stortingsmelding 24 (2016–17), *Felles ansvar for felles framtid*, s. 77.



## Skattebistanden går ned

I 2015 ble *Addis Ababa Action Agenda on Financing for Development* vedtatt. Den gir retning for hvordan finansieringen for å gjennomføre bærekraftsmålene skal komme på plass. Utviklingen av skattesystemer og nasjonal ressursmobilisering, som det har blitt kalt, er en del av finansieringen, og land som Norge har forpliktet seg til å fordoble sin innsats for å støtte utviklingen av nasjonale skattesystemer.

I Addis-erklæringen står det blant annet, i paragraf 22:

"We recognize that significant additional domestic public resources, supplemented by international assistance as appropriate, will be critical to realizing sustainable development and achieving the sustainable development goals. We commit to enhancing revenue administration through modernized, progressive tax systems, improved tax policy and more efficient tax collection. We will work to improve the fairness, transparency, efficiency and effectiveness of our tax systems, including by broadening the tax base and continuing efforts to integrate the informal sector into the formal economy in line with country circumstances. In this regard, we will strengthen international cooperation to support efforts to build capacity in developing countries, including through enhanced official development assistance (ODA)."

De siste årene har imidlertid den norske støtten til utvikling av nasjonale skattesystemer blitt redusert, og Skatt for utvikling har få eller ingen nye tiltak. De bilaterale programmene regjeringen viser til ble alle startet opp under den rødgrønne regjeringen, uten at det har blitt tatt initiativ til nye programmer. Zambia-programmet skal – som det siste – avsluttes nå i 2017. Inntrykket forsterkes av at sekretariatet til Skatt for utvikling ble nedlagt som eget sekretariat, og av reduserte bevilgninger til dette arbeidet etter toppåret 2015. En ekstern rapport om Norges arbeid med illegitime kapitalbevegelser, som ble bestilt av Norad og publisert i september 2016, konkluderer med at Norge har mistet den lederposisjonen vi tidligere har hatt på området:<sup>16</sup>

"In recent years, Norway's leadership of the IFF agenda has reduced. If it had continued to lead the agenda, it could have maintained an influential position, based on its strong reputation and precedence."

<sup>16</sup> Norads eksternevaluering av Norges arbeid med Illegitime kapitalbevegelser over landegrensene. <https://www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2016/evaluation-of-norways-support-for-advocacy-in-the-development-policy-arena/>

Evalueringsrapporten understreker at Norge gjennom mange år har fått mye skryt for innsatsen på dette feltet, og viser blant annet til Norges brede tilnærming:<sup>17</sup>

"The Norwegian government has conducted diplomacy; convened conferences and seminars; built coalitions; disseminated findings; built capacity; generated evidence; disseminated information by participating in bilateral talks and discussing IFF; and created funding channels to support the indirect tactics via civil society, which have included lobbying for policy and regulatory changes, evidence generation, information dissemination, capacity-building, coalition."

Det er imidlertid positivt at regjeringen har forpliktet seg til å videreføre arbeidet med skattebistand under paraplyen Addis Tax Initiative, som ble etablert etter Finance for Development-toppmøtet i Addis Abeba i 2015, og har forpliktet seg til å doble støtten innen 2020 med 2015 som basisår. Dette vil gi en mulighet til en ny giv i dette arbeidet. Det er bra at regjeringen har forpliktet seg til videreføring av arbeidet med skattebistand, selv om det fortsatt ikke er lagt fram noen konkrete planer for hvordan denne videreføringen skal foregå i praksis.

Det er behov for en bred tilnærming til denne tematikken i årene som kommer, og for at bilateralt samarbeid og institusjonsbygging blir prioritert. Det bilaterale samarbeidet har blitt sterkt redusert de senere årene. Tiltak på landnivå er avgjørende på skattefeltet fordi økte skatteinntekter i fattige land har konkrete positive ringvirkninger der og da og dette er et område hvor konkrete tiltak som fungerer på bakken er noe av det som virkelig trengs – ikke minst for å vise fram gode eksempler på hva som faktisk kan fungere. Utvikling av gode skattesystemer må ta utgangspunkt i situasjonen i det enkelte land og må forhandles politisk mellom ulike interesser i landet.

Videre vil vi understreke behovet for langsiktig forpliktelse på dette området. Institusjonsbygging tar tid og krever kontinuitet. I mange skattesaker, for eksempel mot internasjonal utvinningsindustri, står myndighetene i fattige land overfor motstandere som er langt mer ressurssterke enn dem. Det å ha kapasitet til å følge saker over lengre tid, for eksempel gjennom langvarige rettsprosesser, vil være avgjørende for å få store, multi-nasjonale aktører til å bidra med sin rettmessige del til velferdsutviklingen i fattige land. Derfor er det viktig at

<sup>17</sup> Norads eksternevaluering av Norges arbeid med Illegitime kapitalbevegelser over landegrensene, s. 10. <https://www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2016/evaluation-of-norways-support-for-advocacy-in-the-development-policy-arena/>

Norge forplikter seg til institusjonsbyggende samarbeid over lang tid. Sosial oppslutning om skattesystemer er viktig og må bygges over tid og oppslutning er avhengig av at systemene oppfattes som rettferdige og at man kan stole på staten. Derfor er det viktig med kollektivt forhandlede løsninger.

I tillegg til progressive skattesystemer har også Norge hatt universelle velferdsordninger som en av de viktigste bærebjelkene i utviklingen av velferdsstaten. Det å utvikle universelle ordninger, hvor du ikke er avhengig av for eksempel å tjene under en viss sum for å få tilgang på velferdsgoder, er viktig for å unngå å låse folk i fattigdomsfeller. I tråd med dette mener Norsk Folkehjelp at det bør vurderes å bidra til utvikling av sosiale velferds-systemer inkludert systemer for direkte pengestøtte til folk som befinner seg i en sårbar situasjon.

### Land for land-rapportering

Illegitim kapitalflyt over landegrensener er et enormt problem og fører til at myndigheter i både rike og fattige land taper store summer. Det anslås eksempelvis at Afrika som kontinent taper mer gjennom illegitime kapitalbevegelser ut fra landene enn den samlede bistanden og direkteinvesteringene som kommer til landene. Det finnes flere studier som drøfter problemet inngående – regjeringen viser selv til rapporten fra FNs høynivåpanel om ulovlig kapitalflukt fra Afrika, ledet av Sør-Afrikas tidligere president Thabo Mbeki.<sup>18</sup>

Ett virkemiddel for å gjøre det vanskeligere for store selskaper å unndra seg skatteplikt har vært en såkalt land for land-rapportering, hvor selskaper blir pålagt å oppgi detaljert informasjon til skattemyndighetene om hvilken økonomisk aktivitet de har i alle landene de er engasjert i. Land for land-rapportering ble innført i Norge med virkning fra 1. januar 2014, etter at lovforslaget ble lagt fram av den rødgrønne regjeringen i oktober 2013. Denne formen for rapportering kan bidra til å oppnå målet om at skatt faktisk betales der den økonomiske aktiviteten finner sted og ikke der skatten er lavest.

Gjennom den siste stortingsperioden har det pågått en kontinuerlig debatt om hvorvidt det er nødvendig med en utvidet land for land-rapportering eller ikke. Det gjeldende lovverket og forskriftene som har kommet fra regjeringen har blitt kritisert av blant andre nettverket Publish What You Pay for å beskytte skatteparadis fra innsyn, og for å ikke kreve rapportering av reviderte tall.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> [https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/illlicit\\_financial\\_flows\\_why\\_africa\\_needs.pdf](https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/illlicit_financial_flows_why_africa_needs.pdf)

<sup>19</sup> PWYPs gjennomgang av arbeidet med åpenhetsloven. <http://www.publishwhatyoupay.no/nb/aapenhetsloven/hva-mener-pwyp-norge>

Loven inneholder blant annet formuleringer som åpner for å unnta datterselskap fra rapporteringsplikten,<sup>20</sup> og den siste forskriften som kom fra Finansdepartementet i desember 2016<sup>21</sup> knytter fortsatt plikten til å gi utvidede opplysninger til rapporteringsplikten for land der selskaper har betalinger til myndigheter på over 800 000 kroner. Det innebærer at selskapet kun er pliktig å gi utvidede opplysninger om virksomheten sin i land der selskapet har betalinger til myndigheter på mer enn 800 000 kroner – noe som vil unnta en del skatteparadis.

Det har i løpet av perioden vært fremmet flere representantforslag i Stortinget for å få styrket land for land-rapporteringen og tettet dette hullet i forskriften, sist av Snorre Valen på vegne av SV og Venstre 4. april 2017. Forslaget fikk kun støtte fra SV, Venstre og MDG.<sup>22</sup>

### Oppsummering: Smutthull og bråbrems

Både Skatt for utvikling og land-for-land-rapportering er virkemidler som har potensial for å bekjempe ulikhet. Derfor er det uheldig at den sittende regjeringen ikke har utnyttet dette potensialet godt nok. Som regjeringen også nevner har Skatt for utvikling flere gode resultater å vise til, men denne regjeringen har ikke prioritert sektoren. Den har ikke tatt noen nye initiativer. Imidlertid er det positivt at regjeringen har forpliktet Norge til å styrke satsingen på skattebistand gjennom Addis Tax Initiative, og Norsk Folkehjelp ser fram til å se forslagene til hvordan regjeringen vil gjøre dette.

Når det gjelder internasjonal kapitalflukt må smutthullene i regelverket for land for land-rapportering tettes. Et slikt regelverk er avhengig av å være mest mulig vanntett om det skal fungere, og da er det uheldig at verken Finansdepartementet eller stortingsflertallet ønsker å tette smutthullene når disse blir påpekt og det kommer konkrete forslag til hvordan dette kan gjøres.

Norsk Folkehjelp mener innsatsen for å regulere skatteparadis må forsterkes. Dette innebærer blant annet at de norske reglene for land for land-rapportering må skjerpes, og at det må utarbeides en plan for å hindre at norske virksomheter benytter seg av skatteparadis. Det er nødvendig å jobbe for å forbedre de globale skattesystemene.

<sup>20</sup> Regjeringens forskrift fra desember 2013. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forskrift-om-land-for-land-rapportering/id748525/>

<sup>21</sup> <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-12-20-1682>

<sup>22</sup> Representantforslag 86 S (2016–2017).



## MAKT OG DEMOKRATI

*Folkelig organisering bidrar til å jevne ut maktforhold og gir mer demokratiske samfunn. Regjeringen understreker betydningen av demokrati og menneskerettigheter, men prioriterer ikke støtte til sivilsamfunn og menneskerettighetsforkjempere. Illustrasjonsfoto: Jo Straube*

Ulikhet henger sammen med makt ved at stor rikdom lett kan gi stor politisk innflytelse. En utviklingspolitikk som tar sikte på å redusere ulikhet må derfor rettes inn mot å utfordre rådende maktforhold. Det dreier seg om å styrke retten til og muligheten for folkelig deltakelse, sosial organisering og mobilisering. Det dreier seg om å styrke demokratiet i de landene Norge er engasjert i, og få plass inkluderende og representative beslutningsprosesser. Det er avgjørende å sikre ytrings- og organisasjonsfrihet, retten til å protestere og retten til politisk deltakelse – ut over det å kunne stille til valg og stemme i frie og rettferdige valg. Ikke minst er det viktig å støtte opp om folkelig organisering – det viktigste middelet folk har til å få innflytelse når de ikke har penger, posisjon eller kontroll over andre ressurser som gir makt. I praksis er organisering avgjørende for at demokratiet skal fungere.

I samfunn med store interne forskjeller vil ulike grupper ha svært ulike muligheter til å kjempe for egne interesser. Dette skader demokratiet. Derfor vil tiltak som støtter grupper som organiserer og mobiliserer marginaliserte grupper være viktig for å oppnå mer rettferdig fordeling. Det betyr blant annet å støtte opp om kollektive forhandlinger i arbeidslivet, informert forhåndssamtykke ved investeringer i urfolksområder, deltagende prosesser for å utvikle politikk for fordeling av jord, helse- og utdanningspolitikk, eller åpne prosesser for å definere

skattepolitikk. Det må sikres at flere og bredere interesser kommer til uttrykk i slike prosesser.

Et aktivt og fungerende sivilsamfunn er avgjørende for å sikre at ulike grupper i samfunnet får mulighet til å fremme sine interesser og blir hørt. Støtten til sivilsamfunnet bør derfor styrkes. Særlig gjelder dette sivilsamfunn som har som mål å endre strukturer som skaper og reproducerer marginalisering, fattigdom og ulikhet.

Det er imidlertid nødvendig å skille mellom ulike roller og funksjoner de ulike aktørene i sivilsamfunnet kan ha. Det er forskjell på tjenesteytende organisasjoner og politiske organisasjoner – selv om noen selvsagt kan ha flere roller. Organisasjoner som holder myndighetene og makthavere ansvarlige, fremmer menneskerettigheter, fremmer kvinners politiske deltakelse, påvirker samfunnsdebatten, organiserer og involverer, eller påvirker offentlig politikk, bør prioriteres i støtten til sivilsamfunnet. Bevilgninger til sivilsamfunn må ikke øremerkes levering av tjenester. Det er også viktig å skille mellom bistand *til* sivilsamfunnsorganisasjoner og bistand *gjennom* sivilsamfunnsorganisasjoner. Et sterkt sivilsamfunn fremmes ikke ved å behandle organisasjonene som underleverandører.

## Regjeringens politikk: Mindre demokratistøtte

Det er ingen tvil om at regjeringen gjennom ulike stortingsmeldinger har anerkjent den viktige rollen individer og personer i sivilsamfunnet spiller – i demokratiprosesser, som pådrivere og vaktbikkjer, som forsvarere av menneskerettigheter og ytringsfrihet og som tjenesteleverandører. Regjeringen var en pådriver for at demokratisk styresett og menneskerettigheter skulle være med i bærekraftsmålene. Likevel har støtten under merkelappen *good governance* generelt gått ned siden 2013. Det er også flere grunner til å stille spørsmål ved hvor høyt organisasjonene i sivilsamfunnet er prioritert og i hvilke roller.

Stortingsmeldingen *Felles ansvar for felles framtid* anerkjenner at sivilsamfunnet har en viktig rolle i arbeidet med å bygge og bevare et demokratisk samfunn, men dette ser ut til å forsvinne når regjeringen presenterer sine prioriteringer for framtida. Demokratiarbeidet er ikke en av regjeringens hovedprioriteringer, men trekkes fram som en del av innsatsen for internasjonale kjøre-regler, da i forhold til styrking av rettsstat og nasjonale demokratiske institusjoner og styrking av multilaterale institusjoners arbeid på området. Stabilisering og demokrati skal også være en del av innsatsen i såkalte sårbare stater, men vi avventer fortsatt regjeringens lenge varslede strategi på området. Det er viktig at regjeringen understreker at sivilsamfunn har en sentral rolle i gjennomføringen av norsk utviklingspolitikk og i arbeidet for å nå bærekraftsmålene. Når det gjelder nye signaler er det først og fremst organisasjonenes samarbeid med næringslivet som trekkes fram, ikke som vaktbikkje, men som partner i arbeidet. Den andre sentrale problemstillingen som trekkes fram i forhold til sivilt samfunn er at en vil sørge for at mer av ressursene når frem til organisasjoner og mottakerne i samarbeidslandene. Det er en viktig problemstilling og en problemstilling som ikke burde begrenses til å gjelde sivilt samfunn, men bistanden generelt.

Da regjeringen på grunn av flyktnings situasjonen i 2015 omdisponerte i budsjettet for internasjonal bistand, valgte den å redusere støtten til sivilsamfunn. Dette vakte motreaksjoner, og selv om store deler av kuttforslaget ble stanset av støttepartiene Venstre og KrF, viser dette hvor regjeringen ønsket å kutte. Utenriksminister Børge Brende sa i forbindelse med debatten som fulgte at han var overrasket over at ikke organisasjonene i større grad aksepterte å ta sin del av regningen for å kunne håndtere flyktnings situasjonen, samt at det også fantes store muligheter for støtte til humanitært arbeid for de organisasjonene som hadde kapasitet til å gjøre en innsats der.

Dette vitner om en uheldig forståelse av sivilsamfunnets rolle. Dersom sivilsamfunnsorganisasjoner skal kunne bidra til organisering og representasjon av for eksempel marginaliserte grupper, samt holde myndighetene ansvarlige for den politikken de driver, er det viktig at organisasjonen selv får bestemme sin agenda. Reaksjonene mot regjeringens kutt dreide seg ikke om norske organisasjoners overlevelse, men om at kuttene rammet organisasjoner i Sør som nettopp kjemper for marginaliserte gruppers rettigheter og for en bedre fordeling av ressursene. Skal Norge bidra til en bedre fordeling og mer demokrati er det ikke her kuttene bør komme.

## Menneskerettigheter

Et annet område regjeringen har prioritert høyt i utviklingspolitikken er kampen for menneskerettigheter, som har vært tema for en egen stortingsmelding: Stortingsmelding 10 (2014-2015) *Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken*. I tillegg er dette et tverrgående hensyn i *Felles ansvar for felles framtid*. Meldingen legger opp til at arbeidet for menneskerettighetene skal rettes inn mot tre hovedområder: Individets frihet og medbestemmelse; rettsstat og rettssikkerhet; og likeverd og like muligheter.

Stortingsmeldingen om menneskerettigheter tar opp mye som er helt essensielt for å få redusert ulikheten, som for eksempel kamp mot korrupsjon, og ytrings- og forsamlingsfrihet. Den omhandler – om enn kort – arbeidet for arbeidstakerrettigheter og retten til et anstendig arbeidsliv.

Regjeringen framhever menneskerettigheter som en viktig sak, men dette kommer ikke til uttrykk i budsjettene. I budsjettet for 2016 ble bevilgningen til menneskerettigheter (163.72) kuttet med 25 prosent, og den ble ikke økt i budsjettet for 2017. Regjeringen forklarte i tilleggsproposisjonen for 2016-budsjettet at «kuttet innebærer redusert støtte til initiativ og aktører på menneskerettighets- og demokratifeltet. Vektlegging av menneskerettigheter i norsk utenrikspolitikk ivaretas i tråd med føringer i Meld. St. 10 (2014–15)». I den siste stortingsmeldingen legger regjeringen vekt på menneskerettigheter som et tverrgående hensyn.

## Kunnskapsbanken må inkludere velferds- og fordelingspolitikk

Ett konkret punkt i stortingsmeldingen *Felles ansvar for felles framtid* er forslaget om å opprette en kunnskapsbank for å kunne gi faglig bistand, særlig på områder hvor Norge har spesiell kompetanse.<sup>23</sup> Programmer som Skatt for utvikling, Fisk for utvikling og Olje for utvikling nevnes som eksempler. Forslaget er hentet fra KrFs utviklingsmelding fra 2016: *Verdivalg og veivalg for en ny tid*.<sup>24</sup>

Dette er en god idé, og vi vil understreke at de faglige rådene som skal legges inn i kunnskapsbanken også må inneholde kunnskap om politiske grep og institusjoner for å utvikle universelle velferdsordninger og fungerende fordelingspolitikk. Dette må også omfatte likestilling. Det vil i så fall være i tråd med en flertallsmerknad til stortingsmeldingen *Sammen om jobben*, hvor Ap, KrF, Sp, Venstre og SV skrev at «det bør etableres et norsk nettverk som kan dele erfaringer med fordelings- og velferdspolitikken med land som etterspør det».<sup>25</sup> Dette vil også være i tråd med et av de konkrete rådene i Norsk Folkehjelps plattform for reduksjon av ulikhet, som anbefaler at det jobbes aktivt for å dele erfaring, analyser og informasjon om ulikheten.<sup>26</sup> Faglig bistand og informasjon må ikke bare gjøres tilgjengelig for myndighetene men også for organisasjoner i sivilsamfunnet.

## Oppsummering

Regjeringen har flere ganger understreket betydningen av demokrati og menneskerettigheter i utviklingspolitikken. Norsk Folkehjelp støtter selvsagt dette perspektivet, men mener regjeringen i større grad bør fokusere på organisering og sivilsamfunnets rolle og arbeidsvilkår i arbeidet med å bygge gode demokratiske samfunn der alle grupper har en reell mulighet til å påvirke beslutningsprosesser. En slik vinkling vil bygge opp under en bredere demokratisering og muligheter for folkelige organisasjoner til å få gjennomslag for en bedre fordelingspolitikk.

Kunnskap og erfaringsdeling er viktige virkemidler for god utviklingspolitikk, også når det gjelder arbeidet for å redusere forskjeller. Derfor er det viktig at denne typen kunnskap legges inn i den planlagte kunnskapsbanken.

<sup>23</sup> Stortingsmelding 24 (2016–17), *Felles ansvar for felles framtid*, s. 79.

<sup>24</sup> *Verdivalg og veivalg for en ny tid*. KrF, 2016, s. 38.

<sup>25</sup> Stortingsbehandlingen *Sammen om jobben*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=63050>

<sup>26</sup> Norsk Folkehjelps plattform for reduksjon av ulikhet. <https://www.folkehjelp.no/content/download/17634/4987373/file/NF%20Plattform%20for%20reduksjon%20av%20ulikheter.pdf>

# ÅTTE GREP FOR EN BEDRE UTVIKLINGSPOLITIKK

Maktforhold i arbeidslivet, i land og mellom land er avgjørende for fordelingen av ressurser. I strategiene for en bedre fordeling er det derfor nødvendig å støtte opp om demokratisering, folkelig organisering av menn og kvinner, åpenhet og kollektive forhandlinger for å finne gode politiske løsninger. En slik støtte bidrar til å legge grunnlaget for at politiske grep kan bli tatt. I tillegg trenger vi målrettede tiltak globalt og tiltak tilpasset lokalt. Innen alle områdene under trenger vi både politiske initiativ for å fremme tiltakene internasjonalt og økonomisk støtte. Åtte gode grep vil være:

- 1. Prioriter bekjempelse av ulikhet i utviklingspolitikken.** Reduksjon av ulikhet krever en bred tilnærning. Både utviklingstiltak og andre politikkområder, som handel og handelsavtaler, må vurderes i forhold til hvordan de bidrar til å redusere (eller øke) ulikhet. Det er behov for å være mye tydeligere på hvordan tiltak påvirker maktforhold og hvordan de påvirker ulike grupper, menn og kvinner, ulikt. Vi må sette inn ressurser på politikkutvikling for nye tiltak i bistandssamarbeidet og for nye internasjonale mekanismer.
- 2. Sats på jobbskaping som bedrer fordeling og sikrer et anstendig arbeidsliv.** Vi må prioritere utvikling av lokalt næringsliv, framfor å fremme norske selskaper. Støtte til jobbskaping må kombineres med støtte til tiltak for et anstendig arbeidsliv i samarbeid med organisasjoner og myndigheter. Det må stilles tydelige krav til næringslivet om å bidra til et anstendig arbeidsliv og til å gjennomføre aktsomhetsvurderinger. Disse må bygge på forståelse av situasjonen der næringsutviklingen skal skje, konsultasjon med ulike sosiale grupper, kvinner og menn, og respekt for urfolks rett til forhåndsinformert samtykke. Norfunds mandat bør gjennomgås for å sikre at fondet ikke bidrar til å sementere maktforhold, og det må etableres rutiner for å hente inn informasjon og analyser fra andre enn finansinstitusjonene, spesielt fra organiserte lokalsamfunn og sosiale organisasjoner. Vi trenger tiltak for å redusere lønnsgapet mellom høyt- og lavtlønte.
- 3. Prioriter bilateralt samarbeid** med land som ønsker å føre en aktiv fordelingspolitikk. Dialog med myndighetene om strategier for å redusere ulikhet og støtte til tiltak for å oppnå dette må være en viktig del av vårt bilaterale samarbeid.
- 4. Lag en egen strategi** for innretning av samarbeid med mellominntektsland med vekt på fordeling og demokratisering.
- 5. Styrk skattebistanden og arbeidet mot skatteflukt.** Skatt for utvikling må bidra til å bygge opp progressive skattesystemer tilpasset situasjonen i det enkelte land, bygd på bred konsultasjon og åpen informasjon om hvor skatteinntektene kommer fra og hvordan de brukes. Tett hullene i land for land-rapporteringen og jobb aktivt for å utvikle de globale skattesystemene.
- 6. Utvid kunnskapsbanken.** Regjeringen planlegger å opprette en kunnskapsbank for revitalisering av faglig samarbeid, særlig på områder hvor Norge har høy kompetanse. Vi mener dette må inkludere analyser av årsaker til ulikhet, likestilling samt om spørsmål knyttet til fordelings- og velferdspolitik.
- 7. Gi støtte til utviklingen av velferdssystemer,** inkludert støtte til universelle systemer for direkte pengeoverføringer til personer som befinner seg i en utsatt situasjon. Bare en liten andel av verdens befolkning har adgang til sosiale sikkerhetssystemet. Vi vet disse er viktige for fordeling og at de økonomisk har en positiv effekt.
- 8. Styrk organisasjoner** som utfordrer konsentrasjonen av makt og ressurser. Vi får ikke til endring uten engasjement og politisk press for en bedre fordeling. Derfor er det viktig å øke den politiske og økonomiske støtten til representative organisasjoner som fremmer marginaliserte gruppers rettigheter og interesser, også arbeidstakerorganisasjoner. Det er viktig å støtte opp om organisasjoner der kvinner deltar politisk, som jobber for å redusere lønnsgapet mellom menn og kvinner og for like arverettigheter for kvinner.





# Norsk Folkehjelp

[www.folkehjelp.no](http://www.folkehjelp.no)  
[facebook.com/folkehjelp](https://facebook.com/folkehjelp)  
[twitter.com/norskfolkehjelp](https://twitter.com/norskfolkehjelp)

Norsk Folkehjelp  
Postboks 8844 Youngstorget  
0028 OSLO

