



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 19

(2002–2003)

En verden av muligheter

– globaliseringens tidsalder og dens utfordringer

Innhold

1	Innledning og sammendrag	7	6	Bærekraftig forvaltning av miljø og naturressurser	77
2	Den økonomiske globaliseringens kjennetegn	18	6.1	Klimaendringer	77
2.1	Globaliseringen i et historisk perspektiv	18	6.2	Biologisk mangfold og forvaltning av naturressurser	79
2.2	Vekst i internasjonal handel med varer og tjenester	21	6.3	Helse- og miljøskadelige kjemikalier	84
2.3	Vekst i grenseoverskridende kapitalbevegelser	24	6.4	Det multilaterale samarbeidet for miljø og bærekraftig utvikling	86
2.4	Vekst i bevegelser av arbeidskraft.....	28	6.5	Det nasjonale arbeidet for en bærekraftig utvikling	87
2.5	En global kunnskaps- og nettverksøkonomi	30	6.6	Regjeringens mål.....	88
3	Rammebetingelser for internasjonal handel	33	7	Det kulturelle mangfold	90
3.1	Det globale handelssystemet – WTO	33	7.1	Utviklingstrekk og kulturpolitiske utfordringer.....	90
3.2	Den nye forhandlingsrunden i WTO..	35	7.2	Kulturvern og kulturell nyskaping	93
3.3	Fattigdomsbekjempelse og integrasjon av utviklingslandene i det multilaterale handelssystem	43	7.3	Internasjonalt kultursamarbeid	95
3.4	Regionale rammebetingelser for handel med varer og tjenester	46	7.4	Regjeringens mål.....	99
3.5	Regjeringens mål.....	47	8	Økonomisk kriminalitet og etiske utfordringer	100
4	Kapitalmarkedet og de multilaterale finansinstitusjonenes rolle	49	8.1	Hvitvasking og grenseoverskridende, økonomisk kriminalitet.....	100
4.1	Utviklingstrekk og utfordringer.....	49	8.2	Korrupsjonsbekjempelse.....	105
4.2	Tiltak for effektive og stabile kapitalmarkeder.....	52	8.3	Etikk og næringslivets samfunnsansvar	106
4.3	De multilaterale bankenes rolle	57	8.4	Menneskerettigheter, styresett og kampen mot korrupsjon i utviklingspolitikken	112
4.4	Innflytelse og innsyn i multilaterale finansinstitusjoner	60	8.5	Regjeringens mål.....	113
4.5	Regjeringens mål.....	61	9	Sikkerhet og sårbarhet	115
5	Nasjonal konkurransekraft i en global kunnskapsøkonomi	63	9.1	Internasjonal terrorisme	115
5.1	Rammebetingelser for en konkurransedyktig økonomi.....	63	9.2	Risiko og sårbarhet.....	116
5.2	Kunnskap, innovasjon og verdiskaping	68	9.3	Sikkerhet og beredskap innenfor sentrale samfunnssektorer.....	117
5.3	Arbeidskraft og arbeidsinnvandring..	73	9.4	IKT-sikkerhet	118
5.4	Konkurransepolitikk	73	9.5	Organiseringen av arbeidet med samfunnssikkerhet.....	120
5.5	Norge og Lisboa-strategien	74	9.6	Næringsberedskap.....	120
5.6	Regjeringens mål	75	9.7	Mattrygghet.....	121
			9.8	Smittevern	123
			9.9	Regjeringens mål	124
			10	Verdier, kunnskap, styresett og samarbeid.....	126

Figuroversikt

Figur 1.1	Den forventede levealderen har økt kraftig i løpet av det siste århundret.....	8	Figur 5.2	Innovasjon. Antall internasjonale patenter per millioner innbyggere, 1997	67
Figur 1.2	Internasjonalt samarbeid er en forutsetning for å kunne realisere globaliseringens muligheter	12	Figur 5.3	Regjeringen vil styrke forskningsinnsatsen i Norge	69
Figur 2.1	Al-Khwarizmîs algebra. Manuskript fra det 9. århundre	19	Figur 5.4	Norske studenter i utlandet, 1990-91 og 2001-02.....	71
Figur 2.2	Telekommunikasjonenes tiår 1991-2001	21	Figur 5.5	Oppfølgingen av Lisboa-strategien er et ledd i arbeidet for å styrke innovasjonsevnen og konkurransekraften i norsk økonomi.....	75
Figur 2.3	Verdens samlede eksport av varer og tjenester 1960-1999	22	Figur 6.1	Store deler av Europa ble rammet av flom sommeren 2002.	77
Figur 2.4	Norsk eksport 1991-2001.....	24	Figur 6.2	Ikke-bærekraftig utnyttelse av skogressurser er en trussel mot det biologiske mangfoldet	79
Figur 2.5	Geografisk fordeling av norsk vareeksport 2001	25	Figur 6.3	Internasjonalt samarbeid om forvaltning av marine levende ressurser er av sentral betydning for Norge	82
Figur 2.6	Vekst i utenlandske direkte investeringer 1970-2000.....	25	Figur 6.4	Omkring 1,2 milliarder mennesker mangler tilgang til rent drikkevann	83
Figur 2.7	Fordelingen av utenlandske direkte investeringer i 2000	26	Figur 6.5	Regjeringen vil bidra til løsninger som innebærer økt satsing på fornybar energi	84
Figur 2.8	Inngående og utgående direkte investeringer, nordiske land.....	28	Figur 6.6	Verdenstoppmøtet i Johannesburg er et godt eksempel på FNs sentrale rolle i arbeidet for en bærekraftig utvikling.....	86
Figur 2.9	Produksjonsskjedene blir stadig mer internasjonale	31	Figur 7.1	Kinobesøk i Norge etter filmens opprinnelse (2001).....	92
Figur 3.1	Handel gir forbrukerne økte valgmuligheter	33	Figur 7.2	Musikerne i Women's Voice forener inspirasjon og tradisjon fra mange land	94
Figur 3.2	Forbedret markedsadgang for sjømat er en viktig målsetting for Norge	37	Figur 7.3	African Publishers Network	96
Figur 3.3	Regjeringens målsetting er at Norge fortsatt skal ha handlingsrom til å føre en nasjonal landbrukspolitikkk	39	Figur 7.4	Årlig kjøper utenlandske forlag 300-400 norske boktitler	97
Figur 3.4	Sammensetning av og utvikling i norsk eksport av tjenester 1991-2001.....	40	Figur 8.1	Menneskesmugling.....	101
Figur 4.1	Et effektivt og stabilt kapitalmarked er viktig for verdiskapingen	50	Figur 8.2	Ulovlig omsetning av rådiamanter bidrar til å finansiere voldelige konflikter	104
Figur 4.2	Finanskriser kan ha store sosiale og politiske konsekvenser	50	Figur 8.3	Korrupsjonsindeksen 2002	105
Figur 4.3	Eksterne inntektskilder – mellominntektsland	51	Figur 8.4	Retten til organisering: Fra en fabrikk i Brasil	112
Figur 4.4	Eksterne inntekter – lavinntektsland	51	Figur 9.1	Sikkerhetsrådet har en sentral plass i arbeidet for global sikkerhet	116
Figur 4.5	Gjeldsbyrden i 2001	55	Figur 9.2	Teknologisk sårbarhet.....	117
Figur 4.6	Verdensbanken er en av de viktigste kildene for finansiering av tiltak mot hiv/aids.....	59	Figur 9.3	Et effektivt tilsyn er nødvendig for å sikre trygg mat.....	121
Figur 5.1	Skatter og avgifter i utvalgte OECD-land	65			

Oversikt over bokser

Boks 1.1	Tusenårsmålene.....	10	Boks 4.5	Norges holdning til tiltak for å styrke de fattige lands innflytelse i IMF og Verdensbanken	61
Boks 1.2	En jord under press	11	Boks 5.1	Norges konkurranseevne	64
Boks 1.3	Nye samarbeidsformer – Det internasjonale aidsvaksine- initiativet (IAVI)	13	Boks 5.2	Dette er sentrene for fremragende forskning.....	70
Boks 2.1	Impulser som beriker og utvikler – Algebraens historie.....	19	Boks 5.3	Utdanning – jobb nr. 1.....	72
Boks 2.2	Den digitale kløften	22	Boks 6.1	Havrettskonvensjonen	81
Boks 2.3	Noen flernasjonale selskaper er større enn land.....	26	Boks 6.2	Globale kjemikaliekonvensjoner	85
Boks 2.4	Produksjonskjeder på tvers av landegrenser.....	31	Boks 6.3	Bærekraftig produksjon og forbruk ..	88
Boks 3.1	Enkeltavtaler under GATT og GATS	34	Boks 7.1	Store aktører i det audio-visuelle markedet.....	92
Boks 3.2	Twisteløsning i WTO. Et eksempel	35	Boks 7.2	Virkemidler for kulturutveksling	97
Boks 3.3	TRIPS og legemidler	42	Boks 8.1	Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn	103
Boks 3.4	Doha – utviklingsrunden.....	44	Boks 8.2	Kimberley-prosessen.....	104
Boks 4.1	PRSP-prosessen. Fattigdomsstrategienes grunnleggende prinsipper	54	Boks 8.3	NHOs sjekkliste for bedrifter som satser internasjonalt	108
Boks 4.2	FN-konferansen om finansiering av utvikling i Monterrey våren 2002	57	Boks 8.4	Global Compact	110
Boks 4.3	Verdensbankgruppens institusjoner.	58	Boks 8.5	Private initiativ for etisk og bærekraftig forretningsvirksomhet	111
Boks 4.4	De regionale utviklingsbankene	60	Boks 8.6	ILOs åtte kjernekonvensjoner	111
			Boks 9.1	Karantene og Det internasjonale helsereglementet	123

St.meld. nr. 19

(2002–2003)

En verden av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer

*Tilråding fra Utenriksdepartementet av 28. mars 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning og sammendrag

Knappt noe annet begrep har vært gjenstand for så mye oppmerksomhet de siste årene som «globalisering». For ti år siden var det et begrep som var ukjent for de fleste, mens det i dag er nærmest allemannseie. Så alminnelig er dette begrepet blitt, at det gjerne benyttes som en bred beskrivelse av den tid vi lever i – «*i globaliseringens tidsalder*».

Globalisering fremstår ofte som en samlebetegnelse på alle de kreftene som gjør verden mindre – og som innebærer at det som skjer ett sted i verden i økende grad får betydning for enkeltmennesker, bedrifter og samfunn andre steder i verden. Kjernen i globaliseringsbegrepet synes å være at landegrensene blir stadig mindre viktige som rammer for menneskelig samhandling i sin alminnelighet, og for økonomisk samhandling i særdeleshet.

Regjeringen legger med dette frem en melding til Stortinget om ulike sider ved globaliseringen. Regjeringen har sin verdiforankring i rettsstatens og demokratiets prinsipper og i den kristne og humanistiske kulturarv. Regjeringens politikk setter det enkelte menneske i sentrum. Dette gjelder også i møtet med globaliseringens muligheter og utfordringer. Regjeringen vil legge

til rette for at det enkelte menneske i størst mulig utstrekning skal kunne realisere sine evner, slik at flest mulig skal kunne oppleve globaliseringens tidsalder som *en verden av muligheter, ikke begrensninger*.

Mennesker har til alle tider handlet, reist, utvekslet ideer og hentet impulser fra hverandre, til tross for nasjonale grenser og andre administrative barrierer. Det er takket være samhandlingen mellom mennesker med kreativitet og skapertrang at verden har kunnet gjøre materielle og kulturelle fremskritt. I denne erkjennelsen ligger også grunnlaget for Regjeringens tilnærming til dagens og fremtidens utfordringer.

Fra fremskrittets århundre til mulighetenes århundre

Det forrige århundre vil av mange bli husket som en tid preget av krig og folkemord, nød, fattigdom, miljødelegger, rasisme, diskriminering, diktaturer og brudd på menneskerettighetene. Men det forrige århundre huskes også for alle de forhold som gjorde det til fremskrittens århundre fremfor noe.



Figur 1.1 Den forventede levealderen har økt kraftig i løpet av det siste århundret

Kilde: Corbis/SCANPIX

For hundre år siden døde nesten hvert tiende barn som ble født i Norge i løpet av det første året. I dag lider under en halv prosent den samme skjebnen. En norsk kvinne født i 1900 kunne i gjennomsnitt regne med å leve til hun ble 57 år. Hennes etterkommer født 100 år senere kan regne med å leve til hun har fylt 81 år. Den forventede levealderen har med andre ord økt med 24 år i løpet av forrige århundre, og spedbarnsdødeligheten er redusert med ca. 95 prosent.

I resten av verden har man sett en lignende utvikling. For hundre år siden var den gjennomsnittlige forventede levealderen i utviklingslandene omkring 30 år. I dag er den 63 år. Til tross for at verdens befolkning ble mer enn tredoblet, og til tross for alvorlige konflikter og to verdenskriger, ble gjennomsnittsinntekten i verden mer enn syvdoblet. Ifølge FNs utviklingsprogram (UNDP) har verdens fattigdom blitt redusert mer i løpet av de siste 50 årene enn i de foregående 500 år til sammen. Flere mennesker ble løftet ut av fattigdommen enn noen gang tidligere i historien.

En sentral forutsetning for denne utviklingen er å finne i den økonomiske veksten som fant sted i løpet av det 20. århundre. Mens veksten i verdensøkonomien i midten av det 19. århundre var rundt 1 prosent i året, har den de siste 40 år vært på gjennomsnittlig 3,5 prosent. Når en slik vekstøkning holder seg i flere tiår, får det betydelige konsekvenser for menneskenes levestandard og levekår. Verdensbanken har beregnet at det nå tar mindre enn tre år for verdensøkonomien å produsere den samme mengden varer og tjenester som i hele det 19. århundre til sammen. En slik sammenlikning reflekterer likevel ikke den reelle forskjellen. De fleste varer og tjenester som finnes i dag eksisterte ikke i det 19. århundre, som for

eksempel flyreiser, biler, syntetiske fibre, livsforlengende legemidler, fjernsyn og datamaskiner.

Sentralt i denne utviklingen står kunnskap, nyskaping og teknologi. Nedgangen i dødeligheten i Europa startet for alvor på begynnelsen av 1800-tallet. Utviklingen hadde først og fremst sin årsak i langsiktige sosiale og økonomiske endringer som blant annet førte til sosial utjevning, bedre kosthold og sanitære forhold. Da nedgangen i dødeligheten for alvor skjøt fart i Asia, Afrika og Latin-Amerika fra slutten av 1930-tallet, skyldtes dette i betydelig grad fremskrittene innen medisinsk teknologi, blant annet med utviklingen av vaksiner. Takket være de teknologiske fremskrittene kunne disse områdene i løpet av noen få tiår oppnå de samme forbedringer i den forventede levealderen som det tok nærmere 150 år å oppnå i Europa.

Det 20. århundre kjennetegnes også av fremgang når det gjelder demokrati og menneskerettigheter. I 1900 levde mer enn halvparten av menneskene i verden under kolonistyre, og ikke i noe land hadde alle innbyggerne rett til å stemme. Kvinnene sto utenfor den politiske prosessen. I henhold til en rapport fra UNDP kunne bare omkring 40 land karakteriseres som demokratiske så sent som på slutten av 1970-tallet. I rapporten anslås at dette antallet nå er fordoblet, mens ytterligere et 40-talls nasjoner er i gang med å bygge opp demokratiske strukturer. Det er også gjort store fremskritt med å avskaffe diskriminering på grunn av rase, religion og kjønn, og med å utvide retten til skolegang og grunnleggende helsetjenester. Da Verdenserklæringen om menneskerettighetene ble vedtatt i 1948, ble menneskenes grunnleggende rettigheter anerkjent som et globalt ansvar for første gang i historien. I dag er fem av de seks viktigste paktene og konvensjonene om de grunnleggende menneskerettighetene ratifisert av minst 140 land. Over 125 land har ratifisert seks av de sju grunnleggende konvensjonene om faglige rettigheter.

De teknologiske, økonomiske, sosiale og politiske fremskrittene i det 20. århundre kom ikke av seg selv, og var heller ikke resultat av noen naturlov. I bunnen lå menneskelig skapertrang og kreativitet, samhandling og samarbeid mellom mennesker, og bevisste politiske valg. Hver for seg og i fellesskap la menneskene i det 20. århundre grunnlaget for en bedre verden.

Når historikerne har funnet det hensiktsmessig å dele opp menneskets historie i ulike epoker, er det gjerne fordi det på et visst tidspunkt har funnet sted et kvalitativt brudd i en ellers relativt jevn utvikling. Ikke sjelden er det gjennombrudd

av teknologisk eller økonomisk karakter som har funnet sted, men også kulturelle og sosiale gjenombrudd, og noen ganger kombinasjonen av ulike faktorer som har vært med på å løfte samfunnets utvikling over i en ny tid.

Mange vil hevde at vi er inne i en slik overgang mellom to epoker, og at det er globaliseringen som er det viktigste kjennetegnet ved den nye epoken. Hvorvidt dette er en riktig analyse, vil bare vise seg i historiens lys. Realiteten er uansett at vi lever i en tid der menneskene knyttes tettere sammen verden over. Økonomiske, teknologiske og kulturelle bånd utvikles på tvers av etablerte grenser. Det er blitt enklere og billigere å formidle og dele kunnskap, uavhengig av tid og sted.

Forutsetningene for å utvikle nye ideer og skape nye verdier er sannsynligvis gunstigere enn noen gang tidligere. Nasjonale landegrenser betyr stadig mindre for næringslivet. Ideer blir til og nyskaping oppstår der rammebetingelsene for verdiskaping er gode. For mange mennesker betyr dette økte muligheter til å realisere sine evner og til å søke en god fremtid. Moderne media og kommunikasjon gjør det enklere å innhente informasjon og å delta i samfunnsdebatten. Når hendelser og bilder fra alle verdenshjørner møter oss i vår egen stue, øker bevisstheten og kunnskapen om globale spørsmål og utfordringer. Opplevelsen av at alle mennesker deler et globalt skjebnefellesskap er blitt styrket.

Samtidig lever vi i en tid preget av store utfordringer. I global sammenheng er det *verdens fattigdom og miljøets tilstand* som fremstår som de mest alvorlige utfordringene. Terrortrusselen fremstår som større enn noen gang. Mennesker rammes fortsatt av krig og overgrep fra autoritære regimer. Brudd på menneskerettigheter og mangel på demokrati er fortsatt et problem i store deler av verden. På vår hjemlige arena er utfordringene av mindre dramatisk karakter. Vi står likevel overfor grunnleggende problemstillinger knyttet til å sikre vår egen velferd og å forvalte vårt miljø og våre ressurser på en måte som tar hensyn til kommende generasjoners behov.

På den ene siden ser vi at globaliseringen skaper nye muligheter for verdiskaping, velferd og utvikling. På den annen side ser vi at mange land og grupper av mennesker faller utenfor den positive utviklingen, og at gevinstene av globaliseringen fordeles ujevnt. Det er derfor en sentral utfordring å bidra til at flere blir satt i stand til å utnytte de muligheter globaliseringen gir, og at gevinstene fordeles på en mer rettferdig måte. Samtidig må de negative konsekvensene av globaliseringen

motvirkes og hensynet til kommende generasjoners behov ivaretas. Likeledes må menneskets grunnleggende behov for trygghet, sikkerhet og identitet ivaretas.

En realistisk politikk kan verken ta utgangspunkt i en skjønning eller en svartmaling av virkeligheten. Det kan være lett å la seg overvelde av de tilsynelatende uoverstigelige utfordringene verden står overfor. Pessimisme gjør oss likevel ikke bedre i stand til å håndtere dagens og morgendagens utfordringer. En nøktern tilnærming til både de positive og de negative sidene av virkeligheten må gå hånd i hånd med en offensiv grunnholdning til hva som kan oppnås.

Historien har lært oss at den menneskelige skaperkraft knapt kjenner noen grenser. Tilfredsstillelse av menneskets materielle og åndelige behov er politikkenes egentlige mål, og det er menneskets ressurser som gjør det mulig å nå disse målene. Det er når vi setter det enkelte menneske i sentrum at vi kan møte fremtiden med optimisme. Dette er kjernen i Samarbeidsregjeringens verdigrunnlag. Skal vi nå våre målsettinger, nasjonalt og globalt, må vi legge forholdene til rette for menneskelig skapertrang og menneskelig samhandling, der siktemålet er å gi alle mennesker i verden de samme muligheter. Da fremstår det 21. århundre som et mulighetenes århundre. Dette er det perspektiv Regjeringen også anlegger for denne Stortingsmeldingen.

Verdiskaping, fattigdomsbekjempelse og bærekraft

En forutsetning for å være i stand til å dekke menneskets grunnleggende behov er at verdier skapes. Det må derfor være en sentral målsetting å utnytte de muligheter globaliseringen gir for økt verdiskaping, nasjonalt og globalt. Den økonomiske globaliseringen innebærer at flere land blir en del av en global markedsøkonomi med friere handel og åpne økonomiske transaksjoner. Dette legger grunnlag for økt økonomisk vekst og bedre levestandard globalt. Samtidig er det svært viktig at verdiene som skapes blir fordelt på en rettferdig måte. Forholdene må derfor legges til rette for at alle blir satt i stand til selv å dra nytte av de muligheter globaliseringen gir for verdiskaping, velferd og utvikling. Vi har samtidig et ansvar for å ta hensyn til kommende generasjoners behov gjennom en forsvarlig forvaltning av miljø og ressurser.

Regjeringens utgangspunkt i møtet med globaliseringens utfordringer er en politikk som leg-

ger til rette for økt verdiskaping, fattigdomsbekjempelse og bærekraftig forvaltning av miljø og ressurser, både i nasjonal og global sammenheng.

Globaliseringsprosessen gjør skillet mellom nasjonal og internasjonal politikk mindre tydelig. Norges tette integrasjon i verdensøkonomien innebærer at problemstillingene knyttet til globaliseringen møter oss på de fleste områder. Den internasjonale utvikling påvirker oss mer direkte enn før, og beslutninger kan i stadig mindre utstrekning sees isolert fra internasjonale forhold.

I et internasjonalt marked preget av sterk konkurranse er særlig mindre nasjoner avhengige av at rammebetingelsene legger til rette for like konkurransevilkår. Ettersom de fleste land har de tette økonomiske forbindelsene med sine naboer, har regionale samarbeidsorganisasjoner fått økende betydning. For Norge er tilknytningen til EUs indre marked gjennom EØS-avtalen av stor betydning for verdiskapingen. Det hjelper likevel lite om de globale rammebetingelsene er gunstige dersom de nasjonale rammebetingelsene ikke samvirker med de internasjonale forholdene på en måte som fremmer verdiskaping. En helhetlig strategi for verdiskaping, velferd og utvikling må derfor se nasjonale, regionale og globale rammebetingelser i sammenheng.

Fattigdom er vår tids største utfordring. Over en milliard mennesker lever i ekstrem fattigdom. Selv om andelen av verdens befolkning som lever i ekstrem fattigdom ble noe redusert på 1990-tallet, har antallet mennesker som lever under fattigdomsgrensen i de minst utviklede regionene, økt. Mange utviklingsland har vist at det er mulig med en omstilling fra økonomisk stagnasjon til vekst og redusert fattigdom. De fattigste landene har imidlertid i liten grad hatt fordeler av å delta i det internasjonale økonomiske samkvemmet. Sammen med resten av verdenssamfunnet har Norge forpliktet seg til å bidra til å bekjempe den globale fattigdommen med utgangspunkt i blant annet de internasjonale Tusenårsmålene som er vedtatt av FN, jfr. Boks 1.1.

Fattigdom kan utgjøre en trussel mot politisk stabilitet og sikkerhet. Det er en sammenheng mellom fattigdom og flyktningstrømmer, ukontrollert urbanisering og forverring av miljøet. Fattigdom er et komplekst fenomen med mange og varierte årsaker, og kan bare bekjempes gjennom en bred og helhetlig nasjonal og global politikk. Bistanden fra rike til fattige land er et viktig virkemiddel, men kan ikke være annet enn et supplement til landenes egen innsats. Utviklingslandene har et hovedansvar for å legge forholdene til rette

Boks 1.1 Tusenårsmålene

Høsten 2000 vedtok FNs Tusenårsforsamling en erklæring som stiller opp konkrete mål for bekjempelsen av verdens fattigdom:

1. Utrydde ekstrem fattigdom og sult
2. Grunnskoleutdanning for alle
3. Fremme likestilling og styrke kvinners stilling
4. Redusere barnedødelighet
5. Forbedre mødrehelse
6. Bekjempe hiv/aids, malaria og andre smittsomme sykdommer
7. Sikre en miljømessig bærekraftig utvikling
8. Utvikle et globalt partnerskap for utvikling

Mange av disse hovedmålene har tidfestede og konkrete undermålsettinger. For eksempel er det et delmål under hovedmål 1 å halvere andelen mennesker som lever på mindre enn 1 dollar om dagen innen 2015. Under hovedmål 8 er det et delmål å utvikle et åpent, regelbasert, forutsigbart og ikke-diskriminerende handels- og finanssystem.

for egen utvikling gjennom en fungerende rettsstat, markedsøkonomi og demokrati.

Samtidig må de globale rammebetingelsene tilpasses de fattige lands behov, slik at de blir i stand til å høste fruktene av en aktiv deltakelse i det globale økonomiske samkvemmet. Det er nødvendig med et helhetlig perspektiv – en utviklingspolitikk – som integreres i all nasjonal politikk, og der den utøves i et samvirke også med utviklingslandenes nasjonale politikk. Regjeringens politikk for fattigdomsbekjempelse kommer til uttrykk i «Regjeringens handlingsplan for bekjempelse av fattigdom mot 2015». Denne politikken vil være et gjennomgående tema i denne meldingen.

Bærekraftig miljø- og ressursforvaltning er grunnlaget for livsopphold, velferd og økonomisk utvikling. Miljøhensynet må derfor være en integrert del av vår politikk på alle sektorer og på alle nivåer. Det er avgjørende at alle land erkjenner sitt ansvar for de globale miljøproblemene og at de etter evne er villige til å påta seg de nødvendige kostnadene for å løse disse problemene. Industrilandene må gå foran, men utviklingslandenes medvirkning til å løse de globale miljøtruslene er helt nødvendig. En bærekraftig utvikling

tilsier imidlertid en bredere tilnærming som inkluderer både økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn. En nasjonal og global politikk for en bærekraftig utvikling forutsetter derfor en helhetlig og sektorovergripende tilnærming.

Globale fellesgoder og behovet for styrket globalt samarbeid

Internasjonalt samarbeid i sine mange former og variasjoner har vokst frem som følge av at verdens nasjoner har sett sine interesser best tjent med et slikt samarbeid, og som svar på behovet for å løse felles utfordringer i fellesskap. Globaliseringen innebærer at behovet for globale fellesskapsløsninger er blitt ytterligere styrket.

Begrepet globale fellesgoder¹ blir i økende grad benyttet som en betegnelse på mange av de områder som krever felles innsats fra verdenssamfunnet for å ivaretas, som global sikkerhet, finansiell stabilitet, det multilaterale handelssystemet, det globale klimaet, helse og den økologiske balansen. Arbeidet for å stanse forringelsen av globale fellesgoder er en overordnet målsetting i Regjeringens politikk, og en rekke av de spørsmål som drøftes i denne meldingen omhandler slike fellesgoder.

Debatten om globale fellesgoder har vist at det er ulike oppfatninger om den praktiske anvendelsen av begrepet og om hvordan tiltak for å ivareta fellesgodene skal finansieres. Ulike forslag om nye finansieringsmekanismer i form av for eksempel global skattlegging av valutatransaksjoner (jfr. kap. 4.2) og utstedelse av spesielle trekkrettigheter i Det internasjonale valutafondet (IMF), har vært lansert.

Regjeringen har en positiv grunnholdning til kreative forslag som kan bidra til å styrke finansieringen av tiltak for å ivareta globale fellesgoder. Regjeringen er samtidig opptatt av at etableringen av nye finansieringsmekanismer ikke skal gå ut over utviklingsbistanden og kampen mot fattigdom. Regjeringen anser ikke mangelen på mekanismer og ordninger for finansiering av fellesgoder som den største utfordringen. Hovedutfordringen er å mobilisere tilstrekkelig politisk støtte

Boks 1.2 En jord under press

I en rapport til Verdenstoppmøtet om bærekraftig utvikling høsten 2002 tegnet FNs generalsekretær et bilde av en jord under sterkt og tiltagende press: Allerede i dag beskattes over halvparten av verdens fiskebestander opp til eller over tålegrensen, artsmangfoldet trues, forbruket av ikke-fornybare energiresurser stiger, og det samme gjør utslippene av klimagasser. Samtidig øker det gjennomsnittlige forbruket per person, mens befolkningen forventes å vokse inntil den stabiliseres rundt 11 millioner i annen halvdel av dette århundret.

En særlig kritisk faktor er ferskvann; i 2025 risikerer 2/3 av jordens befolkning å bo i områder med moderat til alvorlig press på vannressursene. I dag mangler 1,1 milliarder mennesker tilgang på trygt drikkevann, og 2,4 milliarder mangler tilfredsstillende avløp. Mange får ikke del i den gjennomsnittlige forbruks- og velstandssøkningen: I Afrika har forbruket sunket de siste 25 årene, fortsatt er over 800 millioner mennesker underernærte, og over 100 millioner barn får ingen skolegang.

og ressurser til det arbeidet som allerede ivaretas gjennom etablerte internasjonale virkemidler. Disse ressursene må først og fremst hentes fra land med betalingsevne.

Det springende punkt er derfor de betalingsdyktige landenes *vilje* til å bidra til tiltak som sikrer fellesgodene. Uten betalingsvilje har det liten hensikt å drøfte nye finansieringsmekanismer. Resultatet blir da lett at finansieringen av nye tiltak resulterer i redusert utviklingsbistand. I arbeidet for å ivareta globale fellesgoder vil Regjeringen derfor prioritere å styrke eksisterende internasjonale virkemidler fremfor å introdusere nye mekanismer.

Erkjennelsen av at felles utfordringer krever felles løsninger har stått sentralt i norsk utenrikspolitikk i hele etterkrigstiden. Regjeringen vil videreføre og styrke denne hovedlinjen i norsk utenrikspolitikk, basert på en aktiv støtte til og deltagelse i det multilaterale samarbeidet. Et sterkt FN og et vel fungerende multilateralt system er et globalt fellesgode i seg selv. Et styrket globalt samarbeid er nødvendig for å nå de mål som Regjeringen ser som sentrale når det gjelder

¹ I akademisk litteratur defineres et fellesgode gjerne som et gode som er ikke-ekskluderende og ikke-rivaliserende, det vil si at godet er tilgjengelig for alle og at en persons forbruk av godet ikke går ut over mengden som er tilgjengelig for andre. I en praktisk politisk sammenheng er det få goder som fullt ut tilfredsstillende disse kriteriene, og begrepet anvendes derfor som regel som et samlebegrep for spørsmål som bare kan løses på en tilfredsstillende måte gjennom et bredt internasjonalt samarbeid.



Figur 1.2 Internasjonalt samarbeid er en forutsetning for å kunne realisere globaliserings muligheter

Kilde: Corbis/SCANPIX

verdiskaping, fattigdomsbekjempelse og en bærekraftig utvikling.

En verden uten felles kjøreregler og effektive samarbeidsorganer som kan følge opp disse reglene, blir en verden som ivaretar den sterkeste rett. Et bredt og effektivt multilateralt samarbeid er en forutsetning for at globaliserings muligheter skal bli en realitet for mindre land som Norge, fattige utviklingsland og fremtidige generasjoner. Fremfor å begrense dette samarbeidet, bør en arbeide for forbedringer i de multilaterale institusjonenes virkemåter og funksjoner.

Regjeringen vil derfor støtte tiltak som kan styrke det multilaterale samarbeidssystemet og bidra til hensiktsmessige reformer og endringer i deres politikk. Regjeringen vil vektlegge forslag som er gjennomførbare, prioritere arbeidet innenfor eksisterende organisasjoner og institusjoner, og bidra til bedre samspill og samordning mellom disse. Regionale samarbeidsorganisasjoner, også i vår egen verdensdel, vil her spille en viktig rolle.

Regjeringen vil i arbeidet for å styrke det multilaterale systemet legge vekt på tiltak som kan styrke effektiviteten og resultatoppgåelsen i forhold til de overordnede politiske målsettingene. Regjeringen vil også legge vekt på tiltak som kan bidra til å styrke og stabilisere tilgangen på nødvendige ressurser til de globale institusjonene. Regjeringen vil videre støtte tiltak som kan bidra til økt innsyn i og åpenhet omkring virksomheten i det multilaterale systemet. Likeledes vil Regjeringen i reformarbeidet, både av institusjoner og regelverk, arbeide for at hensynet til mindre aktører og fattige land blir ivare tatt. Regjeringen vil særlig legge vekt på å styrke FN og FNs

ressursgrunnlag, og den rolle FN spiller i utviklingen av felles mål og en helhetlig tilnærming til de store globale utfordringene.

På denne bakgrunn er deltakelse i multilateralt samarbeid innen FN en hovedprioritering i norsk utenrikspolitikk. Det er i Norges interesse å fremme forpliktende mellomstatlig samarbeid basert på FN-pakten og folkeretten.

Ingen annen internasjonal organisasjon har det globale utsyn, virkemiddelapparat og samme autoritet som FN. Verdens stadig mer sammenvevde problemer krever evne til både begrepsmessig og praktisk håndtering i en stadig mer sammensatt multilateral virkelighet. Ikke minst gjelder dette i forbindelse med bevaring av internasjonal fred og sikkerhet – og i denne forbindelse konflikthåndtering, krisehåndtering og fredsbygging. Samarbeid mellom FN og regionale organisasjoner er viktig, men kun ved at samarbeidet er forankret i FN, vil engasjementet kunne trekke på den globale effektivitet og legitimitet som FN er bærer av.

De største utfordringene det internasjonale samfunn står overfor er grenseoverskridende i sin natur. Terrorisme og internasjonal organisert kriminalitet, narkotika-, våpen og menneskesmugling, flyktninger, spredning av dødelige sykdommer, fattigdom og global miljøforurensning, er problemer som må løses gjennom internasjonalt samarbeid. FN gir en konkret anledning til å sette medlemslandenes utenriks- og utviklingspolitikk i et helhetlig og sammenhengende perspektiv. Fred må bygges på langsiktige utviklingsstrategier og holdes oppe av menneskerettigheter, demokrati, godt styresett, sivil samfunn og rettsstatens prinsipper.

Nasjonale myndigheter i en sammenvevd verden

Når statens grenser får redusert betydning som ramme for menneskelig og økonomisk samkvem, og når internasjonale regelverk legger føringer for nasjonal politikk, blir muligheten for nasjonal myndighetsutøvelse redusert. Mange tradisjonelle styringsinstrumenter blir mindre hensiktsmessige.

Samspillet mellom nasjonal politikk og internasjonalt samarbeid blir derfor også stadig viktigere for å nå politiske målsettinger. Velfungerende offentlige myndigheter er en forutsetning for å kunne ivareta nasjonale interesser i det multilaterale samarbeidet. På samme måte er funksjonsevnen til nasjonale myndigheter avgjørende

for muligheten til å gjennomføre vedtak fattet på den internasjonale arena. Iverksettelsen av nye tollregler krever et fungerende tollvesen, bekjempelsen av korrupsjon krever effektive etterforskningsorganer og uavhengige domstoler, og kapitalmarkedene kan bare fungere hensiktsmessig dersom visse kontrollfunksjoner kan utøves med utgangspunkt i et særskilt rammeverk. Uavhengige og representative myndighetsorganer er nødvendige for å gi borgerne et effektivt rettighetsvern, og de vil også lettere kunne ivareta helhetlige hensyn og motstå press fra sterke interessegrupper.

Godt nasjonalt styresett er med andre ord avgjørende for å kunne utnytte globaliseringens muligheter. I Norge er den største utfordringen å modernisere og effektivisere eksisterende offentlige institusjoner og regelverk. I de fattigste utviklingslandene er utfordringen i stor grad å bygge opp ny kompetanse og nye institusjoner og regelverk.

Regjeringen vil på denne bakgrunn legge økende vekt på å bidra til å bygge opp utviklingslandenes egen kapasitet og kompetanse og det institusjonelle og juridiske rammeverket, gjennom både det bilaterale og det multilaterale utviklingssamarbeidet. Fra norsk side vil det bli lagt særlig vekt på å utnytte norsk kompetanse og formidle våre erfaringer fra forvaltningen av energiresurser, vannressurser og miljø. Gjennom et sterkere nasjonalt regelverk og institusjonelt rammeverk kan man også hindre at internasjonale kommersielle interesser utnytter nasjonale ressurser og benytter seg av svak nasjonal kapasitet i en slik sammenheng. Arbeidet for å styrke respekten for menneskerettighetene, demokratibygging, støtte til utviklingen av frie og uavhengige media og frivillige organisasjoner kan bidra i samme retning.

Privat sektor, frivillighet og nye partnerskap

Effektive og hensiktsmessige nasjonale og internasjonale institusjoner og rammeverk er ikke tilstrekkelige for å kunne nå de overordnede målsettingene om verdiskaping, fattigdomsbekjempelse og bærekraft. Det er heller ikke alle forhold som det er mulig eller ønskelig å regulere. Både enkeltindivider og økonomiske aktører har et selvstendig ansvar for egen atferd og for sitt forhold til fellesskapet. Frihet gir også ansvar. Den tradisjonelle tilnærmingen med vekt på lover og reguleringer må suppleres med frivillige tiltak og en skjerpet etisk bevissthet, samt nye samarbeids-

Boks 1.3 Nye samarbeidsformer – Det internasjonale aids-vaksineinitiativet (IAVI)

IAVI er en internasjonal stiftelse med støtte fra bl.a. Rockefeller Foundation, Verdensbanken, UNAIDS, Storbritannia, Nederland, Canada og Irland. IAVIs hovedmål er å *øke tempoet* i forskning på utvikling av en forebyggende aids-vaksine og å sikre *tilgjengeligheten* av denne, spesielt i utviklingslandene.

IAVI forhandler frem avtaler med industrielle partnere som ledd i å sikre at en fremtidig vaksine vil bli tilgjengelig i utviklingsland til rimelige priser. For å stå i en sterkere posisjon i slike forhandlinger, ser IAVI det som nødvendig å ha politisk og økonomisk støtte fra myndigheter og politikere. Samtidig er IAVI av den oppfatning at det er et offentlig ansvar å legge til rette for et marked og finansielle mekanismer som motiverer industrien til å utvikle en aids-vaksine som skal være tilgjengelig også for utviklingsland. Støtte til utvikling av en vaksine for å forebygge hiv-infeksjon passer godt inn i den norske hiv-satsingen med hovedfokus på forebygging. Regjeringen har derfor inngått et samarbeid med IAVI og bevilget en støtte på 10 millioner kroner til arbeidet.

former og partnerskap mellom myndigheter, næringsliv og det sivile samfunn. Samtidig er det avgjørende for folks tillit til samfunnet og markedet at de blir hørt, som borgere og forbrukere.

I en verden der de flernasjonale selskapene får økende betydning, er dette viktigere enn noen gang. Bedriftenes hovedoppgave er å skape økonomiske resutater, men de har også et bredere samfunnsansvar, både med hensyn til etikk, menneskerettigheter, sosiale forhold og miljø. Utvikling av mekanismer for å styrke dette ansvaret har høy prioritet, og frivillige retningslinjer og standarder utarbeides på flere områder.

Privat sektor og frivillige organisasjoner kan mobilisere finansielle og menneskelige ressurser som er helt nødvendig for å nå Tusenårsmålene og for å ivareta globale fellesgoder. Det internasjonale sivile samfunn tilbyr en viktig kanal for politisk deltagelse og engasjement i globale spørsmål som utfyller det tradisjonelle mellomstatlige samarbeidet. Norge vil være en pådriver for å opp-

muntre til økt åpenhet omkring internasjonale organisasjoners og institusjoners virksomhet, inkludert tettere kontakt og konsultasjoner med det sivile samfunn.

Det sivile samfunn kan også ha sterk innflytelse over utviklingen av den private økonomien, blant annet som kanal for forbrukernes interesser. Bedriftenes samfunnsansvar understrekes i økende grad av næringslivet selv. Et tettere samarbeid mellom frivillige organisasjoner og næringslivet vil bidra til å gjøre dette ansvaret mer troverdig. Frivillige forpliktelser er et supplement til nasjonal og internasjonal rett.

I arbeidet for å møte de store globale utfordringene utgjør engasjementet fra frivillige organisasjoner, nærings- og arbeidslivet et viktig supplement til myndighetenes virksomhet. Det globale engasjementet hos bedrifter og organisasjoner er et uttrykk for et ønske om å ta sin del av ansvaret for den globale utviklingen. Regjeringen ser positivt på utradisjonelle samarbeidsformer for å nå felles mål, og vil legge til rette for økt dialog og styrket samarbeid og partnerskap mellom myndigheter, næringsliv og organisasjoner.

Sentrale problemstillinger: Mål og politikk

Globaliseringen gjenkjennes på de fleste samfunnsområder og kan sies å ha både økonomiske, teknologiske, kulturelle, rettslige, politiske og økologiske dimensjoner. Det er likevel på det økonomiske området at globaliseringen er tydeligst gjennom friere bevegelse av varer, tjenester, kapital og informasjon, og større mobilitet av bedrifter og produksjon på tvers av landegrensene. Meldingen tar derfor utgangspunkt i globaliseringen som en prosess i retning av større integrasjon i verdensøkonomien. Dette betyr ikke at andre tilnærminger til globaliseringens utfordringer og muligheter ikke er relevante og viktige. Av hensyn til behovet for å foreta en avgrensing i forhold til et stort og bredt tema, har Regjeringen funnet det hensiktsmessig å foreta en avgrensing som angitt i det sammendraget som her følger.

Regjeringens tilnærming til globaliseringens muligheter og utfordringer legger til grunn en politikk som

- setter mennesket i sentrum: menneskeverdets ukrenkelighet, menneskenes grunnleggende rettigheter og menneskets kreativitet og skaperkraft,
- fokuserer på de overordnede målsettinger om verdiskaping, fattigdomsbekjempelse og en bærekraftig utvikling.

For å kunne nå disse målsettingene vil Regjeringen arbeide langs tre akser:

- styrke det internasjonale samarbeidet, regionalt og globalt, gjennom forpliktende regelverk og effektive, legitime og demokratiske institusjoner,
- styrke nasjonale myndigheters evne til å utnytte globaliseringens muligheter og møte dens utfordringer, blant annet gjennom modernisering og effektivisering av offentlig sektor i vårt eget land, og gjennom å bidra til å styrke samarbeidslandenes egen nasjonale kapasitet og kompetanse,
- stimulere til samfunnsansvar og frivillig innsats, blant annet gjennom private bedrifters og flernasjonale selskapers samfunnsansvar, slik at hensynet til etikk, menneskerettigheter og miljø ivaretas, samt oppmuntre til frivillig ansvar og engasjement hos enkeltmennesker og organisasjoner, og nye samarbeidsformer mellom myndigheter, næringsliv og det sivile samfunn.

Det er disse hovedpunktene som danner grunnlaget for Regjeringens politikk på de ulike samfunnsområdene som gjennomgås i meldingen.

I kapittel 2 beskrives noen av de sentrale kjennetegnene ved den økonomiske globaliseringen. Verdensøkonomien veves stadig tettere sammen gjennom økende bevegelser av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft på tvers av landegrenser. Utviklingen er drevet frem av en kombinasjon av nedbygging av barrierer, teknologiske endringer og ved at aktørene i markedet søker nye forretningsmuligheter. Det siste tiåret er preget av fremveksten av en global nettverksøkonomi og kunnskapsøkonomi, samtidig som mange land i liten grad har tatt del i den samme utviklingen.

De handelspolitiske rammebetingelsene er tema for kapittel 3. Regjeringens overordnede mål er at rammebetingelsene for internasjonal handel med varer og tjenester skal bidra til nasjonal og global verdiskaping, en sosial rettferdig fordeling og en forsvarlig forvaltning av miljø og ressurser.

Regjeringen vil arbeide aktivt i *den nye forhandlingsrunden* i WTO, herunder:

- arbeide for bedre markedsadgang for norske eksportnæringer, og for å sikre et godt, variert og rimelig vare- og tjenestetilbud til norske forbrukere,
- arbeide for forbedringer i regelverket for internasjonal handel med sikte på økt forutsigbarhet, og for å motvirke muligheter for vilkårlig skjønnsutøvelse,

- arbeide for å bevare et nasjonalt handlingsrom til å føre en landbrukspolitikk i samsvar med våre behov,
- fremme hensynet til miljø og kulturelt mangfold i internasjonal handel, og sikre likeverdighet mellom WTO og multilaterale miljøavtaler,
- bidra til at utviklingslandene blir bedre integrert i internasjonal handel, legge til rette for økt import av produkter fra utviklingsland og bidra til at utviklingslandenes interesser ivaretas i det multilaterale handelssystemet, særlig hva angår de fattigste land.

Regjeringen vil videreføre et aktivt engasjement i oppfølgingen av *EØS-avtalen* som gjør Norge til en del av EUs indre marked og som åpner for deltakelse på andre områder som miljøvern, utdanning, forskning, forbrukerspørsmål og sosiale spørsmål.

Et av de viktigste kjennetegnene ved globaliseringen er utviklingen i de internasjonale kapitalmarkedene. Dette drøftes nærmere i kapittel 4. Det er en sentral utfordring å påse at kapitalmarkedene bidrar til å realisere lønnsomme investeringer og å legge rammer som sikrer finansiell stabilitet. Når markedet ikke selv sørger for å kanalisere ressurser dit hvor behovet er størst, må markedet suppleres med mekanismer som kan bidra til å fylle dette behovet. Regjeringen vil

- være en pådriver i det internasjonale arbeidet for å redusere fattige lands gjeldsbyrde,
- være en pådriver for en større grad av fattigdomsorientering og mottakerorientering i de internasjonale finansieringsinstitusjonenes virksomhet, med utgangspunkt i utviklingslandenes egne fattigdoms- og utviklingsstrategier,
- støtte tiltak for å bedre innsynet i og åpenhet omkring de internasjonale finansieringsinstitusjonenes virksomhet,
- bidra aktivt til det internasjonale arbeidet innenfor rammen av blant annet IMF for å bedre finansmarkedenes virkemåte, og støtte det internasjonale arbeidet for å sikre makroøkonomisk stabilitet og å forhindre finansielle kriser,
- basere tilsynet med det nasjonale finansmarkedet på internasjonale standarder og metoder.

Globaliseringen innebærer en skjerpet nasjonal og internasjonal konkurranse. Problemstillingene knyttet til nasjonal politikk for å sikre konkurranseevnen i en *global kunnskapsøkonomi* er tema for kapittel 5. En helhetlig politikk for verdiskaping må ha som mål at de nasjonale rammebetingel-

sene for næringsvirksomheten skal være konkurransedyktige. Samtidig er teknologi og kunnskap stadig viktigere konkurransefaktorer. En forutsetning for å kunne nyte godt av de mulighetene som globaliseringen gir, er at kunnskap og nyskaping blir satt i sentrum for nasjonale prioriteringer.

Regjeringen har som mål at det skal være attraktivt og lønnsomt å drive næringsvirksomhet i Norge. Det krever en helhetlig tilnærming som sikrer stabile og konkurransedyktige rammebetingelser for næringslivet, og at politikken er innrettet mot lav pris- og kostnadsvekst innenlands. Regjeringen vil

- videreføre den finanspolitiske disiplin, moderniseringen av offentlig sektor og reduksjonen i det samlede skatte- og avgiftsnivået,
- prioritere oppfølgingen av Regjeringens handlingsplan for å forenkle og effektivisere regelverk og reguleringer av betydning for næringslivet,
- legge frem en handlingsplan for en helhetlig innovasjonspolitikk i tilknytning til Statsbudsjettet for 2004 og legge frem et forslag om innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparatet våren 2003,
- sikre velfungerende markeder gjennom oppfølging av handlingsplanen for styrking av konkurransepolitikken og vurdere endringer i konkurranseloven, og
- følge opp tilknytningen til EUs Lisboa-strategi som en del av arbeidet for en helhetlig politikk for å sikre et konkurransedyktig Norge.

Regjeringen har som mål at Norge skal være en ledende kunnskapsnasjon, med utdannings- og forskningsmiljøer i verdensklasse. En forutsetning for å virkeliggjøre dette målet er en sterk nasjonal kunnskapsbase som sikres gjennom et vel fungerende utdannings- og forskningssystem med vekt på utvikling av menneskelig kapital, tilrettelegging for nyskaping og en høy grad av internasjonalisering. Regjeringen vil

- styrke kvaliteten i forskning og utdanning, og følge opptrappingsplanen for forskning for at Norge skal nå OECD-gjennomsnittet innen 2005,
- stimulere til økt utveksling og samarbeid mellom norske og utenlandske utdannings- og forskningsinstitusjoner, legge til rette for handel med utdanningstjenester og bygge ned unødige hindringer for godkjenning av kvalifikasjoner og kompetanse som er opparbeidet i utlandet, og
- prioritere utdanning som det viktigste satsingsområdet i norsk utviklingspolitikk.

Blant de viktigste politiske utfordringene som kan knyttes til den økonomiske globaliseringen, er de menneskeskapte klimaendringene, tap av biologisk mangfold, behovet for en bærekraftig forvaltning av naturressurser og bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier. Disse utfordringene understreker behovet for en tilnærming som ivaretar hensynet til økosystemet og kommende generasjoners behov, og en omlegging til bærekraftige produksjons- og forbruksmønstre. Regjeringens politikk for en *bærekraftig forvaltning av miljø og ressurser* omtales nærmere i kapittel 6.

Regjeringens overordnede målsetning for det norske samfunnet, og verdenssamfunnet, er at utviklingen skal være økologisk, økonomisk og sosialt bærekraftig. Innenfor disse rammene skal vi fremme en stabil og sunn økonomisk utvikling og et samfunn med høy livskvalitet, og bidra til at også verdens fattige får mulighet til materiell velferd og økt livskvalitet. Regjeringen vil

- gjennom arbeidet for bærekraftig miljø- og naturressursforvaltning bidra i kampen mot fattigdom,
- arbeide for en sterk miljøpilar i en fremtidig styringsstruktur for bærekraftig utvikling der FNs ledende rolle i det internasjonale samarbeidet blir styrket,
- arbeide for stans i tap av artsmangfoldet og være en pådriver for tiltak mot handel med ulovlig hogd tømmer,
- videreføre en restriktiv politikk med hensyn til genmodifiserte organismer,
- ta et nasjonalt og internasjonalt ansvar for å motvirke globale klimaendringer og arbeide for innføring av ny og klimavennlig teknologi og fornybare energikilder,
- følge opp Verdenstoppmøtet i Johannesburg, blant annet med hensyn til vann og sanitære tjenester, samt bærekraftig produksjon og forbruk,
- fremlegge en nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling.

I en stadig tettere sammenved verden øker tilfanget av impulser og inspirasjon fra andre kulturer. Mangfoldet i kulturelle uttrykk gir oss muligheten for et rikere liv og bidrar til kreativitet og fornyelse. Samtidig er mange bekymret for det press vår egen kultur og vårt eget språk utsettes for. Den *kulturelle dimensjonen* ved globaliseringen er tema for kapittel 7.

Regjeringen vil føre en kulturpolitikk som utnytter de mulighetene et åpnere verdenssamfunn gir for større kulturelt mangfold, og samtidig

sette inn positive tiltak der det kulturelle mangfoldet trues. Regjeringen vil

- føre en kulturpolitikk som bevarer og formidler kulturarven, styrke de norske språk, videreutvikler kulturen i Norge og legger til rette for at kulturlivet tar opp i seg nye impulser,
- sikre og fremme kulturelt mangfold på globalt og nasjonalt nivå på grunnlag av kulturens egenverdi, og med nødvendige virkemidler sikre brede og smale grupper i befolkningen tilgang til kunst og kulturopplevelser av god kvalitet og fremme kunstnerisk fornyelse og kvalitet,
- føre en mediepolitikk som sikrer ytringsfriheten, herunder ved å videreføre pressestøtten og statlig eierskap i NRK, samt videreføre støtten til filmproduksjon og etablere støtteordninger også for andre medier,
- delta aktivt i det internasjonale arbeidet for vern og fremme av kulturelt mangfold,
- bidra til profileringen av norsk kultur i utlandet og fremme kontakt og samarbeid mellom miljøer og kunstnere i Norge og utlandet.

Økonomisk kriminalitet og etiske utfordringer knyttet til globaliseringen drøftes i kapittel 8. Økonomisk kriminalitet, korrupsjon og etisk uansvarlighet må bekjempes for å sikre at globaliseringen skal kunne bidra positivt til verdiskaping, fattigdomsbekjempelse og en bærekraftig utvikling. I tillegg til myndighetenes nasjonale og internasjonale tiltak må næringslivet selv ta ansvar for de etiske sider ved egen virksomhet og forholdet til bedriftens omgivelser. Nye partnerskap og samarbeidsformer mellom myndigheter, næringsliv og det sivile samfunn er nødvendige som tillegg til tradisjonelle tiltak fra myndighetenes side. Regjeringen vil

- intensivere innsatsen, nasjonalt og internasjonalt, for å bekjempe korrupsjon, hvitvasking, grenseoverskridende økonomisk kriminalitet og menneskehandel,
- være en pådriver for å sette spørsmålet om ulovlig ressursutnyttelse og økonomiske drivkrefter i krig og konflikt på den internasjonale dagsorden,
- prioritere hensynet til menneskerettighetene, kampen mot korrupsjon og arbeidet for godt styresett som en integrert del av utviklings-samarbeidet,
- fremme bedrifters samfunnsansvar gjennom en aktiv dialog og samarbeid med næringslivet og det sivile samfunn,
- arbeide for at statlig innkjøpspolitikk skal være

et eksempel til etterfølgelse i arbeidet for samfunnsansvarlig produksjon og innkjøp,

- styrke oppfølgingen av ILOs arbeid for å sikre internasjonale minimumsstandarder i arbeidslivet og prioritere oppfølgingen av ILOs Verdenskommisjon for den sosiale dimensjon ved globalisering, spesielt med tanke på en bedre samordning av virksomheten mellom ILO og andre relevante internasjonale institusjoner som FN, WTO, IMF og Verdensbanken.

En forutsetning for å kunne utnytte globaliserings muligheter er at menneskets og samfunnets sikkerhetsbehov blir ivaretatt. Sammenhengen mellom globaliseringen og det enkelte menneskets og samfunnets *sikkerhet og sårbarhet* behandles i kapittel 9. Sikkerhetsutfordringene i dagens verden er mer mangfoldige og mer sammensatt enn tidligere. En mer integrert verden innebærer en gjensidig avhengighet mellom landene som i sin tur fører til større sårbarhet. Teknologiske og økonomiske kanaler kan misbrukes til formål som truer vår sikkerhet. Økende handel og reise-

virksomhet øker risikoen for spredning av sykdommer. Regjeringen vil:

- prioritere det nasjonale og internasjonale arbeidet for å forhindre og bekjempe terrorisme med politiske, diplomatiske, juridiske, økonomiske og militære virkemidler,
- styrke det forebyggende arbeidet med sikkerhet og beredskap innenfor viktige samfunnssektorer som telekommunikasjon, kraftforsyning og petroleumsvirksomheten,
- styrke arbeidet med å sikre forbrukeren tilgang på trygg mat,
- styrke det nasjonale og internasjonale arbeidet for å overvåke, forebygge og bekjempe smittsomme sykdommer.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Foreslåtte tiltak vil enten bli gjennomført innenfor rammen av eksisterende budsjetttrammer eller bli fremmet gjennom den ordinære budsjettprosessen.

2 Den økonomiske globaliseringens kjennetegn

Globalisering er en prosess, ikke en tilstand. Denne prosessen har drivkrefter. Når vi kjenner dem, har vi også muligheten til å påvirke prosessen i ønsket retning. Politikken må ha dette som siktemål.

Globalisering kan sies å angi en historisk prosess der verden knyttes tettere sammen – på tvers av landegrensene. Globalisering innebærer at statens grenser blir stadig mindre viktige som ramme for menneskelig samhandling i sin alminnelighet, og for økonomisk samhandling i særdeleshet.

Globaliseringen gjenkjennes på de fleste samfunnsområder og kan sies å ha både økonomiske, teknologiske, kulturelle, rettslige, politiske og økologiske dimensjoner. Det er likevel på det *økonomiske* området at globaliseringen er tydeligst gjennom friere bevegelse av varer, tjenester, kapital og informasjon, og større mobilitet av bedrifter og produksjon på tvers av landegrensene. Meldingen tar derfor utgangspunkt i globaliseringen som en prosess i retning av større integrasjon i verdensøkonomien. Den økonomiske globaliseringens kjennetegn i form av utviklingen i de globale markedene for henholdsvis varer og tjenester, kapital og arbeidskraft er tema for dette kapitlet.

2.1 Globaliseringen i et historisk perspektiv

I et historisk perspektiv ser vi at landegrensenes betydning i økonomisk sammenheng først og fremst hører det 20. århundre til. I siste halvdel av 1800-tallet og frem til første verdenskrig kunne varer, tjenester, kapital og mennesker flyttes nesten uhindret mellom land. Flere har da også påpekt at vi nå er inne i den andre globaliseringsfasen, og at utviklingen i forkant av første verdenskrig til en viss grad er sammenlignbar med den utviklingen vi ser i dag. Når det siste tiåret likevel fremstår som unikt i en historisk sammenheng, skyldes det ikke minst at de teknologiske forutsetningene som ligger til grunn for dagens utvikling, er annerledes enn i noen annen epoke.

Handel har helt siden oldtiden vært en viktig drivkraft for økonomisk utvikling. Ved å bytte

varer med hverandre kunne alle parter i byttehandelen få tilgang til et større vareutvalg og dermed øke sin egen velferd. Vikingene tok med seg blant annet jern og møllesteiner til Europa, og fikk varer i bytte som ikke var tilgjengelige i nord. De havgående langskipene var en avgjørende forutsetning for vikingenes handelsvirksomhet og erobringstokt. Utviklingen av transportteknologien har alltid vært sentral i utviklingen av handelsstrømmene.

På samme måte bidro den teknologiske utviklingen i form av overgangen fra seilskip til dampskip og utbyggingen av jernbanen til å legge grunnlaget for utviklingen fra siste halvdel av 1800-tallet og frem til første verdenskrig. Den voksende industrien i Europa skapte et økende behov for råvarer. Dampskipene reduserte kostnadene ved å frakte råvarer fra fjerne områder. De europeiske stormaktenes kolonialisering førte med seg store investeringer i utvinning og produksjon av råvarer. Utvandringen fra Europa til Amerika ga økonomiske ringvirkninger for begge kontinenter. Handelen ble også stimulert av reduserte tollbarrierer i Europa. Mens verdens samlede eksport utgjorde omkring 4 prosent av verdens samlede produksjon i 1870, var andelen økt til omkring 8 prosent mot slutten av perioden før første verdenskrig. Samtidig ble den gjennomsnittlige vekstraten i verdensøkonomien fordoblet.

Utbruddet av første verdenskrig satte denne utviklingen kraftig tilbake. Nasjonalisme og proteksjonisme førte til en dramatisk reduksjon i verdenshandelen, kapitalstrømmene og økonomisk vekst. Da USA innførte proteksjonistiske tiltak, svarte andre land med tilsvarende mottiltak. I løpet av fire år ble importen til USA redusert med 30 prosent, mens eksporten fra USA falt med nesten 40 prosent. Da andre verdenskrig var tilbakelagt, var integrasjonen av verdensøkonomien satt tilbake til omtrent samme nivå som i 1870. Den økonomiske veksten fra 1913 til 1950 var langt svakere enn i perioden før første verdenskrig, verdenshandelen hadde utviklet seg enda svakere, kapitalstrømmene til den tredje verden var lavere enn i 1870, og inntektskløften mellom nord og sør hadde økt betydelig.

Boks 2.1 Impulser som beriker og utvikler – Algebraens historie

De fleste har hatt sitt møte med algebra gjennom skoleverket. Den historiske utviklingen av algebra er et godt eksempel på hvordan impulser på tvers av grenser og kulturer flyter sammen og bidrar til å skape noe nytt. Selve ordet *algebra* stammer fra tittelen på den arabiske matematikeren Mohamed Ibn Musa Al-Khwarizmîs lærebok *Algebr wal muqabala* (kan oversettes med «gjenopprettelse og forenkling»).



Figur 2.1 Al-Khwarizmîs algebra.
Manuskript fra det 9. århundre

Nyere undersøkelser har vist at allerede babylonerne (2000-1500 f.Kr.) hadde et høyt utviklet algebraisk system, mens Ahmes regnebok (1700 f.Kr.) gir eksempler på egyptisk algebra. Den greske matematiske skole var mer rettet mot geometri, men den senere aleksandrinske periode har fremragende algebraikere som Diofantos (ca. 270 e.Kr.). Noe senere oppstår den indiske algebraiske skole (Brahmagupta, Bhaskara). Gjennom araberne (Al-Khwarizmî) ble den indiske og greske algebraen smeltet sammen, og omkring 820 e.Kr. overført til Vest-Europa, særlig til Italia. Her gjøres de første store fremskrittene siden den antikke algebra. Senere bidrar blant annet Descartes, Isaac Newton og nordmannen Nils Henrik Abel til videreutviklingen av algebraen.

Kilde: Store Norske Leksikon, Kunnskapsforlaget 2002

De bitre erfaringene etter nesten et halvt århundre med proteksjonisme, depresjon, nasjonalisme og to verdenskriger la grunnlaget for en ny forståelse for betydningen av internasjonalt samarbeid. Behovet for fredelig konfliktløsning førte til dannelsen av De forente nasjoner (FN). Behovet for et stabilt valuta- og kapitalmarked lå til grunn for dannelsen av Det internasjonale valutafondet (IMF). Behovet for kapitaloverføringer for gjenoppbygging av industri og infrastruktur ødelagt av krigen, var begrunnelsen for etableringen av Verdensbanken. Behovet for å stimulere verdenshandelen gjennom nedbygging av proteksjonistiske barrierer førte til etableringen av GATT-avtalen. Behovet for et bredt samarbeid om økonomisk politikk for å sikre en stabil økonomisk utvikling lå til grunn for etableringen av Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (først OEEC, senere OECD).

Gjennom dette systemet av institusjoner og avtaler skulle grunnlaget legges for fred, vekst og velferd. Samtidig var det en grunntanke at økonomisk integrasjon kunne redusere risikoen for fremtidige væpnede konflikter. Dette har også vært den drivende politiske idé bak utviklingen av samarbeidet i den regionen som var hardest rammet av interne konflikter – Europa.

Verdensøkonomien har i etterkrigstiden vokst mer enn i noen annen periode. Verdens samlede produksjon er seksdoblet, og verdenshandelen er 18 ganger større i dag enn i 1950. I perioden frem til 1980-tallet var det først og fremst de landene som allerede var industrialiserte som nøt godt av økt internasjonalt samkvem. Nedbyggingen av handelsbarrierer bidro til økt handel. Jevnt over høyt utdanningsnivå og relativt sett gunstige rammebetingelser for næringsvirksomhet bidro til økende investeringer på tvers av landegrensene. Teknologiske nyvinninger reduserte transportkostnader med skip, fly og telekommunikasjoner. Resultatet ble økt handel, økt internasjonal spesialisering av produksjonen, større muligheter for å utnytte produksjon i stor skala og økte muligheter for en kostnadseffektiv integrasjon av produksjonsskjedene på tvers av landegrensene. Industrielandene var inne i en positiv og gjensidig forsterkende økonomisk utvikling.

De færreste utviklingslandene fikk fullt utbytte av den positive utviklingen i verdensøkonomien. Industrielandene beholdt en rekke handelsbarrierer av stor betydning for utviklingslandenes eksport, særlig for tekstiler og landbruksvarer. Samtidig ble begrensningene på innvandring videreført eller forsterket. Interne

konflikter, svake institusjoner og en innadvendt politikk i mange utviklingsland bidro i negativ retning. Resultatet var økonomisk stagnasjon og tilbakegang, økt fattigdom og økende avstand til de stadig rikere industrilandene.

Et politisk veiskille

Når utviklingen de senere år skal forstås, er det ikke mulig å komme utenom den største politiske omveltningen i etterkrigstiden. Sovjetunionens sammenbrudd og Berlinmurens fall ved overgangen fra 1980-årene til 1990-årene markerte et ideologisk veiskille. Den autoritære samfunnsmodell med direkte statlig styring av økonomien hadde spilt fallitt. I ideologisk forstand innebar det en seier for et samfunnssyn basert på liberale ideer om menneskerettigheter, demokrati og markedsøkonomi. Stadig flere land orienterte seg i retning av en tettere integrasjon med omverdenen, både politisk og økonomisk. Mest markert er de sentral- og østeuropeiske landenes orientering mot NATO og EU.

Også i andre deler av verden så man en utvikling mot større markedsintegrasjon. Kina hadde riktignok i noen år før Berlinmurens fall begynt å åpne sin økonomi, og India reduserte også gradvis sine nasjonale barrierer fra midten av 1980-tallet. En gruppe utviklingsland, først og fremst i Sørøst-Asia, hadde allerede i noen tid fulgt en politikk som innebar at de var i stand til å høste stadig større gevinster av å delta i internasjonalt økonomisk samkvem.

Blant de øvrige utviklingslandene var det mange som etter kolonitiden hadde fulgt en innadvendt økonomisk politikk med stor vekt på statens direkte engasjement i det økonomiske liv. I varierende grad og tempo vokste erkjennelsen av at en slik strategi ikke kunne skape den ønskede økonomiske utvikling. I dag er det få land som holder fast ved en politikk som baserer seg på økonomisk isolasjon fra omverdenen. De fleste land ønsker nå å supplere innenlandske økonomiske ressurser med eksterne ressurser gjennom å tiltrekke seg utenlandsk kapital og å øke sine eksportinntekter. Forventninger om positive virkninger i form av for eksempel teknologi- og kunnskapsoverføringer, tilgang til markeds kunnskap og markedsnettverk og positive virkninger på sysselsettingen, er andre faktorer som bidrar til å forsterke ønsket om å tiltrekke seg utenlandske investeringer.

De ideologiske motsetningene som preget etterkrigstiden er avløst av en bredere felles erkjennelse av nytten av å delta i det globale øko-

nomiske samkvemmet. En konkret bekreftelse på denne utviklingen er økningen i medlemsmassen i GATT/WTO. I 1985 var det 89 parter til GATT-avtalen. Våren 2003 har etterfølgeren WTO 145 medlemmer, mens ytterligere 34 land har søkt om medlemskap.

Både den gradvise nedbyggingen av nasjonale barrierer for økonomisk virksomhet, det kommunistiske systemets sammenbrudd og enkeltlands omlegging til en mer åpen økonomisk politikk er resultater av politiske prosesser og beslutninger. Politiske prioriteringer og valg har med andre ord lagt forholdene til rette for økonomisk integrasjon og globalisering.

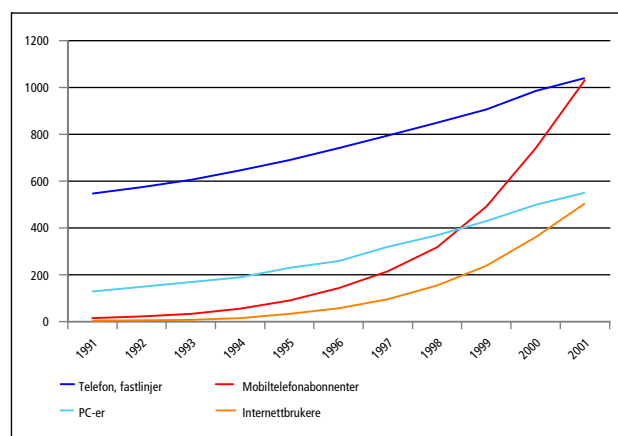
Teknologien som drivkraft

Menneskelig samhandling har i tusener av år bidratt til fremskritt gjennom reising, handel, migrasjon, spredning av kulturell innflytelse, og spredning av kunnskap og forståelse. For ett årtusen siden inkluderte datidens høyteknologi produkter som papir, krutt, det magnetiske kompasset og trillebåren. På denne tiden ble disse produktene benyttet på bred basis i Kina, mens de var praktisk talt ukjente andre steder. Menneskelig samhandling spredte kunnskapen om dem verden rundt, inkludert Europa.

Teknologi har til alle tider preget den menneskelige utvikling, fra oppfinnelsen av hjulet til boktrykkerkunsten og dampmaskinen. Integrasjonen av markeder verden over hadde ikke vært mulig uten fremskrittene innen kommunikasjons-teknologien. Etter andre verdenskrig bidro billigere flyfrakt og introduksjonen av containeren til reduserte transportkostnader og mer effektive transportsystemer.

Effektiviseringen av internasjonal *sjøtransport* har bidratt vesentlig til å legge forholdene til rette for globaliseringen av verdensøkonomien. Mer enn 80% av internasjonal varehandel fraktes sjøveien, og transportvolumet har blitt fordoblet i perioden 1970-2000. Teknologiske fremskritt, sterk konkurranse i skipsfartsmarkedene og utnyttelse av stordriftsfordeler i rederinæringen har ført til en stadig mer kostnadseffektiv sjøtransport. Tall fra UNCTAD/Verdensbanken viser at fraktratene i linjefart (transport av ferdigvarer) har vært stabile i perioden 1970-2000, mens fraktratene i tank og bulkfart (innsatsfaktorer som for eksempel energi og malm) har blitt halvert i den samme perioden.

Mer kostnadseffektiv transport av innsats- og ferdigvarer innebærer at produksjonen av ferdig-



Figur 2.2 Telekommunikasjonenes tiår 1991-2001

Antall i millioner

Kilde: International Telecommunications Union, Yearbook 2002

varer kan etableres hvor som helst i verden, fjernt fra markedene, uten at transportfaktoren blir en hindring. Som illustrasjon kan nevnes at kostnadene for sjøtransport av et kinesisk TV-apparat kan utgjøre ca 2 prosent av utsalgsprisen i Europa, mens kostnaden ved sjøtransport av en personbil fra Sverige kan tilsvare om lag 1,5-2 prosent av utsalgsprisen i Australia.

Likevel er det trolig introduksjonen av den *digitale* teknologien som har ført til de mest grunnleggende endringene i vår tid, ikke minst ved å legge grunnlaget for en revolusjon innen telekommunikasjonssektoren. Ifølge Den internasjonale telekommunikasjonsorganisasjonen (ITU) ble antallet faste telefonlinjer i verden fordoblet i løpet av 1990-årene, mens antallet mobiltelefonabonnenter ble 60 ganger større i samme periode. I 2002 var det for første gang flere mobiltelefonabonnenter enn fastlinjetelefoner i verden. I løpet av 1990-tallet ble også antallet personlige datamaskiner fire-doblet, mens antallet internettbrukere i 2001 var omkring 120 ganger høyere enn for ti år siden.

Den nye teknologien har lagt grunnlaget for nye produkter, nye tjenester og nye næringer, og den har bidratt til å effektivisere tradisjonelle næringer. Det er blitt lettere å administrere og styre et geografisk spredt system av økonomiske enheter. Flernasjonale selskaper kan lettere utnytte stordriftsfordeler og internasjonal spesialisering av virksomheten. Med kontinuerlig oppdatering av vital informasjon kan lagerbeholdningen begrenses, og «just-in-time»-produksjon er blitt en realistisk mulighet for mange bedrifter. Ettersom det koster lite å transportere informasjon, har handelen med informasjonsbaserte tjenester økt kraftig.

Muligheten for kontinuerlig oppdatert informasjon og øyeblikkelige økonomiske transaksjoner har også bidratt til å endre karakteren til det internasjonale kapitalmarkedet. Økningen i omsetningen av for eksempel aksjer, valuta og derivater hadde vært langt svakere uten informasjons- og kommunikasjonsteknologien (IKT).

Informasjons- og kommunikasjonsteknologien har redusert betydningen av geografisk avstand og økt betydningen av kunnskap. Tid har fått redusert betydning som hinder for økonomisk samkvem. Samtidig har tid fått økt betydning, fordi informasjon og kunnskap spres så raskt at kontinuerlig nyskaping blir nødvendig for å hevde seg i konkurransen. Innovasjon blir et viktigere konkurransefortrinn enn masseproduksjon. Kunnskap blir en stadig viktigere konkurransefaktor. Investeringer foretas i stadig større grad i nyskapende ideer, snarere enn i nye maskiner og produksjonslokaler. Teknologiens mobilitet gir grunnlag for nye produksjonsmønstre. Endringer skjer fortere enn noen gang før.

Den teknologiske utvikling, og i særdeleshet informasjons- og kommunikasjonsteknologien, har med andre ord bidratt både til globaliseringen og til fremveksten av kunnskapsøkonomien. Informasjons- og kommunikasjonsteknologi er en viktig drivkraft i integrasjonen av det globale markedet for varer, tjenester og kapital, og i integrasjonen av produksjonsmønstre, informasjonsflyt og kunnskapsdannelse på tvers av landegrensene.

Igjen er det et markant skille mellom de som har tatt del i denne utviklingen og de som ikke har det. Mange fattige utviklingsland har svakt utbygget infrastruktur på teleområdet og dermed dårligere forutsetninger enn andre land for å utnytte moderne informasjonsteknologi. I og mellom de fattigste landene ser en ikke den brede utnyttelse av IKT som en ser i den industrialiserte del av verden. Resultatet er en raskt økende «digital kløft» mellom rike og fattige land og mellom fattige og rike personer og regioner innad i utviklingslandene.

2.2 Vekst i internasjonal handel med varer og tjenester

Internasjonal handel med varer og tjenester har vokst med gjennomsnittlig 6,3 prosent hvert år de siste 40 årene. I den samme perioden er ulike handelshindringer gradvis bygget ned innenfor rammen av globale, regionale og bilaterale avtaler. Den gjennomsnittlige tollsatsen for industrivarer

Boks 2.2 Den digitale kløften

Tabell 2.1 Infrastruktur for IKT i Norge og de minst utviklede land (MUL)

	MUL	Norge
Faste telefonlinjer	5	532
Mobiltelefoner	3	751
Personlige datamaskiner	2	490

Alle tall er per 1 000 innbyggere

I 2000 var det over tre ganger så mange Internett-brukere i Norge som i alle de minst utviklede landene til sammen – land som til sammen har omkring 660 millioner innbyggere.

Kilde: World Development Indicators Database, Verdensbanken

er på verdensbasis redusert fra 40 prosent i 1950 til omkring 4 prosent i dag. I tillegg har fjerning av tekniske handelshindringer og harmonisering av standarder og reguleringer bidratt til å legge forholdene til rette for økt handel med varer og tjenester.

Mens nasjonale myndigheter verden over har bidratt til å legge forholdene til rette gjennom nedbygging av nasjonale barrierer, er det dynamikken i markedet mellom tilbud og etterspørsel som skaper handel. Forbrukerne søker nye produkter for å dekke sine ønsker og behov. Bedriftene søker etter nye leverandører av innsatsvarer og nye markeder for å sikre avsetningen. Produksjonskjeden internasjonaleseres for å utnytte de ulike regionenes fortrinn i ulike faser av produksjonsprosessen.

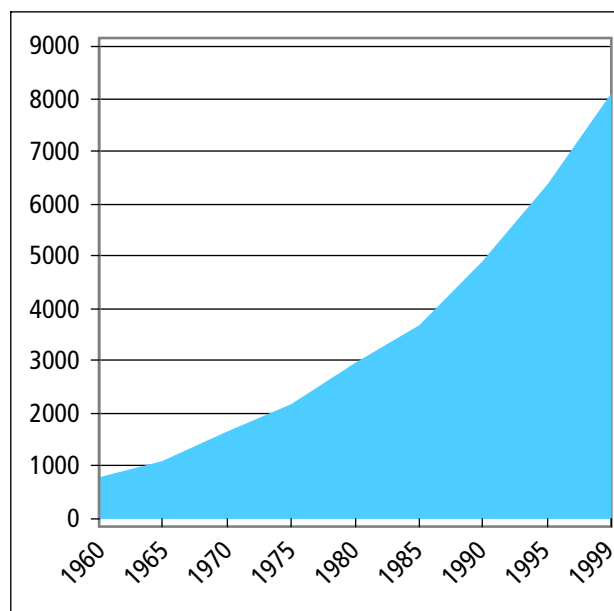
Handelen med varer og tjenester har vokst langt sterkere enn produksjonen av varer og tjenester. Den internasjonale handelens andel av den totale produksjonen har økt fra omkring 35 prosent i 1975 til 46 prosent i 1999. En viktig årsak til den økte handelen er at produksjonsprosessen i stadig større grad pågår på tvers av landegrensene. Internasjonal handel blir med andre ord stadig viktigere for den samlede verdiskapningen.

På verdensbasis er det handelen med høyteknologiske produkter som viser størst vekst. Andelen av høyteknologiske produkter i verdens samlede eksport har økt fra 11 prosent i 1988 til 22 prosent i 1999. Denne utviklingen reflekterer den økte betydningen av informasjons- og kommuni-

kasjonsteknologi, og mer generelt det økte kunnskapsinnholdet i produserte varer.

Samtidig får tjenestene stadig større betydning. Handelen med tjenester har økt enda sterkere enn handelen med varer, og utgjør nå omkring 20 prosent av den samlede handelen. Også på dette området har nedbyggingen av nasjonale barrierer spilt en viktig rolle for å legge forholdene til rette for økt handel på tvers av landegrensene. Samtidig har privatiseringen og internasjonaliseringen av telesektoren og veksten i tjenester knyttet til informasjonsteknologien bidratt til økt handel med tjenester. Utviklingen i kapitalmarkedet, med en sterk vekst i internasjonaliseringen av finansielle tjenester, bidrar i samme retning, sammen med veksten i internasjonal turisme.

Utviklingen i tjenestehandelen kan også delvis forklares ved utviklingen av produksjonsmønsteret i internasjonal økonomi. En enkelt vare vil ofte være en sammensetning av produkter fra forskjellige land. Levering av det endelige produktet er avhengig av at alle innsatsvarene i kjeden blir levert til riktig tid og med den nødvendige kvaliteten. Utvikling av globale leveringskjeder har gjort varehandelen mer avhengig av tjenester som transport, telekommunikasjon og finansielle tjenester til forsikring og finansiering av oppdrag. Land der slike tjenester er lite effektive har vanskelig for å få innpass i leveringskjedene. Tjenes-



Figur 2.3 Verdens samlede eksport av varer og tjenester 1960-1999

I milliarder USD, konstante 1995-priser

Kilde: World Development Indicators Database, Verdensbanken, 2002

tesektorer som finans og telekommunikasjoner er essensielle infrastruktur tjenester i et lands økonomi, med en viktighet på linje med fysisk infrastruktur som veier og havner. Tjenester er således viktig for økonomisk utvikling ikke bare i de industrialiserte land, men også for økonomisk utvikling i andre deler av verden.

Utviklingslandene i internasjonal handel

Utviklingslandene har for alvor kommet med i global handel de siste to tiår. Ikke-OECD-land økte varehandelen med 11 prosent i året i perioden 1987-97, sammenlignet med en økning på 8 prosent i OECD-landene. Ikke-OECD-landenes andel av verdenshandelen steg fra 17 prosent i 1987 til 24 prosent ti år etter. Sør-sør handelen har også økt. En fjerdedel av utviklingslandenes handel foregår nå mellom dem, sammenlignet med en femtedel for ti år siden.

Produktspekteret i utviklingslandenes eksport er også utvidet. Ifølge tall fra Verdensbanken utgjorde industrivarer ca. 15 prosent av utviklingslandenes eksport i 1965, mens denne andelen nådde 80 prosent i 1998. Denne trenden gjenspeiler klart den industrialiseringen som en del utviklingsland gjennomgår og den voksende betydningen handel spiller i deres økonomi.

Innen dette totalbildet er det imidlertid store forskjeller. Det aller meste av økningen i utviklingslandenes andel av verdenshandelen skyldes et relativt lite antall folkerike land med Kina, India og de sørøst-asiatiske landene i spissen. Afrika sør for Sahara har derimot opplevd at regionens andel av verdenshandelen de siste ti år har falt fra 4 prosent til 1 prosent. Nord-Afrika og Midtøsten har i samme periode fått redusert sin andel av verdenshandelen fra 7 prosent til 2,3 prosent. De minst utviklede land har totalt i dag en samlet andel av verdenshandelen på under 1 prosent.

Norge i internasjonal handel

Norges befolkning utgjør mindre enn 0,1 prosent av verdens samlede befolkning. Slik sett er Norge et lite land. Vår økonomiske betydning er likevel større enn befolkningsmengden alene skulle tilsi. I følge statistikk fra WTO var Norge i 2000 verdens 27. største eksportør av varer og verdens 32. største importørland. Europeiske stormakter som Frankrike og Storbritannia har omkring 13 ganger så stor befolkning som Norge, men bare omkring 5 ganger så stor utenrikshandel. Samlet sett kan det derfor hevdes med en viss rett at

Norge ikke er en liten, men en mellomstor aktør i verdenshandelen.

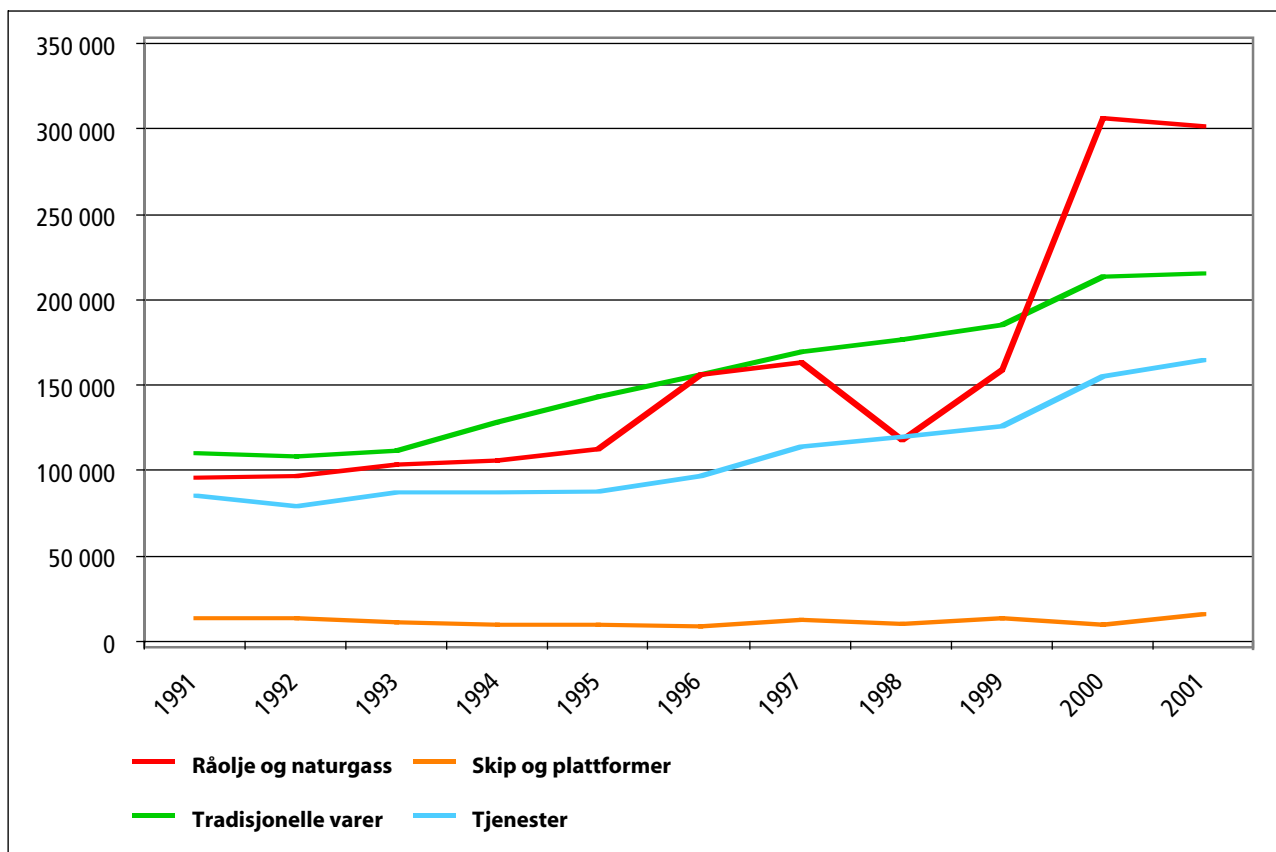
Innen enkelte sektorer har Norge en betydelig markedsandel. Norge er i dag blant verdens fem største eksportører av både sjømat, råolje og skipsfartstjenester, men Norge har også betydelige markedsandeler innenfor sektorer som lettmetall og skipsutstyr, samt innenfor flere maritimt baserte tjenester som klassifikasjon, rådgivning og sjøforsikring. Adgangen til internasjonale markeder innenfor disse sektorene er derfor av stor betydning for Norge.

Verdien av Norges totale eksport og import av varer og tjenester utgjorde i 2001 hele 75 prosent av den samlede verdiskapingen (BNP) i Norge, mens gjennomsnittet for alle verdens land er omkring 45 prosent. For verdens største økonomi, USA, utgjør utenrikshandelen til sammenligning omkring 25 prosent av den totale verdiskapingen. Utenrikshandelen betyr med andre ord mer for Norge enn for de aller fleste andre land i verden. Vår velferd er svært avhengig av det økonomiske samkvemmet med resten av verden.

Sammensetningen av Norges utenrikshandel skiller oss fra andre industrialiserte land. Mens bearbeidede industrivarer utgjør 85 prosent av OECD-landenes totale eksport av varer, utgjør de for Norges vedkommende omkring 28 prosent, ifølge tall fra OECD. Bildet av Norges vareeksport som dominert av råvarer, må imidlertid nyanseres med at store deler av råvareindustrien er svært kunnskaps- og teknologiintensiv, selv om sluttproduktet ikke anses som en bearbeidet industrivare. Petroleumssektoren er et godt eksempel på en kunnskapsintensiv råvareindustri, og teknologi og kunnskap utviklet innen denne industrien har blitt en viktig eksportnæring. I 2001 eksporterte den petroleumsrelaterte industrien varer og tjenester for omkring 34 milliarder kroner.

Norge er i dag mer avhengig av inntektene fra petroleumssektoren enn for ti år siden. Mens eksportinntektene fra olje og gass utgjorde ca 31 prosent av de totale eksportinntektene i 1991, økte denne andelen til 43 prosent i 2001. Selv om eksporten av tradisjonelle varer har økt i absolutte tall gjennom hele 90-tallet, er andelen av de totale eksportinntektene redusert fra 36 prosent i 1991 til 31 prosent i 2001. Disse andelenene er naturlig nok følsomme for store variasjoner i oljeprisen.

Norges tjenesteeksport har vist en betydelig økning i de senere år, og var i 2001 på 165 milliarder kroner. Den økte betydningen av inntektene fra petroleumssektoren har imidlertid ført til at tjenestenes andel av eksportinntektene er redu-



Figur 2.4 Norsk eksport 1991-2001

I millioner kroner

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

sert fra 28 prosent i 1991 til 24 prosent i 2001. I verden totalt sett har tjenestene økt sin andel av verdenshandelen. Når tendensen er den motsatte for Norges vedkommende, skyldes det at veksten i petroleumseksporten har vært enda større.

Omkring halvparten av inntektene fra eksport av tjenester kommer fra skipsfartssektoren. Av andre tjenestetypene er det finans- og forretnings-tjenester som har hatt den kraftigste økningen det siste tiåret, men petroleumsrelaterte tjenester har også økt i betydning. Sammensetningen av tjenesteeksporten har betydning for prioriteringen av våre interesser i forhold til den globale liberaliseringen av handelen med tjenester.

Geografisk er norsk eksport konsentrert om de utviklede markedene i Europa, Asia og Nord-Amerika. Av tradisjonelle eksportvarer (dvs. unnatt olje, gass, skip og boreplattformer) går 76 prosent til det europeiske markedet, 11 prosent til Asia og 10 prosent til Nord-Amerika, mens landene i Afrika, Latin-Amerika og Oseania står for mindre enn 3 prosent til sammen. Dersom man inkluderer olje og gass er Europas andel hele 80 prosent. Europa er vårt desidert viktigste marked.

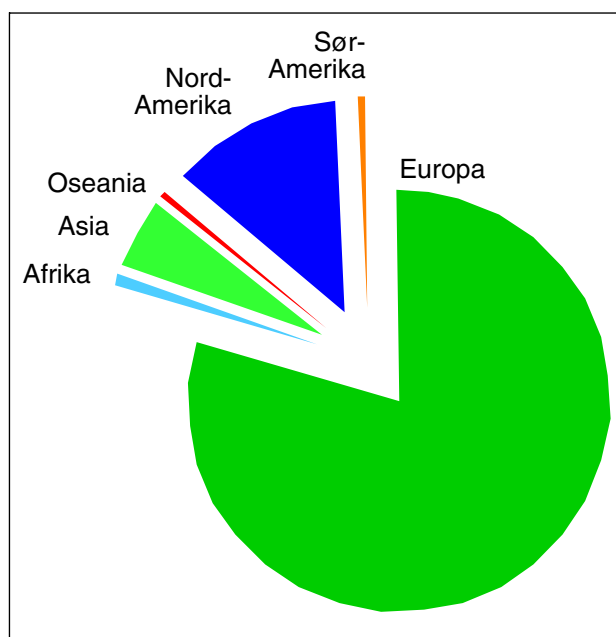
Den geografiske fordelingen av norsk eksport har endret seg relativt lite de siste 20 årene.

Den geografiske fordelingen med hensyn til import til Norge følger samme hovedmønster. Omkring 77 prosent av vår import kommer fra Europa, mens Asia har en noe større andel (ca. 11 prosent) av det norske markedet enn Nord-Amerika (ca. 9 prosent). Utviklingen i europeisk økonomi og rammebetingelsene for handel i Europa er med andre ord av den største betydning for Norge.

2.3 Vekst i grenseoverskridende kapitalbevegelser

Fra midten av 1980-årene har det vært en sterk vekst i grenseoverskridende kapitalbevegelser, slik som direkte investeringer, oppkjøp og sammenslåinger og omsetning av aksjer, valuta og derivater.

På verdensbasis har omfanget av utenlandske direkte investeringer¹ økt med nær 17 prosent per år de siste tjue årene. Det er en vekst som er dob-



Figur 2.5 Geografisk fordeling av norsk vareeksport 2001

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

belt så stor som veksten i handelen med varer og tjenester, og hele fem ganger så sterk som veksten i BNP. Mens den samlede verdien av direkte investeringer i verden var på 9 milliarder dollar i 1970 og ca 50 milliarder dollar på midten av 80-tallet, var den i 2000 økt til 1168 milliarder dollar. Særlig kraftig har økningen vært i siste halvdel av 90-tallet.

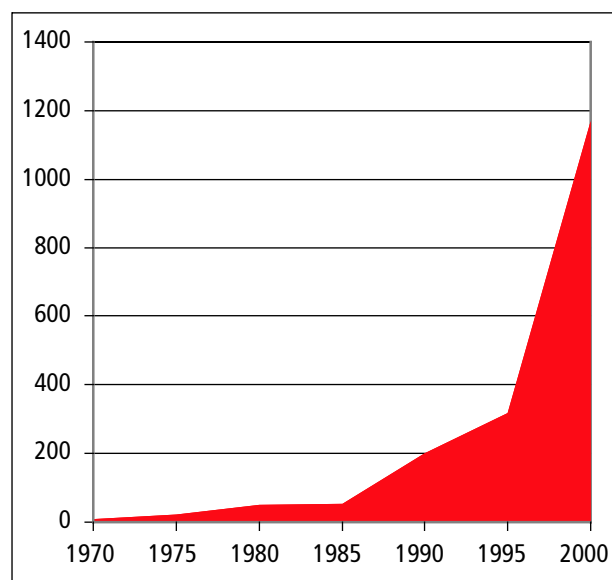
Den enorme veksten i grenseoverskridende investeringer mot slutten av 1990-tallet kan i stor grad forklares med den store veksten i *sammenslåinger og oppkjøp*. UNCTAD har beregnet at internasjonale sammenslåinger og oppkjøp hadde en årlig vekstrate på 50 prosent i perioden 1996-99, og at den samlede verdien av slike transaksjoner nådde 1144 milliarder dollar i 2000. Det er nesten like mye som de totale utenlandske direkte investeringene samme år. Tallene kan ikke sammenlignes direkte, men det er likevel liten tvil om at en meget stor del av økningen i de direkte investeringene kan forklares med bølgen av sammenslåinger og oppkjøp².

Økningen i utenlandske direkte investeringer og internasjonale oppkjøp og sammenslåinger

gjenspeiles i en tilsvarende utvikling med hensyn til *flernasjonale selskaper*. Ifølge UNCTAD økte antallet flernasjonale foretak fra 53 000 i 1997 til 65 000 i 2001, og antallet utenlandsk eide datterselskaper økte fra 450 000 til 850 000 i samme periode. De aller fleste flernasjonale foretakene er av begrenset størrelse, men de største av dem er til gjengjeld svært store. De 100 største ikke-finansielle foretakene stod alene for 1/8 av den totale utenlandsk eide kapitalen i verden, med omkring 13 millioner ansatte verden over.

Samtidig med veksten i antall flernasjonale foretak og datterselskaper i utlandet, finner vi i økende grad kompliserte krysseierskap mellom selskaper og at selskapene er notert på en rekke ulike børser. Spørsmålet om selskapenes eierskap og nasjonale tilhørighet er blitt mer komplisert. Formelle og uformelle allianser, samarbeidsavtaler og produksjonsnettverk kompliserer bildet ytterligere. UNCTAD har beregnet at handel innen slike nettverk nå utgjør 30 prosent av verdenshandelen.

Omfanget av utenlandske direkte investeringer, internasjonale oppkjøp og overtakelser og antallet flernasjonale selskaper vokser vesentlig mer enn verdens produksjon og handel. Nasjo-



Figur 2.6 Vekst i utenlandske direkte investeringer 1970-2000

Totalt for hele verden, i milliarder USD

Kilde: World Development Indicators Database, Verdensbanken 2002

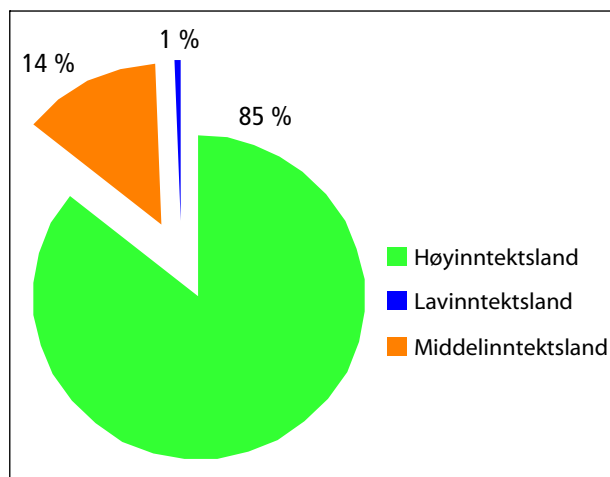
¹ I henhold til internasjonale retningslinjer defineres en direkte investering som en investering over landegrensene der investor har til hensikt å etablere en varig økonomisk forbindelse og utøve effektiv innflytelse på virksomheten i investeringsobjektet. I statistisk materiale avgrenses begrepet normalt til investeringer der den enkelte investor har en innflytelse på 10 prosent eller mer av eierkapitalen.

² Tallene kan ikke sammenlignes direkte på grunn av ulike statistiske metoder, og fordi sammenslåinger og oppkjøp kan finansieres på måter som ikke fanges opp i statistikken over direkte investeringer.

nale økonomier knyttes tettere sammen gjennom et stadig økende flernasjonalt eierskap og flernasjonale produksjonskjeder. Verdensøkonomien blir slik sett i stadig større grad en *nettverksøkonomi*. Dette er et av globaliseringens klareste kjennetegn.

Som figur 2.7 viser, er fordelingen av direkte investeringer svært ujevn. Det aller meste av den investerte kapitalen har sin opprinnelse i de rikeste landene og blir investert i andre rike land. En viss endring har det likevel vært de siste to tiårene. Høyinntektslandenes andel som mottaker av investeringer er redusert fra omkring 90 prosent på 1980-tallet til 85 prosent i 2000, mens mellominntektslandenes andel er økt fra omkring 8 prosent til 14 prosent.

De fattigste landenes andel av investeringene er relativt uforandret, men på grunn av den kraftige økningen totalt sett har de fattigste landene likevel mottatt betydelig mer de senere år. Mens lavinntektslandene mottok 0,2 milliarder dollar i direkte investeringer i 1980, var tallet økt til 6,6 milliarder dollar i 2000. Verdien av utenlandske direkte investeringer i utviklingsland har det siste



Figur 2.7 Fordelingen av utenlandske direkte investeringer i 2000

Kilde: World Development Indicators Database, Verdensbanken 2002

tiåret vært større enn den samlede offentlige bistanden.

Det er en viktig forskjell i investeringsmønsteret i de rikeste og i de fattigste landene. Oppkjøp og sammenslåinger er et langt mer vanlig benyttet instrument når en bedrift skal etablere seg i et industrialisert marked. Investeringer i utviklingsland tar derimot oftere form av investeringer i ny virksomhet – såkalte «greenfield investments».

Boks 2.3 Noen flernasjonale selskaper er større enn land

Størrelsen til store flernasjonale selskaper blir noen ganger sammenlignet med lands økonomi som en indikator på den innflytelse selskapene har i verdensøkonomien. Slike sammenligninger baserer seg noen ganger på tall for selskapenes omsetning eller salg og landenes brutto nasjonalprodukt (BNP). En slik sammenligning blir imidlertid feilaktig fordi BNP er et uttrykk for den merverdi som skapes i økonomien, mens salgs- eller omsetningstall ikke er det.

UNCTAD har foretatt beregninger der et lands BNP sammenlignes med summen av et selskaps lønninger og godtgjørelser, avskrivninger og inntekt før skatt. Med dette utgangspunkt fremsto ExxonMobil som det største selskapet i verden i 2000. På listen over verdens største økonomier – land og selskaper – er ExxonMobil på 45. plass, etter Chile og før Pakistan. På UNCTADs liste over verdens 100 største økonomier er det 71 land og 29 selskaper. Norge ligger på 27. plass, med en økonomi som er ca. 2,5 ganger større enn ExxonMobil.

Vekst i handelen med verdipapirer og valuta

Veksten i kapitalmarkedet kan også avleses i omsetningen av valuta og verdipapirer som aksjer og derivater.

Tall fra Den internasjonale oppgjørskassen (Bank for International Settlements – BIS) viser at det hver dag i april 2001³ ble omsatt valuta for 1200 milliarder dollar. Den daglige omsetningen av valuta tilsvarende med andre ord verdien av de samlede utenlandske direkte investeringene i løpet av et helt år. Verdens samlede eksport av varer og tjenester tilsvarende mindre enn 7 dagers valutahandel.

Etter 1998 har handelen med valuta riktignok blitt noe redusert. Dette skyldes blant annet at valutahandelen mellom landene i Den europeiske monetære union (EMU) falt bort etter innføringen av euroen i 2002. BIS påpeker også at økende konsentrasjon i banksektoren har ført til færre

³ BIS anvender omsetningen i april måned som grunnlag for sin statistikk.

aktører og dermed mindre handel mellom bankene.

Omsetningen av valuta følger det samme mønsteret som for handels- og investeringsstrømmene. Den alt overveiende omsetningen foregår i og mellom de rikeste landene. I følge BIS var den amerikanske dollaren involvert i hele 90 prosent av internasjonal valutahandel på den ene eller andre siden av handelen i april 2001.

I følge tall fra Verdensbanken var verdien av aksjehandelen i 2000 omkring *50 prosent større* enn den samlede verdensproduksjonen, mens den bare ti år tidligere utgjorde ca. en fjerdedel. Denne utviklingen bekrefter først og fremst den generelle ekspansjonen i kapitalmarkedet. Samtidig er den økte omsetningen av aksjer et signal om at kampen om eierskap har fått økende betydning i verdensøkonomien, slik også utviklingen i oppkjøp og sammenslåinger viser.

*Derivater*⁴ er en samling av nye finansielle instrumenter som har bidratt til store endringer i det internasjonale kapitalmarkedet. Omkring 2/3 av verdens samlede valutahandel skjer i dag i form av derivater, og 2/3 av valutaderivatene har en løpetid på mindre enn 7 dager. Sammen med den såkalte spot-handelen med valuta (handel der oppgjøret skjer umiddelbart), betyr dette at den alt overveiende del av valutahandelen er kortsiktig.

Derivater blir omsatt både ved børsene og i det såkalte OTC-markedet (Over-The-Counter – «over disken») som involverer banker og andre finansinstitusjoner. Derivathandelen ved børsene er generelt sett mer regulert med mer standardiserte produkter, mens OTC-handelen er mindre regulert og mer variert med hensyn til tilgjengelige produkter.

Tall fra BIS viser at det hver dag i april 2001 ble omsatt derivater for 3566 milliarder dollar. To dagers handel med derivater tilsvarende med andre ord omtrent den samlede verdien av verdens samlede eksport av varer og tjenester i hele 2001. Handelen med derivater har økt med 85 prosent fra 1995 til 2001.

Handelen med derivater er konsentrert til et relativt begrenset antall aktører i de industrialiserte landene. Omkring halvparten av omsetningen i OTC-markedet foregår i USA og Storbritannia. Derivatene har tilført en ny dimensjon til det globale kapitalmarkedet, både i form av kvalitativt

nye instrumenter og i form av økt omsetning av finansiell kapital på verdensmarkedet.

Den sterke veksten i internasjonale kapitalbevegelser har sin årsak i liberaliseringen av markedet, teknologiske endringer og utviklinger i markedet. Liberaliseringen av kapitalmarkedet skjøt for alvor fart i de vestlige land på 80-tallet innenfor rammen av OECD. Et betydelig antall ikke-OECD land har også gått langt i å fjerne nasjonale barrierer for kapitalbevegelser. Lengst i retning av et helt fritt kapitalmarked er EU/EØS-området, men fortsatt eksisterer enkelte nasjonale restriksjoner.

Gjennom WTO-avtalen om handel med tjenester (GATS) har over 100 land forpliktet seg til ulike former for liberalisering av markedet for finansielle tjenester, hvilket også har bidratt til å utvide og integrere det internasjonale kapitalmarkedet.

En rekke andre faktorer har også bidratt til veksten i finansmarkedene og internasjonale kapitalbevegelser det siste tiåret. Blant disse er deregulering av pengemarkedene, veksten i fondsbaserte pensjonsordninger, lavere inflasjon globalt sett, utviklingen av mer differensierte og tilpassede finansielle produkter og generelt høy avkastning på aksjemarkedene.

Kapitalflyten er atskillig større, går vesentlig raskere og er betydelig mer sammensatt og komplisert enn tidligere. Integrasjonen av og utviklingen i det globale kapitalmarkedet på 1990-tallet er utvilsomt et av de viktigste kjennetegnene som skiller dagens globaliseringsbølge fra tidligere tider.

Utenlandske investeringer i Norge og norske investeringer i utlandet

Mens Norge er tett integrert i det internasjonale markedet for handel med varer og tjenester, er vår posisjon i det internasjonale markedet for direkte investeringer mer beskjeden. Sammenlignet med våre nordiske naboland har Norge de senere år både mottatt mindre direkte investeringer fra utlandet og foretatt færre direkte investeringer i utlandet.

Ifølge OECD tilsvarte den samlede verdien av utenlandske direkte investeringer i Norge omkring 11 prosent av BNP i 1990 og i underkant av 20 prosent i 2000. Betydningen av utenlandske investeringer har med andre ord økt kraftig, men andelen er likevel vesentlig lavere enn for en del andre land det er naturlig å sammenligne seg med. Blant de 25 OECD-landene plasserer Norge seg på 17. plass. Målt på denne måten kan uten-

⁴ Et derivat er en kontrakt som inkluderer rett eller plikt til å kjøpe et verdipapir (for eksempel valuta, obligasjoner, aksjer, gjeldspapirer eller varer) til en avtalt pris på et avtalt tidspunkt.

landske eierinteresser i næringslivet sies å bety mindre for norsk økonomi enn for de fleste andre industrilandene, og for den saks skyld også utviklingslandene. Gjennomsnittet for land i Afrika, Asia og Latin-Amerika ligger høyere enn for Norge.

Omkring 27 prosent av verdiene på Oslo Børs var eid av utlendinger ved utgangen av juli 2002. Tallene forteller imidlertid ikke noe om utlendingers eventuelle aktive eierskap i norsk næringsliv. Analyser foretatt av Handelshøyskolen BI tyder på at internasjonale investorer i selskaper notert på Oslo Børs ikke primært har som mål å drive aktiv eierstyring. Formålet synes snarere å være å redusere risiko ved å spre investeringene passivt i mange selskaper og land.

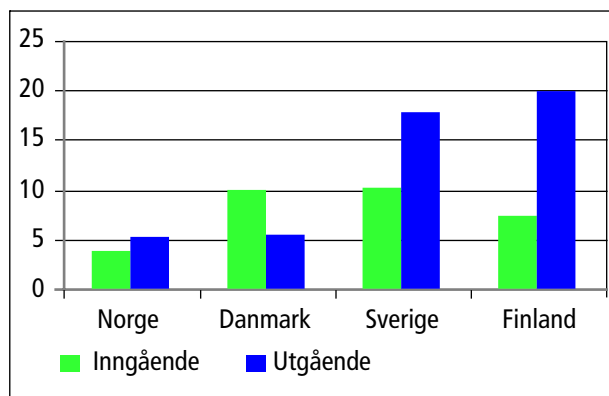
Oversikten fra Oslo Børs gir imidlertid ikke et komplett bilde, ettersom selskaper med en eier ikke vil være notert på Oslo Børs på grunn av krav til omsettelighet. Regnskapsstatistikken fra Statistisk Sentralbyrå indikerer at utenlandsk eierskap er sterkest konsentrert i de største bedriftene, og at de i så fall som oftest eier hele foretaket.

Den internasjonale bølgen av oppkjøp og sammenslåinger over landegrensene har også satt sine spor i Norge med en foreløpig topp i 2000, da utenlandske oppkjøp og sammenslåinger i Norge nådde ca 77 milliarder kroner. Samme år foretok norske bedrifter oppkjøp og sammenslåinger i utlandet til en verdi av ca 60 milliarder kroner (Kilde: OECD).

Det utenlandske eierskapet i Norge er med andre ord begrenset i forhold til mange andre land. Gjennomgangen viser også at eierskapet grovt sett kan deles i to ulike former – enten i form av fullt eller dominerende eierskap, eller i form av mer begrensede og mer passive porteføljainvesteringer.

OECD har i en egen studie analysert betydningen av flernasjonale selskaper i de ulike land. Studien viser at de flernasjonale selskapene har fått økt betydning i Norge de senere år, og at Norge i en slik sammenheng plasserer seg omtrent midt på treet blant OECD-landene. OECDs studie viser for øvrig at både lønninger og produktivitet er høyere i de utenlandsk eide selskapene enn gjennomsnittet i industrien for øvrig. For Norges vedkommende var lønnsforskjellen nesten 20 prosent, mens produktivitetsforskjellen var nærmere 50 prosent. Årsaken til disse forskjellene er først og fremst at det utenlandske engasjementet er størst i kapitalintensiv virksomhet.

I følge statistikk fra Norges Bank utgjorde



Figur 2.8 Inngående og utgående direkte investeringer, nordiske land

Tall fra 2000, i prosent av BNP

Kilde: OECD 2001

direkte investeringer med opprinnelse i EU-land omkring 77 prosent av de totale utenlandske investeringene i Norge ved utgangen av 2000. EUs relative betydning som investor i Norge er med andre ord omtrent like stor som EUs betydning som handelspartner.

For øvrig investerer nordmenn vel så mye kapital i utlandet som utlendinger investerer i Norge. Beholdningen av norsk direkte investert kapital i utlandet var i følge tall fra Norges Bank omkring 298 milliarder kroner ved utgangen av 2000, mens beholdningen av utenlandsk direkte investert kapital i Norge var i underkant av 270 milliarder kroner.

Norske investeringer i utlandet følger omtrent samme geografiske mønster som varehandelen. Ved utgangen av 2000 hadde USA ca. 17 prosent av norske direkte investeringer, mens EU-landene hadde 68 prosent, Asia ca. 6 prosent og Afrika 0,4 prosent.

2.4 Vekst i bevegelser av arbeidskraft

Veksten i de globale bevegelsene av varer, tjenester og kapital er uomtvistelig. Bildet av det globale arbeidsmarkedet er mer sammensatt. De totale migrasjonsstrømmene er lavere enn for hundre år siden, men er samtidig mer omfattende enn for 50 år siden. Strømmene har også endret karakter. Mens migrasjonen for hundre år siden i de fleste tilfeller resulterte i en permanent bosetting, er innslaget av midlertidig migrasjon av arbeidskraft langt mer fremtredende i dag. Bevegelsene av

arbeidskraft er i dag i stor grad en funksjon av mottakerlandets behov for arbeidskraft, og er styrt av nasjonale reguleringer.

I tiden før første verdenskrig var migrasjon en viktig faktor i den globale økonomiske utviklingen. Utvandringen fra Europa til Amerika ga positive ringvirkninger for begge kontinenter. Det var også betydelige bevegelser av arbeidskraft i Europa. Bevegelsene var lite regulert ettersom det verken var behov for pass eller arbeidstillatelse. Også utvandringen fra Kina og India til omkringliggende land i Sør- og Sørøst-Asia var betydelig. Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM) har anslått at migrasjonsstrømmene omfattet 10 prosent av verdens befolkning i denne perioden.

I mellomkrigstidens økonomiske nedgangstider og nasjonalistiske periode innførte de fleste land i den vestlige verden strenge innvandringsbestemmelser, noe som førte til reduserte migrasjonsstrømmer. Etter andre verdenskrig ble regelverket lempet i de fleste land, og migrasjonen økte i takt med det økte behovet for arbeidskraft i industrilandene. Etter oljekrisen i 1973 opplevde den industrialiserte verden igjen en situasjon med høy inflasjon og arbeidsledighet. Med nedgangskonjunkturer ble innvandringslovgivningen i de fleste europeiske land strammet kraftig til igjen, og et slikt regime er med relativt små tilpasninger fortsatt gjeldende i dag.

I de fleste industrialiserte lands immigrasjonslovgivning skiller det mellom flyktninger og asylsøkere på den ene siden, og annen innvandring på den annen side. Generelt sett betraktes flyktningspørsmålet som et spørsmål om humanitære verdier, mens annen innvandring for en stor grad ses som et spørsmål om behovet for ulike typer arbeidskraft. Flere land i Vest-Europa har inngått bilaterale avtaler med land i Sentral- og Øst-Europa om import av midlertidig arbeidskraft. Noen land har også etablert egne tiltak for å tiltrekke seg spesielt kvalifisert arbeidskraft, slik som Tysklands «grønne kort». Også de tradisjonelle immigrantlandene som USA, Canada og Australia har blitt mer utvelgende i sin immigrasjonspolitikk, der høyest prioritet gis til utdannet arbeidskraft.

Etableringen av det indre marked innenfor rammen av EU/EØS-området innebærer også fri bevegelse av arbeidskraft. Dette har så langt ikke ført til noen markant økning i migrasjonsstrømmene i denne delen av Europa, til tross for at dette representerer den største liberaliseringen av migrasjonsstrømmene i nyere tid.

Migrasjon internt i Europa har også fått økende betydning. Sammenbruddet av Sovjetunionen og det tidligere Jugoslavia og åpningen av grensene i Sentral- og Øst-Europa førte til økte migrasjonsstrømmer internt i regionen, så vel som økte strømmer mot Vest-Europa.

I forbindelse med EU-utvidelsen østover har et av temaene vært i hvilken grad EU- og EØS-landene kan vente seg økt innvandring fra de nye medlemslandene. Store inntektsforskjeller mellom EU-land og kandidatene vil i utgangspunktet gi incentiver for en øst-vest migrasjon, som mest sannsynlig vil kunne vedvare en stund. Konsekvensene av utvidelsen for arbeidsmarkedet antas å være større på kontinentet enn de vil være for Norge, gitt at bevegelsen av arbeidskraft henger sammen med geografiske, kulturelle og språklige faktorer.

Statistikk over migrasjonsstrømmene i verden er beheftet med mye usikkerhet. En årsak er at mange land mangler eller har mangelfull statistikk. Derne benyttes ulike metoder for å registrere og klassifisere ulike grupper av migranter, og i tillegg er det til dels store grupper av udokumenterte migranter verden over. Tall fra FN og IOM viser likevel at migrasjonsstrømmene har økt de siste 50 årene. Mest markert er den økte strømmen av mennesker fra de fattige til de rike landene, men de største forflytningene av mennesker skjer mellom utviklingslandene. I Asia kommer det arbeidskraft fra land som Indonesia, Filippinene og Thailand til land som Singapore, Hong Kong, Japan, Taiwan og Sør-Korea. Omfanget av midlertidig arbeidskraft i Golf-statene fra land i Sør- og Sørøst-Asia er også betydelig.

FN påpeker også at det har vært en sterk vekst i omfanget av udokumentert arbeidsmigrasjon som vanskelig lar seg fange opp av offisiell statistikk. Disse arbeidstakerne befinner seg dessuten ofte i en svært sårbar situasjon som lett kan utnyttes av arbeidsgiver. Mange av dem er kvinner.

Et annet utviklingstrekk er den økte bevegelsen av høyt kvalifisert arbeidskraft. De spesielle insentivene og rekrutteringsprogrammene som mange land har iverksatt for å tiltrekke seg ulike typer profesjoner er en viktig drivkraft i dette markedet. For fattige utviklingsland med mangel på slik arbeidskraft i offentlig sektor og deres begrensede evne til å betale konkurransedyktig lønn og tilby tilfredsstillende arbeidsforhold, kan dette representere et alvorlig hinder for å bygge opp viktige institusjoner.

En annen dimensjon er knyttet til struktur-

endringene i verdensøkonomien med et økende antall flernasjonale selskaper. Ledere og eksperter forflyttes internt i selskapene og på tvers av landegrenser. Fortsatt er omfanget av høyt kvalifiserte migranter begrenset i forhold til andre grupper, men betydningen er økende.

Bevegelsene av høyt kvalifisert arbeidskraft understreker den tette koblingen mellom globaliseringen av verdensøkonomien og dynamikken i det globale arbeidsmarkedet. Eksistensen av arbeidskraft som er villig til å flytte dit hvor det er behov, gjør det lettere for en bedrift å etablere en virksomhet i et annet land, og bidrar således til å lette næringslivets internasjonalisering. På samme måte bidrar eksistensen av flernasjonale selskaper og et internasjonalt arbeidsmarked til å stimulere utviklingen av den internasjonaliserte arbeidsstyrken. Internasjonaliseringen av utdanningstjenestene bidrar i samme retning til å øke tilbudet av arbeidskraft med språkkunnskaper, innsikt i andre kulturer og med en fleksibel holdning til arbeid utenfor fedrelandet.

Arbeidsinnvandring til Norge

I 2001 var det ifølge tall fra Statistisk Sentralbyrå om lag 141 000 førstegangs innvandrere i arbeidsstyrken i Norge. Det tilsvarer omtrent 6 prosent av samlet innenlandsk arbeidsstyrke. I OECD-sammenheng er dette relativt lavt, men noen land som for eksempel Finland, Japan, Portugal og Irland har en enda lavere andel av innvandrere i arbeidsstyrken. Land som Østerrike, Frankrike, Tyskland og Sverige har en større andel innvandrere enn Norge, og de tradisjonelle immigrantlandene som USA, Australia og Canada ligger vesentlig høyere.

En stor del av innvandrerne som har kommet til Norge, har kommet hit som flyktninger eller asylsøkere, eller de har kommet hit som ledd i familiegjennforening. De har senere blitt integrert i arbeidsmarkedet. Innvandrerne har dermed bidratt til å øke arbeidstilbudet i landet. Personer som kommer til Norge primært for å få arbeid, kommer naturlig nok særlig fra de områdene som er geografisk eller kulturelt nærmest oss, dvs. EØS, Sentral- og Øst-Europa og Nord-Amerika. Den geografiske fordelingen av førstegangs innvandrere i arbeidsstyrken i 2001 var om lag 54 prosent fra Europa (vel 37 prosent var fra EØS-området), vel 31 prosent fra Asia, 7,5 prosent fra Afrika og vel 7 prosent fra Amerika og Oseania.

2.5 En global kunnskaps- og nettverksøkonomi

Verdensøkonomien veves stadig tettere sammen. Til dels dreier det seg om en gradvis utvikling med økende bevegelser av varer, tjenester, kapital og arbeidskraft på tvers av landegrenser. Denne prosessen er mulig gjort av at politiske myndigheter hver for seg og i fellesskap har bygget ned barrierer for økonomisk samkvem på tvers av landegrensene. Teknologiutviklingen har skapt nye muligheter for slikt samkvem, mens aktørene i markedet har utnyttet de mulighetene som er skapt.

I utviklingen det siste tiåret øynes konturene av en ny global økonomisk virkelighet:

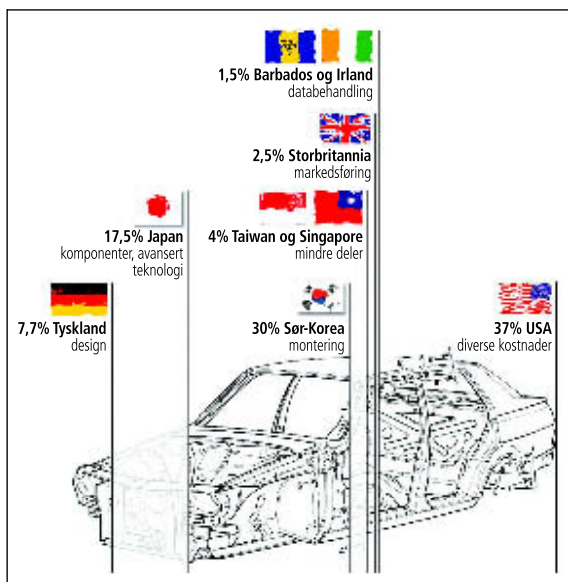
- Fremveksten av *nettverksøkonomien*. Liberaliseringen av kapitalmarkedet har ført til en voldsom ekspansjon både i kortsiktige og langsiktige transaksjoner. Markedet for kortsiktige transaksjoner er tett integrert over nesten hele verden. Direkte investeringer, oppkjøp, sammenslåinger og allianser har bidratt til å knytte sammen produksjonsnettverkene på tvers av landegrenser.
- Fremveksten av *kunnskapsøkonomien*. Teknologiens betydning som drivkraft og kunnskapsens betydning som konkurransefortrinn har økt dramatisk. Nye næringer har sett dagens lys, og produksjonsprosesser, organisasjon og konkurranseforhold i tradisjonelle næringer påvirkes fundamentalt. Kunnskap blir den sentrale ressurs, og læring den grunnleggende prosess, for individer, bedrifter og nasjoner.
- Endring i de geopolitiske rammene. Etterkrigstidens splittelse av verden med to ideologiske motpoler er en tilbaketrukket tilstand.

Det er denne globale kunnskaps- og nettverksøkonomien vi har sett vokse frem på 1990-tallet og som stiller individer, bedrifter, nasjoner og verdenssamfunnet overfor nye utfordringer.

Utviklingen i retning av et verdensomspennende marked skaper nye muligheter, samtidig som økt konkurranse og raske endringer stiller større krav til omstillingsevnen og understreker betydningen av kunnskap og innovasjon som de kanskje viktigste konkurransefaktorene. Større mobilitet og større omsetningshastighet i markedet bidrar til at feilaktige bedriftsstrategier og feilslått politikk blir raskt og hardt straffet av markedet.

Boks 2.4 Produksjonskjeder på tvers av landegrenser

I en rapport fra OECD gjengis følgende eksempel på nettverksøkonomien: Produksjonen av en bestemt bil av en større amerikansk bilprodusent baserer seg på bidrag fra ni ulike land, der 7,7 prosent av produksjonskostnadene går til Tyskland for design, 17,5 prosent til Japan for komponenter og avansert teknologi, 30 prosent til Sør-Korea for montering, 4 prosent til Taiwan og Singapore for mindre deler, 2,5 prosent til Storbritannia for markedsføring og 1,5 prosent til Barbados og Irland for databehandling. Dette betyr at bare 37 prosent av kostnadene ved å produsere bilen blir generert i USA.



Figur 2.9 Produksjonskjedene blir stadig mer internasjonale

Kilde: OECD: The Development Dimensions of Trade, 2001

Samtidig er det viktige nyanser i dette bildet:

- *Globaliseringen er fortsatt ikke global.* Grovt sett kan verdens nasjoner deles i tre grupper. Den første gruppen er de rike industrialiserte landene som er tett integrert i nettverksøkonomien. Den andre gruppen er en voksende gruppe av utviklingsland som knyttes stadig sterkere til den globale integrasjonsprosessen. Den tredje gruppen omfatter de aller fattigste landene som i liten grad kan sies å være tilknyttet den globale integrasjonsprosessen.

- *Integrasjonen er ikke like sterk i alle sektorer.* Markedene for kapital og varer er tettere sammenvevd enn markedene for tjenester og arbeidskraft. Tjenestene øker sin betydning og blir stadig mer internasjonalisert, men internasjonaliseringen bremses likevel av at mange tjenester må produseres nær forbruker og av at det eksisterer flere nasjonale barrierer innenfor tjenestesektoren. Integrasjonen av det globale arbeidsmarkedet øker også, spesielt for høyt kvalifisert arbeidskraft, men er fortsatt selektiv og begrenset av nasjonale reguleringer.

Norges situasjon

Norges situasjon i den globale kunnskaps- og nettverksøkonomien er sammensatt:

- *Norge er en handelsnasjon.* Utenrikshandelen er av avgjørende betydning for vår velferd. Norge er tett integrert i det internasjonale varemarkedet. Vi er svært avhengige av rammebetingelser og utviklingstrekk i de internasjonale markedene.
- *Norge er en europeisk økonomi.* Europa er og blir vårt viktigste marked, og vi er tett integrert i den europeiske økonomien. Rammebetingelsene for det økonomiske samkvemmet i Europa er følgelig av avgjørende betydning for Norge.
- *Norge er en råvarebasert økonomi med høyt kunnskapsinnhold.* Våre inntekter er avhengig av markeder som er utsatte for konjunktursvingninger. Samtidig er kunnskapsinnholdet høyt i store deler av råvareindustrien, herunder ikke minst i petroleumsvirksomheten. Mens kunnskapsinnholdet i produksjonen ofte er svært høyt, er kunnskapsinnholdet i sluttproduktet ofte begrenset. Forbruket av kunnskapsintensive produkter og tjenester er høyt, men vi er fortsatt en relativt liten produsent av kunnskapsbaserte varer og tjenester.

Norge er i mindre grad integrert i de internasjonale markedene for kapital og arbeidskraft. Til tross for at de fleste formelle begrensninger for kapitalbevegelser er fjernet, er det utenlandske eierskapet i norsk næringsliv ikke spesielt høyt. Omfanget av norske investeringer i utlandet er heller ikke spesielt omfattende sammenlignet med andre land. Likeledes har heller ikke innføringen av et fritt arbeidsmarked i EØS-området ført til at omfanget av utenlandsk arbeidskraft i Norge har økt markert.

Velferdsutviklingen i Norge hadde ikke vært mulig uten en stor grad av åpenhet overfor omverdenen. Utenlandsk kapital og teknologi har vært avgjørende for utviklingen av det moderne Norge, fra utbyggingen av den energikrevende industrien til petroleumssektoren. Adgangen til utenlandske markeder for våre varer og tjenester har gitt landet inntekter som har gjort det mulig å importere varer og tjenester som det ikke hadde vært lønnsomt eller mulig å produsere selv.

Rammebetingelsene for internasjonal handel med varer og tjenester berører derfor grunnleggende nasjonale interesser. Små og mellomstore land som Norge ville vært langt svakere stilt uten et multilateralt regelverk. Bare et system der alle er underlagt de samme reglene gir alle den samme mulighet til å dra nytte av det internasjonale økonomiske samkvemmet. Norge har derfor en sterk egeninteresse av å forsvare og å styrke det multilaterale handelssystemet.

Hovedtrekkene ved Norges posisjon i verdensøkonomien illustrerer noen sentrale utfordringer. Våre eksportinntekter kommer for en stor del fra konjunkturutsatte markeder. Både oljeprisen og prisene for produktene fra den kraftkrevende industrien er utsatt for svingninger. Det samme gjelder inntektene fra utenriks sjøfart.

Ettersom de fleste inntektene kommer fra våre nærområder i Europa, blir vi også avhengig av den økonomiske utviklingen i dette området. Lavere vekst internasjonalt, og/eller uro i de internasjonale markedene, gir lavere vekstimpulser også i norsk økonomi. I den senere tid har vi

sett at kombinasjonen av svak internasjonal vekst og en sterk kronekurs skaper vanskeligheter for konkurranseutsatte næringer.

Så lenge oljeprisene holder seg på et relativt høyt nivå, vil det imidlertid i noen grad skjerme norsk økonomi fra de negative virkningene av den internasjonale utviklingen. Samtidig er det av sentral betydning at den økonomiske politikken bidrar til å begrense pris- og kostnadsveksten, slik at konkurranseforholdet ikke forverres ytterligere.

I en fremtid der inntektene fra råvarene reduseres og kunnskap er den sentrale konkurransefaktor, må kunnskap, utdanning, forskning og innovasjon settes i sentrum for den politiske oppmerksomheten. Det er en forutsetning for at vi skal kunne nå de sentrale målsettingene om arbeid til alle, økt verdiskaping, videreutvikling av det norske velferdssamfunnet, rettferdig fordeling og bærekraftig utvikling. Kunnskap er nøkkelen for å kunne utnytte mulighetene og møte utfordringene den globale nettverks- og kunnskapsøkonomien innebærer.

Globaliseringen innebærer at internasjonalt samarbeid blir av stadig større betydning for å nå sentrale politiske mål, både i forhold til utviklingen i eget samfunn og i forhold til utviklingen i verdenssamfunnet for øvrig. For Norges del skjer mye av globaliseringsprosessene i forhold til EU-området. Tiltak som gjennomføres i EU for å møte styringsutfordringene, vil få betydning for de valg Norge foretar og for effektiviteten av norske tiltak.

3 Rammebetingelser for internasjonal handel

Handel har til alle tider vært en viktig drivkraft for økonomisk utvikling og velferd. Integrasjonen av verdensøkonomien gjennom internasjonal handel er et sentralt kjennetegn ved globaliseringen, men globalisering på andre områder fremmer også handel. Interessen for asiatisk og afrikansk kultur fremmer for eksempel turisme og eksport av lokale matvarer.

Etterkrigstidens nedbygging av nasjonale barrierer for økonomisk samkvem innenfor rammen av globalt og regionalt samarbeid har lagt forholdene til rette for økt internasjonal handel og bidratt sterkt til den positive økonomiske utviklingen i perioden. Åpne markeder og friere handel er en avgjørende forutsetning for å kunne utnytte verdens ressurser på en mest mulig effektiv måte.

De fattigste landene har i mindre grad tatt del i det internasjonale varebyttet og følgelig hatt begrenset nytte av den integrasjonen som har funnet sted i verdensøkonomien. En overordnet utfordring i kampen mot fattigdom er derfor å legge forholdene til rette for å integrere de fattigste landene i verdensøkonomien. På samme måte tilsier hensynet til den overordnede målsettingen om bærekraftig utvikling at hensynet til miljø må ivaretas i regelverket for global handel.

Rammebetingelsene for internasjonal handel har stor betydning for vår evne til å nå målsettingene om nasjonal og global verdiskaping, en rett-

ferdig fordeling og en bærekraftig forvaltning av miljø og ressurser. Dette er utgangspunktet for Regjeringens politikk i forhold til rammebetingelsene for internasjonal handel med varer og tjenester, med spesiell vekt på den nye forhandlingsrunden i WTO.

3.1 Det globale handelssystemet – WTO

Generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT) ble fremforhandlet rett etter den andre verdenskrig på samme tid som FN og Verdensbanken. Hensikten var ikke bare å fremme handel, men også å utforme grunnregler for verdenshandelen som ga partene både rettigheter og forpliktelser, samt å løse handelskonflikter dem imellom. Med omgjøring av GATT til Verdens handelsorganisasjon (WTO) knappe 50 år senere ble regelverket ytterligere styrket og utvidet. WTOs regelverk, tvisteløsningssystemet og det faktum at alle avgjørelser skjer ved enstemmighet, gjør det multilaterale handelssystem til et av de mest forpliktende og effektive eksempler på institusjonelt internasjonalt samarbeide.

WTO-samarbeidet har som mål å bidra til økt levestandard, full sysselsetting, bedre reallønnsutvikling og optimal utnyttelse av verdens ressurser i samsvar med målsettingen om en bærekraftig utvikling. WTO hadde ved inngangen til 2003 i alt 145 medlemsland, hvorav mer enn $\frac{3}{4}$ er utviklingsland. Ytterligere 35 land har søkt om medlemskap.

Det er særlig tre kjennetegn som gjør WTO viktig i internasjonalt økonomisk samkvem: et folkerettslig bindende regelverk, tvisteløsningssystemet og organisasjonens rolle som forum for forhandlinger.

Regelverket bygger på tre sentrale prinsipper:

1. *Prinsippet om bestevilkår:* De handelsbetingelser som gis ett medlemsland, skal også tilstås alle andre medlemmer.
2. *Prinsippet om nasjonal behandling:* De betingelser som gis importerte varer og tjenester etter at de har passert grensen, skal ikke være



Figur 3.1 Handel gir forbrukerne økte valgmuligheter

Kilde: Corbis/SCANPIX

Boks 3.1 Enkeltavtaler under GATT og GATS

Under GATT-avtalen er det 12 separate avtaler som omfatter henholdsvis

- landbruk,
- veterinære og plantesanitære tiltak,
- tekstiler og klær,
- tekniske handelshindringer,
- handelsrelaterte investeringstiltak,
- tollverdi,
- anti-dumping,
- inspeksjon før forsendelse,
- importlisensiering,
- subsidier og utjevningsavgifter,
- beskyttelsestiltak og
- opprinnelsesregler.

I tillegg kommer to såkalte plurilaterale avtaler som innebærer at ikke alle WTO-medlemmene er parter til avtalene selv om de er forhandlet innenfor rammen av GATT-avtalen. Disse avtalene omhandler henholdsvis offentlige innkjøp og handel med sivile luftfartøyer.

Under GATS-avtalen er det fem avtaler om henholdsvis

- personbevegelser,
- lufttransport,
- finansielle tjenester,
- skipsfart og
- telekommunikasjoner.

mindre gunstige enn hva som gis tilsvarende innenlandske varer og tjenester.

3. *Prinsippet om bindende forpliktelser:* De betingelsene som gis som følge av forhandlinger, er bindende og kan bare endres i negativ retning for andre parter gjennom nye forhandlinger i WTO.

Det er unntak fra disse prinsippene for to hovedformål:

- å fremme regionalt økonomisk samarbeide. Medlemsland som deltar i slikt samarbeide kan på visse vilkår gi hverandre bedre betingelser enn de gir andre land (Et eksempel på et slikt samarbeid er EØS).
- å fremme eksport fra utviklingsland. Medlemsland kan ensidig gi bedre markedsadgang til varer fra utviklingsland enn fra andre land.

Hovedavtalene som nå er samlet under WTO,

omfatter Generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT), Generalavtalen om handel med tjenester (GATS), Avtale om handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter (TRIPS) og Tvisteløsningsavtalen. Til både GATT og GATS avtalene er det knyttet enkeltavtaler på ulike områder, jfr. Boks 3.1.

En svært viktig del av GATT og GATS avtalene utgjøres av de særskilte bindingslistene som inneholder detaljerte oversikter over de forpliktelser de enkelte medlemsland har påtatt seg, og eventuelt på hvilke vilkår. TRIPS-avtalen har ingen vedlegg eller lister.

Tvisteløsning er det andre sentrale elementet i WTO. Partene er forpliktet til å løse handelskonflikter seg imellom innenfor bestemmelsene i WTO. Tvisteløsning skjer i såkalte paneler som opprettes for hver sak. Det er etablert tidsfrister for alle etapper i tvisteløsningsprosessen. En avgjørelse i panelet kan ankes til et overordnet organ som tar den endelige beslutningen som alle involverte parter er forpliktet til å følge opp.

Panelets anbefalinger, eller ankeorganets endelige avgjørelse, kan bare forkastes dersom alle medlemmene av tvisteløsningsrådet (bestående av WTOs medlemmer) er enige i det. Denne automatikken, koblet til forpliktelsen ethvert medlem har til å bruke tvisteløsningssystemet i handelskonflikter (fremfor å ty til ensidige handelstiltak), sikrer medlemmene mulighet til å få prøvd sin sak for en internasjonal handelsdomstol med utsikt til en avgjørelse innen rimelig tid. Derfor er også tvisteløsningssystemet flittig brukt av medlemmene. Dersom ett medlem ikke retter seg etter avgjørelser tatt i WTOs tvisteløsningsorgan, kan andre medlemsland iverksette handelstiltak mot det. Fra tvisteløsningssystemet ble etablert i 1995 til utgangen av 2002 har 273 tvister blitt forelagt organet til behandling.

Det tredje kjennetegnet ved WTO er som *forum for forhandlinger*. GATT-avtalen ble utgangspunktet for åtte forhandlingsrunder hvorav de fem første i hovedsak dreide seg om tollnedsettelse for industrivarer. Enhver bindende avtale mellom mange land med ulike interesser vil som regel kreve langvarige forhandlinger. De første forhandlingsrundene ble avsluttet innen et år, men etter hvert som nye sektorer og regelverk ble inkludert, og flere land ble med, økte varigheten.

Den siste forhandlingsrunden under GATT-avtalen, Uruguay-runden, varte i syv år, hovedsakelig fordi landbruk og tjenester ble søkt integrert, og fordi alle forhandlinger ble sett i sammenheng. Denne såkalte «Single Undertaking»,

Boks 3.2 Tvisteløsning i WTO. Et eksempel

Den såkalte laksesaken mellom Canada og Australia, hvor Norge deltok som tredjepart, er en god illustrasjon av saksgangen i en tvisteløsningssak for WTO.

- Canada ba om konsultasjoner med Australia 5. oktober 1995.
- Panelet ble opprettet av Tvisteløsningsrådet 10. april 1997, og panelets deltakere ble utpekt 28. mai 1997 av Generaldirektøren.
- Panelets rapport forelå 12. juni 1998 – og ble anket av Australia.
- Ankeorganets rapport forelå 20. oktober 1998. Den ble vedtatt sammen med Panelrapporten 6. november 1998.
- Australia og Canada ble ikke enige om gjennomføringsperioden. Etter voldgift (hvor resultatet forelå 23. februar 1999) ble gjennomføringsperioden satt til 8 måneder fra 6. november 1998, dvs. til 6. juli 1999.
- 15. juli 1999 ba Canada om et «Gjennomføringspanel», da de hevdet at de nye australske tiltakene ikke tilfredsstilte WTO-regelverket.
- 18. februar 2000 fant det nye panelet at Australias gjennomføringstiltak ikke var tilstrekkelige. Denne rapporten ble deretter vedtatt av Tvisteløsningsrådet.
- Australia hadde i mellomtiden foretatt ytterligere endringer i sitt importregime for laks. Canada og Australia ble deretter enige om de siste endringene som Australia skulle foreta. Dette regelverket kom på plass våren 2000.

Totalt tok denne saken 4 ½ år fra Canada ba om konsultasjoner til de australske tiltakene ble tilfredsstillende endret. WTO-prosessen er likevel relativt hurtig sammenlignet med andre internasjonale tvisteløsningsorganer.

som var forhandlingsopplegget i Uruguay-runden og som sikret at «ingenting er forhandlet ferdig før alt er forhandlet ferdig», er blitt modell også for den pågående runden med forhandlinger (Doha-runden). For Norge er det en klar fordel at alle forhandlingsområder sees i sammenheng. Om vi må gi noe på ett område, kan vi kreve motytelser på andre områder.

At beslutninger i WTO fattes med enstemmighet innebærer i praksis at det forhandles mellom medlemmene inntil man blir enig. Beslutningsprosessen omfatter både formelle og uformelle forhandlinger hvor alle medlemmer er med, så vel som uformelle drøftinger mellom små grupper av land med samme, eller motstridende interesser. Mangel på informasjon om hva som foregår har imidlertid skapt misnøye blant land som ikke har kapasitet til å delta i uformelle drøftelser. Større grad av indre åpenhet har vært en viktig målsetting for utviklingslandene, og Norge har spilt en sentral rolle ved å foreslå tiltak som sikrer alle medlemsland innsyn i forhandlinger.

Når det gjelder åpenheten utad er det sterkt delte meninger blant medlemslandene. Utviklingslandene er generelt skeptiske til å gi ikke-statlige organisasjoner adgang til WTOs møter, med den begrunnelse at sterke pressgrupper kan søke å påvirke medlemslandene under forhandlinger. Norge har arbeidet for større åpenhet utad i WTO, og har foreslått flere tiltak for å bedre det sivile samfunns innsikt i WTOs virksomhet. Regjeringen har nær kontakt med representanter for det sivile samfunn og næringslivet om WTO-spørsmål, blant annet gjennom en rekke rådgivende utvalg med representanter for nærings- og organisasjonslivet.

3.2 Den nye forhandlingsrunden i WTO

Ministerkonferansen i Seattle i 1999 brøt sammen først og fremst på grunn av grunnleggende uenighet mellom USA og EU, men også fordi utviklingsland var sterkt misfornøyd med at deres interesser ikke var godt nok ivaretatt. I de to årene mellom møtene i Seattle og Doha ble mye arbeid nedlagt i å avklare hvor interessekonfliktene lå og hva de bunnet i. Det ble også innført nye arbeidsformer for å sikre at alle lands, herunder ikke minst utviklingslandenes, interesser ble tatt hånd om, jfr. kap. 3.1 over.

Terrorangrepene i USA den 11. september 2001 og frykten for at disse skulle føre til nye globale nedgangstider, la et press på alle WTOs medlemsland for å få til en ny runde med multilaterale forhandlinger. Ministerkonferansen i Doha høsten 2001 bar preg av medlemslandenes felles behov for en ny giv i internasjonalt handelssamarbeid. Det førte blant annet til at oppmerksomheten ble rettet mot utviklingslandenes behov og at store handelsaktører sa seg rede til å tone ned egne krav.

Ministererklæringen som alle medlemsland sluttet opp om i Doha, er et arbeidsprogram for forhandlinger på en rekke områder. Forhandlingsområdene omfatter landbruk, handel med tjenester, markedsadgang for industrivarer (inkludert fisk), handelsrelaterte immaterielle rettigheter, forbedring av WTO-regelverket og av fremgangsmåtene for tvisteløsning, samt problemstillinger knyttet til WTOs arbeid med forholdet mellom handel og miljø. Etter neste ministerkonferanse i Cancun i Mexico høsten 2003 er det dessuten lagt opp til å innlede forhandlinger om internasjonale regler for henholdsvis handel og investeringer, handel og konkurranse, åpenhet i offentlige anskaffelser og forenkling av handelsprosedyrer.

Det forhandles også om de deler av regelverket som utviklingslandene mener virker mot deres interesser eller ikke gir dem de særfordeler de mener de har krav på. Programmet gir dessuten retningslinjer for WTO-arbeidet utover det som skal forhandles, bl.a. hva angår elektronisk handel, særskilte problemer for små og sårbare økonomier, forholdet mellom handel, gjeld og finans, samt problemer knyttet til teknologioverføringer til utviklingsland.

Programmet er nødvendigvis et kompromiss mellom medlemslandenes ulike interesser. Det vil også de forhandlingene som erklæringen legger opp til tydeliggjøre. Utfordringen ligger i å forhandle tilfredsstillende løsninger for alle innen 2005. Forhandlingene må være sluttført på alle områder før det kan bli enighet om en endelig pakke.

Regjeringen ønsker å bruke denne forhandlingsrunden til å oppnå bedre rammebetingelser for norsk næringsliv. Mesteparten av norsk økonomi er godt tilpasset globale rammevilkår, men den er sårbar for tiltak som kan ramme våre eksportinteresser. Vi trenger derfor å styrke det globale handelsregelverket.

Den nye forhandlingsrunden blir også et viktig ledd i arbeidet for å bedre integrere de fattigste landene i internasjonal handel og øke deres muligheter til å dra nytte av en stadig mer sammenvevd verdensøkonomi og globaliseringens muligheter. Nettopp fordi disse spørsmål står så sentralt i forhandlingsrunden, omtales den gjerne som «utviklingsrunden» – Doha Development Round.

I det følgende vil de viktigste forhandlingsområdene, berørte norske interesser og Regjeringens syn gjennomgås.

Forhandlingene om WTOs regelverk

Regjeringen anser spørsmålet om forbedringer av selve WTO-regelverket for å være blant de mest sentrale forhandlingsområdene i Doha-runden. Mandatet fra Doha omfatter blant annet avtalene om anti-dumping, om subsidier og utjevningsavgifter, samt egne drøftelser av subsidier i fiskeriene. WTOs bestemmelser om regionale handelsavtaler inngår også i forhandlingene. For anti-dumping og subsidier skal det forhandles med sikte på å avklare og forbedre regelverket, samtidig som avtalenes grunnleggende begreper og prinsipper, samt virkemidler, effektivitet og mål skal bevares.

Erfaringene med regelverket som ble fremforhandlet i Uruguay-runden, særlig for anti-dumping, men også subsidier og utjevningsavgifter, er at disse ikke i tilstrekkelig grad gir beskyttelse mot misbruk og proteksjonisme. Anti-dumping er et særlig viktig tema for Norge på bakgrunn av tiltak som rammer norsk eksport.

Anti-dumpingavgifter kan pålegges eksportører som selger til lavere priser på eksportmarkedet enn hjemmemarkedet og som påfører skade på konkurrerende industri i importlandet. WTO-regelverket har imidlertid gitt en rekke land mulighet til å utforme nasjonale regelverk som kan hindre vanlig konkurranse. Norge ønsker derfor en klargjøring og styrking av regelverket for å forbedre disiplinen og for å redusere muligheten for vilkårlig skjønnsutøvelse og misbruk av regelverket.

Norske hovedinteresser når det gjelder avtalen om subsidier og utjevningsavgifter er at det skal være klare kjøreregler for subsidier som påvirker handelen og for utjevningsavgifter som benyttes som mottiltak mot subsidiert eksport. Det er i vår interesse å begrense medlemslandenes adgang til å subsidiere sin produksjon og handel med varer i et slikt omfang at subsidiene undergraver og hindrer normal konkurranse. Derfor mener Regjeringen at det fortsatt bør være forbudt å subsidiere eksport og direkte importsubstitusjon.

Samtidig er det norsk politikk at det skal være adgang til å støtte næringsvirksomhet og foreta overføringer mellom sektorer i samfunnet for nærmere bestemte formål. Tiltak mot handel med varer fra bedrifter eller sektorer som nyter godt av slike overføringer, bør være av minst mulig omfang, og bør ikke benyttes som proteksjonistisk virkemiddel.

Regjeringen mener at WTOs avtale om subsidier i hovedtrekk ivaretar de balanserte norske interessene, og det er derfor ikke i Norges interesse å foreslå omfattende endringer i avtalen. Når det gjelder bestemmelsene om utjevningssavgifter er det behov for økt disiplin for å redusere mulighetene for vilkårlig skjønnsutøvelse.

Markedsadgang for industriprodukter

Mandatet i ministererklæringen gir medlemmene i oppdrag å forhandle om markedsadgang for alle industriprodukter, inklusive fisk. I mandatet ligger også nedfelt hensynet til utviklingslandenes særskilte behov, både hva angår bedre adgang til industrilandenes markeder og hensynet til egne beskyttelsesbehov.

Det er en sentral målsetting å sikre ytterligere åpning av markedene for norsk eksport. Norske eksportnæringer er avhengig av markedsadgang. Det er først og fremst for fisk og fiskeprodukter at Norge har interesse av betydelige tollreduksjoner i andre land. Import av fisk og fiskeprodukter blir i mange viktige nåværende og potensielle eksportmarkeder fortsatt ilagt høye tollsatser. Økt markedsadgang vil bidra til å utløse det vekstpotensiale som ligger i eksport av fisk og fiskeprodukter, herunder fra oppdrettsnæringen. Også tekstil- og konfeksjonsindustrien har konkrete offensive interesser innen spesielle nisjer. Maritim IT og satelittbasert kommunikasjon, kjemikalier og miljø- og teknologiprodukter er andre områder av interesse for norsk industri. Norge går inn for at forhandlingene om markedsadgang skal lede til gjennomgående betydelige reduksjoner av alle tollsatser og avvikling av toll på industriprodukter i OECD-land.

Det er Regjeringens syn at det er en positiv sammenheng mellom internasjonal handel, teknologisk utvikling, produktivitet og økonomisk utvikling. En nedbygging av tollsatser som et resultat av den nye forhandlingsrunden i WTO vil åpne for økt samhandel og dermed være et viktig bidrag til økonomisk utvikling internasjonalt. Regjeringen ser det som viktig å sikre oppslutning fra utviklingslandenes side til en omfattende og helhetlig løsning i denne forhandlingsrunden. Som del av en større pakke med særskilte konseksjoner overfor utviklingslandene, er en fra norsk side også innenfor dette forhandlingsområdet innstilt på å gi utviklingslandene særskilt og differensiert behandling.

Tollreduksjoner i utviklingslandene vil i utgangspunktet også være gunstig for deres egen

økonomiske utvikling. Dette gjelder i forhold til nord-sør handel såvel som til sør-sør handel. Regjeringen har samtidig forståelse for at nedtrapingen foretas gradvis for å unngå store tap av statsinntekter, brå endringer i rammebetingelsene og uønskede sosiale kostnader. Det må blant annet tas hensyn til utviklingslandenes behov for å utvikle og dermed skjerme ny industri og arbeidsplasser midlertidig for konkurranse utenfra. Regjeringen legger derfor til grunn at utviklingsland skal kunne påta seg tollreduksjoner og andre forpliktelser i tråd med sitt utviklingsnivå.

Det kan ikke forventes tollreduksjoner av betydning fra de minst utviklede landenes (MUL) side. Derimot må det kunne forventes at de land som riktignok fortsatt tilhører gruppen av utviklingsland, men som har en høy industrialiseringsgrad, påtar seg forpliktelser i form av reell markedsadgang gjennom vesentlige tollreduksjoner, særlig for produkter av interesse for fattigere land.

Regjeringen varslet i St.prp. 1 (2002-2003) at den ønsker å fjerne de resterende tollsatser på industrivarer. Det vil særlig komme utviklingslandene til gode. Når en holder landbruks- og landbruksbaserte produkter utenom, gjenstår det nå



Figur 3.2 Forbedret markedsadgang for sjømat er en viktig målsetting for Norge

Kilde: Kjell Herskedal, SCANPIX

toll bare på klær og enkelte andre ferdige tekstilvarer. Dette er typiske utviklingslandsprodukter.

Landbruk

I henhold til WTOs landbruksavtale, som ble fremforhandlet under Uruguay-runden, ble det 1. januar 2000 igangsatt forhandlinger om landbruk. Doha-erklæringen stadfester den langsiktige målsetningen om å skape et rettferdig og markedsorientert handelssystem for jordbruksvarer. Erklæringen legger visse føringer på retningen av forhandlingene og graden av nye forpliktelser, idet det, uten å foregripe forhandlingsresultatet, skal tas sikte på å oppnå betydelige forbedringer i markedsadgangen, betydelige reduksjoner i handelsvridende intern støtte og reduksjoner med sikte på å fase ut alle former for eksportstøtte. Det var også enighet om at positiv særbehandling av utviklingslandene er en integrert del av forhandlingene og at det skal tas hensyn til de ikke-handelsmessige sidene ved landbruket.

Landbruk er et av de vanskeligste temaene i den nye forhandlingsrunden. Den såkalte Cairns-gruppen (bestående av 14 landbrukseksporterende utviklingsland og 3 landbrukseksporterende industriland) stiller omfattende krav til ytterligere liberalisering og ønsker at handelen med landbruksvarer skal reguleres på samme måte som handelen med industrivarer. Tilsvarende synspunkter fremmes av USA. En rekke utviklingsland utenom Cairns-gruppen krever liberalisering i industrilandene, kombinert med krav om unntak og fleksible løsninger for deres eget landbruk. Mange av disse legger også vekt på å beholde tollpreferanser til i-landsmarkedene.

For Norges del er det viktig å ha fortsatt handlingsrom til å føre en nasjonal landbrukspolitikk. Fra norsk side har man understreket at det må være mulig å opprettholde en landbrukssektor under vanskelige klimatiske forhold og ivareta ikke-handelsmessige forhold som distriktshensyn, matvaresikkerhet, vern av kulturlandskapet og biologisk mangfold (såkalte multifunksjonelle hensyn). EU, Sveits og Japan er blant øvrige WTO-medlemmer Norge samarbeider nært med for å oppnå fleksible løsninger som ivaretar slike hensyn. Norge har forpliktet seg til videre forhandlinger basert på gjeldende landbruksavtale og ministererklæringen fra Doha. Retningen på forhandlingene er gitt, og Norge settes under sterkt press for ytterligere liberalisering.

Selv om det ikke er mulig å forutsi utfallet av forhandlingene, synes det klart at landbruket er

det området i Norge som trolig vil bli mest påvirket av endrede internasjonale rammebetingelser som følge av den nye forhandlingsrunden i WTO. Forpliktelser om bedret markedsadgang og reduksjoner i intern støtte vil ventelig føre til reduserte tollsatser og mer restriksjoner for visse typer budsjettstøtte. Avhengig av størrelsen på reduksjonene i internstøtte og toll, vil dette kunne forsterke strukturendringene i norsk landbruk og redusere handlingsrommet for å ivareta de nevnte ikke-handelsmessige forhold. For norske forbrukere vil økt konkurranse kunne gi fordeler i form av bredere vareutvalg og lavere priser. Økt import vil imidlertid også kunne medføre ulemper i form av større press mot målsettinger knyttet til trygg mat.

For mange utviklingsland kan det være store gevinster å hente på bedret markedsadgang for landbruksvarer. Regjeringen har allerede innført toll- og kvotefri adgang for produkter fra MUL. Regjeringen vil tom ledd i den pågående forhandlingsrunden så vel som ved forbedringer i den generelle preferanseordningen (GSP). Samtidig er det norsk syn at regelverket må åpne for at det kun foretas begrensede tollreduksjoner for nøkkelproduktgrupper.

Regjeringen mener videre at det er behov for et strengere regelverk knyttet til alle former for eksportsubsidier, selv om dette kan få konsekvenser for norsk landbrukseksport. For utviklingslandene vil det være en stor fordel å slippe å konkurrere mot industrilands salg av subsidierte matvarer. Norge har foreslått at reduksjonen i den mest handelsvridende interne landbruksstøtten bør deles i to. Støtten til varer for eksport bør reduseres mer enn støtte til varer omsatt på hjemmemarkedet. Støtte under produksjonsbegrensende programmer og støtte som har liten eller ingen effekt på produksjon og handel bør videreføres som i gjeldende avtale.

Liberalisering av handelen med tjenester

Tjenesteforhandlingene er en viktig del av forhandlingsrunden. Tjenester utgjør nå over 60% av verdens bruttoprodukt og er den raskest voksende del av verdensøkonomien. Norges eksport av tjenester beløp seg i 2001 til ca. 165 milliarder kroner, som tilsvarer omkring 24 prosent av Norges samlede eksportinntekter.

Utgangspunktet er at avtalen om handel med tjenester (GATS) som ble inngått under Uruguay-runden forpliktet landene til å starte nye forhandlinger om ytterligere liberalisering fra januar



Figur 3.3 Regjeringens målsetting er at Norge fortsatt skal ha handlingsrom til å føre en nasjonal landbrukspolitikk

Kilde: Erik Thorberg, SCANPIX

2000. Tjenester er derfor blant de forhandlingsområder som er kommet lengst.

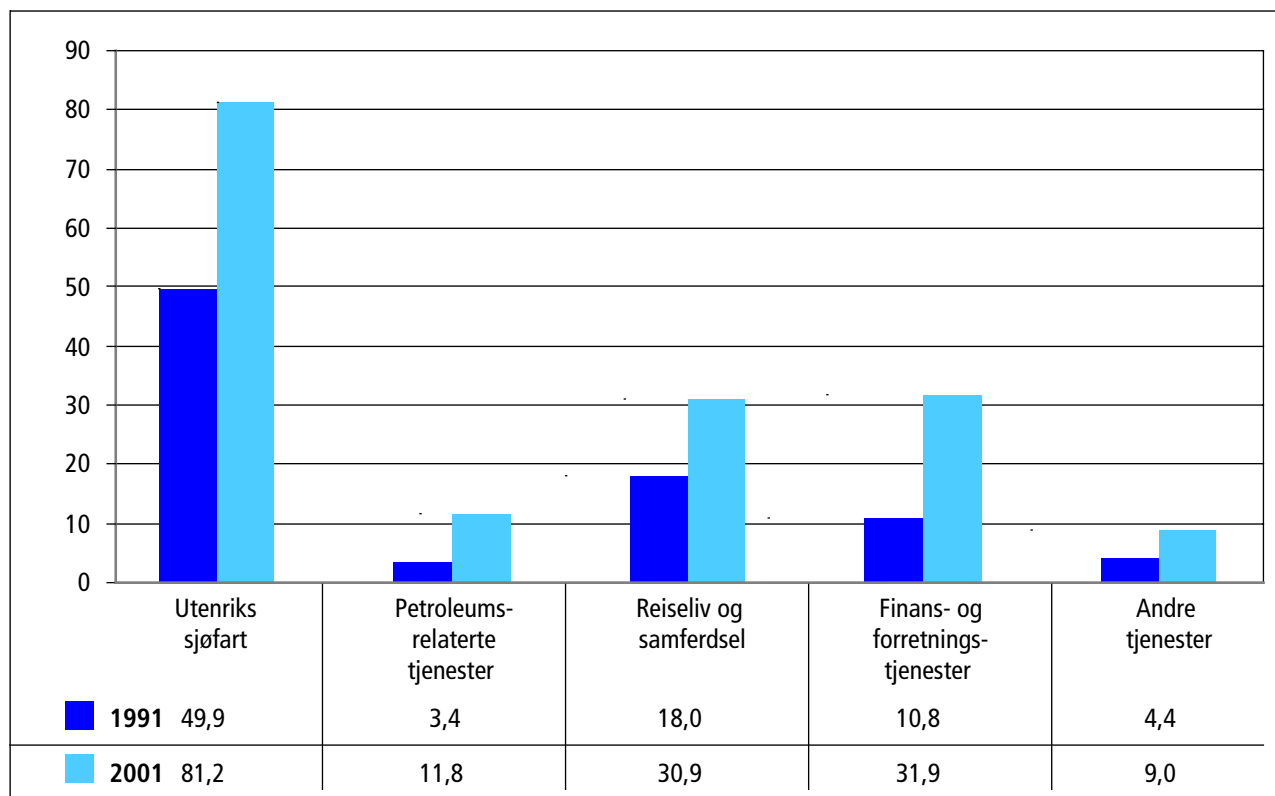
GATS omfatter handel med tjenester som omsettes kommersielt. Offentlige tjenester omfattes med andre ord ikke av GATS-avtalen. Det er heller ingen bestemmelser som pålegger stater å privatisere offentlige institusjoner eller å kjøpe inn tjenester fra det private. Spørsmål om privatisering eller konkurranseutsetting er derfor ikke tema for forhandlingene. Forhandlingene kan derfor ikke benyttes til å presse noen land til å privatisere eller konkurranseutsette offentlige tjenester. GATS slår fast medlemmenes rett til å foreta reguleringer for å tilgodese nasjonale politiske målsettinger, for eksempel innenfor miljø og helse. Medlemmene bestemmer selv hvilke forpliktelser de vil påta seg. Forpliktelsene føres opp i spesielle bindingslister for hvert enkelt land. Liberalisering innebærer likebehandling av de områder av en tjenestesektor som nasjonale myndigheter selv har vedtatt å åpne for handel.

Forhandlingene foregår ved at land fremmer krav/forslag til andre medlemsland om forbedringer man ønsker at det andre land skal foreta når det gjelder betingelsene for markedsadgang i bindingslistene. De viktigste sektorene for Norge i

tjenesteforhandlingene er maritime tjenester, energirelaterte tjenester og telekommunikasjon. Norge har fremmet bilaterale forhandlingsforslag/krav overfor et femtittalls land. Det er lagt vekt på at forhandlingene skal sikre best mulig adgang til verdensmarkedene for norske eksportører fra 2005 og fremover og dermed sikre rammebetingelsene for norske eksportnæringer.

På det maritime område er det fra norsk side en viktig målsetting at flest mulig medlemsland skal påta seg forpliktelser til å praktisere et liberalt regime for internasjonal skipsfart. Forhandlingene om skipsfart ble ikke sluttført under Uruguay-runden. Få land har påtatt seg liberaliseringsforpliktelser. Norge går inn for at dagens liberale praksis skal reflekteres i medlemslandenes forpliktelser og dermed sikre en forutsigbar og åpen markedsituasjon for næringen i fremtiden.

Energirelaterte tjenester er en av de viktigste sektorer for Norge. Internasjonalisering av den kompetanse og teknologi norsk industri har opparbeidet seg gjennom 30 år på norsk sokkel, har stor betydning for norsk industri. I dag konkurrerer mer enn 90 norske selskaper på verdensmarkedet innen olje og gass. Forutsigbare og stabile internasjonale rammebetingelser og bedret mar-



Figur 3.4 Sammensetning av og utvikling i norsk eksport av tjenester 1991-2001

Tall i milliarder kroner. Merknad: Petroleumsrelaterte tjenester inkluderer bl.a. oljeboringstjenester og rørtransport

Kilde: Statistisk Sentralbyrå 2002

kedsadgang er av stor betydning for selskapene. Norges forhandlingsforslag går ut på bred liberalisering for olje, gass og elektrisitet, herunder leting, utvinning, produksjon, distribusjon og markedsføring.

Innenfor telekommunikasjon og informasjonsteknologi arbeides det for at flest mulig land skal påta seg liberaliseringsforpliktelser, noe som vil bidra til større likebehandling, billigere teleløsninger og bedre global tilgang til telekommunikasjonstjenester. Norge har et svært liberalt handelsregime for teletjenester og har utelukkende offensive interesser på området.

Innenfor finans- og forsikringstjenester går Norge særlig inn for å oppnå forbedrede konkurransevilkår innenfor sjøforsikring, der Norge har en betydelig andel av verdensmarkedet. Innenfor yrkes- og forretnings-tjenester¹ er det mange små og mellomstore bedrifter som vil ha fordeler av å oppnå større åpenhet og mer likeverdige konkur-

ranseforhold. Norge har et liberalt regime for finansielle tjenester og forretnings-tjenester sammenlignet med mange andre land.

Når det gjelder miljø-tjenester, arbeides det for tiltak som kan bidra til større miljøgevinster på global basis gjennom å utvikle handelen med moderne miljø-tjenester, som er i rask vekst. I innledningen til de norske miljøforslagene er det slått fast at forslagene ikke berører offentlig virksomhet og ikke skal forstås å innebære privatisering av offentlig virksomheter eller av statlig eide bedrifter.

Handel med kulturelle og audiovisuelle tjenester er ofte et politisk sensitivt område. Dette henger sammen med at disse tjenester – og særlig mediene er bærere og formidlere av et lands kultur og kulturytringer. De fleste unntakene Norge i dag har på tjenesteområdet, gjelder audiovisuelle tjenester. Samtidig står Norge fritt til å subsidiere blant annet kulturtjenester etter GATS-avtalen. Dermed kan vi beholde og fritt endre de eksisterende restriksjonene, støtteordningene og regionale samarbeidsavtalene, jfr. kap. 7.

¹ Yrkes- og forretnings-tjenester omfatter blant annet profesjoner som rådgivende ingeniører, revisorer og arkitekter, og tjenestetypene som utleie, eiendomsmeistring og datatjenester.

Også det internasjonale marked for handel med utdanningstjenester er i rask vekst, bl.a. som følge av den teknologiske utvikling med nye undervisningsformer. Dette dreier seg om tjenester som fremstår som et supplement til de offentlige undervisningstjenester. Det søkes å legge til rette for at Norge kan ta del i dette voksende marked, samtidig som man fra norsk side går inn for at liberalisering av utdanningstjenester sees i sammenheng med arbeidet for bedre kvalitet i det internasjonale utdanningstilbud, slik dette bla. kommer til uttrykk i UNESCOs arbeid.

Regjeringen støtter den overordnede målsettingen om å liberalisere handelen med tjenester i WTO. Norge vil ikke bare ha fordeler av liberaliseringen som eksportør, men også ved at liberaliseringen fører til lavere priser og til best mulig kvalitet på de tjenester som vi trenger. En liberal handelspolitikk på tjenestemarkedet bidrar således til å gjøre Norge mer konkurransedyktig.

Samtidig er det Norges holdning at WTO-forhandlingene skal bidra til at særlig utviklingslandene skal høste fordeler av de muligheter for økonomisk vekst og utvikling som handelssystemet gir. Dette forutsetter imidlertid bedre integrering av utviklingslandene i verdenshandelen, bl.a. gjennom forhandlingene om handel med tjenester, noe som er reflektert i mandatet for tjenesteforhandlingene.

Norske krav i tjenesteforhandlingene har derfor ulik utforming, avhengig av om de er fremmet overfor industriland, mellominntektsland eller de fattigste landene. Industrilandene mottar ordinære forhandlingskrav. Overfor de to sistnevnte gruppene land signaliseres fleksibilitet og at utviklingslandenes interesser vil prioriteres i forhandlingene. Overfor de fattigste landene inviteres det i tillegg til dialog om innholdet i de endringer som foreslås. Det er videre opp til landene som mottar krav og forslag fra andre land, selv å vurdere om og i tilfelle hvilke forpliktelser de eventuelt vil påta seg.

Handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter (TRIPS)

WTOs avtale om handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter (TRIPS-avtalen) er i stor grad basert på eksisterende internasjonale konvensjoner som forvaltes av Verdensorganisasjonen for immaterialrett (WIPO), en særorganisasjon i FN-systemet. Det sentrale i TRIPS-avtalen er at den stiller visse minimumskrav til det vern av immaterielle rettigheter som medlemsstatene plikter å

innarbeide i sin lovgivning. TRIPS-avtalen beskytter blant annet patenter, varemerker og åndsverk mot bruk eller kopiering uten tillatelse.

TRIPS-avtalen gir patentsøker rett til patent på en oppfinnelse hvis oppfinnelsen er ny, skiller seg tilstrekkelig fra tidligere oppfinnelser og kan utnyttes industrielt. Får man patent, har man rett til å utnytte patentrettighetene eksklusivt i minimum 20 år. Denne tidsbegrensede eneretten stimulerer til nødvendig innovasjon og forskning. Patenter er særlig viktig for produkter med høye utviklingskostnader som lett kan kopieres, for eksempel legemidler.

De økonomiske og sosiale virkningene av patenter har lenge vært gjenstand for debatt. Dersom det ikke foreligger substitusjonsprodukter, vil den enerett som patentet gir vanligvis medføre høyere priser for forbrukerne. Samtidig vil utviklingen av nye produkter og produksjonsprosesser være til fordel for samfunnet. Alt i alt søker TRIPS-avtalen en balanse mellom det langsiktige målet om å stimulere til forskning og utvikling av nye produkter, og det kortsiktige målet om å gi tilgang på rimelige vilkår til eksisterende patenterte produkter og produksjonsprosesser.

En del utviklingsland hevder imidlertid at patenter og andre immaterielle rettigheter ikke bidrar til fattigdomsreduksjon og utvikling. De mener at slike rettigheter vrir konkurransen i favør av de store og etablerte selskapene og begrenser de fattigste landenes mulighet til å utvikle et konkurransedyktig næringsliv. På den annen side fremheves det ofte at næringslivet vil kunne kvie seg for å investere i de utviklingsland som ikke i tilstrekkelig grad beskytter immaterielle rettigheter. Hensynet til forskning og utvikling tilsier også behov for beskyttelse av slike rettigheter. Hensynet til forskning og utvikling tilsier også behov for beskyttelse av slike rettigheter. TRIPS-avtalen pålegger de minst utviklede landene å gjennomføre avtalen innen 2006. Gjennom Doha-erklæringen har de fått utsettelse frem til 2016 med å innføre patent på legemidler.

Ifølge TRIPS-avtalen skal det bl.a. kunne gis patent på oppfinnelser hvor gener og mikroorganismer samt mikrobiologiske fremgangsmåter inngår. Dette reiser en del problemstillinger i forhold til konvensjonen om biologisk mangfold, hvor et av hovedformålene er å bidra til en rettferdig fordeling av utbyttet fra biologisk materiale. Konvensjonen forutsetter at tilgang til genmateriale skal kunne gjøres avhengig av forhåndssamtykke fra det landet som eier genmaterialet. Det pågår drøftelser i WTO om hvordan TRIPS-avta-

Boks 3.3 TRIPS og legemidler

Legemiddelindustrien er blitt kritisert for å ikke gjøre nok for fattige mennesker i u-landene. I forbindelse med hiv/aids-epidemien er det f.eks. blitt klart at mange legemiddelfirmaer har latt være å markedsføre egnede legemidler i de fattigste landene, eller har satt prisen så høyt at store befolkningsgrupper ikke har hatt råd til dem. En del større legemiddelprodusenter har imidlertid begynt å tilby rimelige legemidler mot hiv/aids, blant annet ved å differensiere prisene på patenterte legemidler i forhold til kjøpekraften i det enkelte land, eller ved at de gis som gaver.

TRIPS-avtalen gir landene en mulighet til å skaffe seg rimeligere patenterte legemidler ved bruk av såkalt tvangslisens. Tvangslisens innebærer at en domstol eller administrativ myndighet kan gi andre enn patenthaver rett til å produsere (eller importere) et patentert produkt uten patenthavers samtykke. Tvangslisens gis imidlertid sjelden for legemidler, ettersom det som regel er svært kostbart og teknisk krevende å starte slik produksjon, med mindre patenthaver går inn med aktiv støtte og medvirkning.

I tillegg inneholder TRIPS-avtalen flere begrensninger i adgangen til tvangslisensivering. Ministererklæringen fra Doha om TRIPS og offentlig helse slår fast at TRIPS-avtalen verken er eller skal være til hinder for å håndtere nasjonale folkehelseproblemer. Dette betyr i praksis at i en krisesituasjon kan patentrettigheter settes til side for at et land skal kunne skaffe rimelige medisiner ved å produsere dem selv. Det arbeides nå med å utvikle et regelverk som vil gjøre det mulig også for de fattigste utviklingslandene uten egen produksjonskapasitet å skaffe seg rimelige medisiner. Norge har støttet utviklingslandenes interesser i disse forhandlingene.

len eventuelt kan fremme målsettingene i konvensjonen. Norge har tatt til orde for at det bør vurderes hvorvidt TRIPS-avtalen bør inneholde en bestemmelse som pålegger eller tillater et land å kreve at patentsøker oppgir opprinnelsessted for biologisk materiale. Dermed kan det lettere kontrolleres om patentsøker har oppfylt leverandørlandets krav om eventuelt vederlag.

Handel og miljø

Mandatet som ble gitt i Doha innebærer forhandlinger om forholdet mellom WTO-regelverket og spesifikke handelsforpliktelser i multilaterale miljøavtaler (MEA), om samarbeide mellom WTO og MEA-sekretariatene, samt om nedbygging av toll og ikke-tariffære hindringer for miljøprodukter og tjenester. WTOs komité for handel og miljø har også fått i oppgave å vurdere blant annet virkningene av miljøtiltak på eksport fra utviklingsland.

Drøftelsene i WTO om forholdet mellom handel og miljø har vært preget av en rekke industrilands bestrebelser på å integrere miljødimensjonen mer eksplisitt i regelverket for global handel og sterk motstand fra utviklingsland mot å tilføre det multilaterale handelssystem en slik miljødimensjon. Utviklingslandene frykter bl.a. at slike miljøregler kan bli brukt for å stenge deres varer ute fra industrilands markeder.

Fra norsk side har en av de sentrale målsettingene vært at arbeidet i WTO skal gjenspeile hensynet til miljø, og at WTO-avtalens målsetting om bærekraftig utvikling skal reflekteres i forhandlingene. Som hjelpemiddel til dette formål har Norge og en rekke andre industri- og utviklingsland ønsket å få foretatt miljøgjennomganger for å vurdere positive så vel som negative følger av handelsliberalisering.

En rekke multilaterale miljøavtaler gjør bruk av ulike handelsrelaterte virkemidler for å oppnå miljømål, hvorav noen er klare forpliktelser, mens andre overlater til partene å avgjøre hvorvidt bruk av handelstiltak er egnede virkemidler. Samtidig har de fleste stater gjennom sitt medlemskap i WTO bundet seg til å følge WTOs handelspolitiske kjøreregler.

Regjeringen mener at WTO og multilaterale miljøavtaler er sidestilte internasjonale virkemidler som er utviklet for å ivareta det internasjonale samfunns ulike behov, og at det ikke er noe hierarki mellom avtalene. Norges holdning er at WTO-medlemmer som er parter i miljøavtaler med bestemmelser om bruk av handelstiltak, bør søke å løse en eventuell konflikt seg imellom innen miljøavtalens rammer. Ikke-parter har som WTO-medlemmer rett til å benytte WTOs tvisteløsningssystem for å få vurdert om handelstiltakene har hatt konsekvenser for dem som er i strid med bestemmelsene i WTO-regelverket.

WTO er ingen miljøorganisasjon, men har bærekraftig utvikling som en av sine målsettinger. Miljøhensyn er også reflektert i de generelle unn-taksartiklene til WTO-avtalene. Det er viktig at

miljøhensyn gjenspeiles i WTO-regelverket så vel som i nye forhandlinger om handelsliberalisering. Regjeringen mener dette kan ivaretas med mandatet fra Doha. Regjeringen vil i denne sammenheng arbeide for at miljøprodukter blir globale frihandelsprodukter.

Internasjonale regler for investeringer og konkurranse

Utviklingen internasjonalt viser at handel og investeringer henger nøye sammen og forsterker hverandre. Utfordringen er å få spredd investeringer på flere land slik at land som nå er marginalisert, kan integreres i det produksjonsnettverket som er ett viktig trekk ved globaliseringen. Internasjonale investeringsregler kan bidra til dette, ved å sikre investorer mer likebehandling og bedre forutsigbarhet i forhold til vertslandene. Samtidig vil internasjonale konkurranseregler kunne begrense de store flernasjonale selskapers mulighet til å benytte en mer liberal etableringsadgang til å dele markedene seg i mellom og å ta høyere priser.

Det er stor uenighet om det er ønskelig med egne avtaler om investeringer og konkurranse i WTO. De fleste industriland er positive til multilaterale regler utfra ønsket om bedre forutsigbarhet og mindre forskjellsbehandling. Mange utviklingsland har derimot vært skeptiske fordi de frykter at slike regler vil svekke nasjonal suverenitet og frata dem muligheten til å styre nasjonal industriutvikling i den retning de selv ønsker. Samtidig har mange utviklingsland inngått bilaterale investeringsavtaler seg imellom eller med industriland. Det er til nå inngått over 1800 tosidige investeringsavtaler verden over, noe tilhengerne av multilaterale regler mener er en begrunnelse i seg selv for å etablere en multilateral avtale i stedet. Stadig flere utviklingsland vedtar dessuten egne nasjonale konkurranselover. I Doha ble det enighet om å bruke tiden frem til neste ministermøte høsten 2003 for å avklare på hvilket grunnlag forhandlinger skal føres.

Norge har lang erfaring som vertsland for utenlandske investeringer. Det norske regelverket ble tidlig utformet med henblikk på å særbehandle innenlandske aktører. Fra norsk side er det følgelig en viss forståelse for ulike hensyn utviklingsland viser til når de uttrykker skepsis til et forpliktende internasjonalt regelverk. Samtidig vil forutsigbarheten i et slikt regelverk bidra til å stimulere til utenlandske investeringer i infrastruktur og produksjonsanlegg i land som har

behov for utenlandsk kapital. Et forpliktende regelverk kan også bidra til at slike investeringer blir mer langsiktige og fører til en større grad av kapital- og kunnskapsoverføring. Norske bedrifter har også interesser av best mulig beskyttelse for sine investeringer. Alt i alt er det norsk holdning at vertslandets rettigheter må ivaretas i en eventuell multilateral avtale om handel og investeringer, ved at investors forpliktelser bør fremgå like klart som deres rettigheter.

Regjeringen mener at det også er i Norges interesse at det etableres globale regelverk for handel og konkurranse. Under et slikt regelverk må prinsippet om likebehandling gjelde. Samtidig må det være mulig for blant annet utviklingslandene å få ordninger som gjør det mulig for dem å unnta viktige samfunnsområder fra et multilateralt konkurranseregulativ, dersom dette kan fremme egen industris fremtidige konkurransevne.

3.3 Fattigdomsbekjempelse og integrasjon av utviklingslandene i det multilaterale handelssystem

Regjeringen vil føre en utviklingspolitikk der fattigdomsbekjempelse står i sentrum. Norge skal bidra aktivt til å oppfylle de internasjonale utviklingsmålene som er vedtatt av FN med tilslutning fra Verdensbanken, Det internasjonale valutafondet og OECD. Med bistandsressurser alene vil en aldri nå tusenårsmålene eller bekjempe fattigdommen.

Næringsutvikling, handel og verdiskapning er av avgjørende betydning for å nå tusenårsmålene. Disse spørsmålene har derfor fått en sentral plass i Regjeringens handlingsplan for fattigdomsbekjempelse og i Regjeringens strategi for næringsutvikling i sør. Gjennom avbinding av bistand har en også lagt til rette for økt kjøp av varer og tjenester i utviklingsland, og det oppmuntres aktivt til dette gjennom utviklingssamarbeidet.

Det er også i Norges interesse å bidra til utvikling og integrasjon av fattige land i det internasjonale samfunnet og den internasjonale økonomien. Mange fattige land er i dag marginalisert i verdensøkonomien og fremstår som svake handelspartnere. Potensielt representerer de likevel interessante markeder som med noe bedre kjøpekraft kan bidra til økt omsetning av varer fra både industriland og utviklingsland. De utviklingslandene som har greid en omstilling fra stagnasjon til vekst er eksempler på dette. Det er i alles inter-

Boks 3.4 Doha – utviklingsrunden

På WTOs ministerkonferanse i Doha høsten 2001 sto utviklingslandenes behov sentralt, og den nye forhandlingsrunden er derfor blitt kjent som utviklingsrunden.

Ministererklæringen fra Doha understreker allerede i artikkel 2 at medlemslandene vil plassere utviklingslandenes behov og interesser i sentrum for WTOs arbeidsprogram frem mot 2005. WTO vil fortsette innsatsen for å sørge for at utviklingsland, og især de minst utviklede, kan sikre seg en del av veksten i internasjonal handel som står i forhold til behovene i deres økonomiske utvikling.

Artikkel 5 understreker at de utfordringene som medlemsland møter ikke kan løses gjennom handelsavtaler alene, og at WTO vil fortsette samarbeidet med Bretton Woods-institusjonene for å oppnå større samsvar i utforming av global økonomisk politikk.

I *artikkel 13* forplikter medlemslandene seg til omfattende forhandlinger som tar sikte på en

vesentlig forbedring av markedsadgangen, reduksjon av alle former for eksportsubsidier med sikte på gradvis å avskaffe dem, samt vesentlig reduksjon av handelsvridende intern støtte.

Artikkel 16 understreker enighet om forhandlinger som, med unntak for landbruksvarer, tar sikte på å redusere eller om nødvendig oppheve tollsatser særlig for varer som har eksportinteresse for utviklingsland.

Flere punkter omhandler bindende forpliktelser om faglig bistand og kapasitetsbygging til utviklingsland. For eksempel forplikter medlemslandene seg i *artikkel 21* til internasjonalt samarbeid for å øke støtten til bistand og kapasitetsbygging på området handel og investeringer.

Artikkel 49 vektlegger at forhandlingene skal føres på en åpen måte mellom medlemmene for å sikre faktisk deltakelse fra alle parter, sikre fordeler for alle deltakere og oppnå en helhetlig balanse i forhandlingsresultatet.

esse å bidra til at flere fattige utviklingsland kommer over i en slik positiv utvikling.

Det er nær sammenheng mellom arbeidet for stabile og gode nasjonale rammevilkår i utviklingslandene selv på den ene siden og internasjonale rammevilkår på den andre. Regjeringen vil gjennom forhandlingene i WTO så vel som gjennom ensidige norske tiltak gi utviklingsland økt adgang til det norske marked. Ved å bidra til en vellykket forhandlingsrunde i WTO vil Regjeringen også bidra til å bedre utviklingslandenes adgang til andre lands markeder. Samtidig er det klart at utviklingslandene selv vil kunne ha fordeler av å åpne sine egne markeder i større grad. Det vil kunne effektivisere økonomiens virkemåte, og utenlandske investeringer gir et land muligheter til å benytte seg av både utenlandsk kapital og ny teknologi, begge deler ofte mangelvare i fattige land. Også sør-sør handel vil kunne bidra positivt til økonomisk utvikling i utviklingslandene.

Doha-erklæringen og utviklingsland

Doha-erklæringen forutsetter at det skal tas spesielt hensyn til utviklingslandene innen de enkelte forhandlingsområdene. I tillegg er enkelte deler

av erklæringen spesielt rettet mot utviklingslandene. Dette gjelder bl.a. omtalen av deres behov for positiv særbehandling og faglig bistand, samt at det skal tas særlig hensyn til de minst utviklede landene. I tillegg ble det vedtatt en egen erklæring om TRIPS og offentlig helse som slår fast at TRIPS-avtalen verken er eller skal være til hinder for å håndtere nasjonale folkehelseproblemer.

Regjeringen støtter målsettingen om å integrere utviklingslandene bedre i det multilaterale handelssystemet. Samtidig legger Regjeringen vekt på at det må tas hensyn til et lands utviklingsnivå når man skal bli enige om hvilke forpliktelser landet skal påta seg. Utviklingslandenes forventninger og krav i forhold til norske interesser innen de ulike forhandlingsområdene vil bli vurdert nøye. Regjeringen vil fortsatt bidra gjennom ulike kanaler til at utviklingslandenes forhandlingskapasitet blir bygget ut for bedre å møte de utfordringer denne forhandlingsrunden innebærer.

Utviklingslandene er en meget *heterogen* gruppe i WTO, fra land som er medlemmer av OECD (Mexico, Sør-Korea) eller er viktige handels- og finanssentra (Hong Kong og Singapore), til MUL som Bangladesh og Malawi. Statusen som utviklingsland er selvvalgt, og gir blant annet GSP-behandling (nedsatt toll eller tollfrihet). Det

er et tankekors at land som Singapore og Hong Kong, med individuell kjøpekraft på samme nivå som Frankrike, kan påberope seg status som utviklingsland. Regjeringen mener tiden nå er inne for å se nærmere på utviklingslandsbegrepet i WTO slik at særordningene bedre kommer de fattigste land til gode.

Forbedret markedsadgang er utviklingslandenes første og viktigste krav i den nye forhandlingsrunden. Det gjelder særlig for industriprodukter som tekstil og konfeksjon, landbruksprodukter, og egne statsborgeres mulighet til å arbeide i andre land på midlertidige vilkår. Dette er krav som er vanskelige å imøtekomme for industrilandene. Mange industriland har en tekstilnæring som krever beskyttelse, mange har en landbruksnæring som er beskyttet og subsidiert, og arbeidsinnvandring er politisk problematisk. Skal Dohas dagsorden for utvikling gi resultater som står i forhold til utviklingslandenes krav og forventninger, vil det kreve strukturelle tilpasninger, omlegging av næringspolitikk og mer fleksible ordninger for midlertidige personbevegelser.

Regjeringen vil legge til rette for større import av produkter fra utviklingsland. Produkter fra MUL har i dag toll- og kvotefri adgang til det norske markedet. Under den nye runden med forhandlinger i WTO går Norge inn for at OECD-land skal bygge ned og avvikle tollene på industrivarer, herunder tekstil og konfeksjon. Når det gjelder tollreduksjoner på landbruksvarer vil Regjeringen ta særlig hensyn til produkter som er av spesiell interesse for utviklingsland.

I tillegg til toll møter utviklingsland ofte hindringer på industrilandenes markeder i form av krav knyttet til *helse- og miljølovgivning*. For matvarer, næringsmidler og planter stiller industrilandene særlig strenge krav. Kravene må være i samsvar med WTO-regelverket. WTO-avtalen om veterinære og plantesanitære tiltak (SPS) og avtalen om tekniske handelshindringer (TBT) bestemmer i hvilken grad medlemslandene kan benytte handelshindrende tiltak for å beskytte folke-, dyre- og plantehelse (SPS) og ivareta hensynet til kvalitet, merking, forbrukervern m.m. (TBT).

Felles for både SPS- og TBT-avtalene er at nasjonale tiltak ikke må medføre større begrensninger på den internasjonale varehandelen enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med tiltaket. Videre kan medlemslandene ikke forskjellsbehandle utenlandske produkter i forhold til egne produkter eller særbehandle produkter fra visse land.

Mange utviklingsland – særlig de fattigste landene – mangler nødvendige kunnskaper om de ulike industrilandenes regelverk. De mangler også kompetanse og infrastruktur for å kunne oppfylle de krav som stilles til produktene. Det er derfor et stort behov for faglig bistand for å sette de fattigste utviklingslandene i stand til å kunne utnytte sitt eksportpotensial – særlig i forhold til de begrensninger som gjelder innenfor SPS-området. Dette kan f.eks. gjelde krav til hygiene og laboratoriesystemer.

Regjeringen vil bidra med teknisk og finansiell bistand for å sette utviklingslandene bedre i stand til å tilfredsstille industrilandenes krav.

Et viktig ledd i arbeidet med å fremme økt markedsadgang for matvarer er utviklingslandenes deltakelse i WHO og FAOs felles organisasjon for standardisering av matvarer, Codex Alimentarius. WHO og FAO lanserte i februar 2003 et eget fond (Codex Trust Fund) for å øke utviklingslands deltakelse i Codex-arbeidet. Norge har signalisert støtte til fondet under forutsetning av at midlene kommer de minst utviklede landene til nytte.

Positiv særbehandling av utviklingslandene går igjen i alle WTO-avtalene. Utviklingslandene krever at regelverket skal ta mer hensyn til deres situasjon gjennom unntak og overgangsordninger. Det ble vedtatt i Doha at det skal foretas en gjennomgang av disse bestemmelsene for å gjøre dem mer effektive. Utviklingslandene legger også stor vekt på hvordan dagens regelverk iverksettes og har i denne forbindelse fremmet en rekke forslag som også drøftes videre i tråd med enigheten fra Doha. Noen av forslagene faller klart utenfor WTOs kompetanse. Andre forslag innebærer reell reforhandling av eksisterende WTO-avtaler. Utviklingslandene har høye forventninger til dette arbeidet. Regjeringen mener det er viktig at utviklingslandene oppnår konkrete resultater på dette feltet. Dette kan f.eks. omfatte snarlig etablering av en egen overvåkingssystem for å forbedre etterlevelsen av disse bestemmelsene. Men det er samtidig viktig å påse at selve regelverket ikke svekkes.

Utviklingsland har behov for *handelsrelatert faglig bistand* for å kunne gjennomføre og etterleve sine forpliktelser, få maksimal nytte av å være medlem av WTO og for å kunne delta aktivt i forhandlingene. Norge tok i sin tid initiativ til opprettelse av et eget fond for handelsrelatert bistand til de minst utviklede medlemmene av WTO (Doha Development Fund), og Norge bidrar med 6 millioner kroner til dette fondet. Norge har også foreslått at faglig bistand bør finansieres over WTOs

regulære budsjett. Forslaget har ikke fått allmenn tilslutning ennå.

Utviklingsland har ikke bare behov for handelsrelatert bistand slik at de kan følge opp sin deltakelse i WTO, men også for å trekke størst mulig fordel av å delta i global handel. Mange tiltak innen handelsrelatert bistand, særlig langsiktig kapasitetsbygging som opplæring av arbeidskraft og utbygging av infrastruktur, eller tiltak innenfor SPS-området, bør skje i regi av andre internasjonale organisasjoner enn WTO eller via bilaterale kanaler som NORAD. Det er derfor behov for bedre arbeidsfordeling og koordinering av handelsrelatert faglig bistand. Regjeringen legger vekt på å følge dette opp både gjennom deltakelse i ulike internasjonale organisasjoner som Verdensbanken, UNDP, UNCTAD og ITC, men også bilateralt i Norges viktigste samarbeidsland. I den bilaterale dialogen med samarbeidslandene om deres utviklingsstrategier vil Regjeringen prioritere handelsrelaterte spørsmål.

Behovet for å ta særlig hensyn til *minst utviklede land* er en viktig del av WTO-regelverket og de nye forhandlingene. Forbedret markedsadgang, hjelp til diversifisering av MULs produktionsbase, handelsrelatert faglig bistand og mer langsiktig kapasitetsbygging ble spesielt trukket frem i Doha. Det er også enighet om målsettingen om tollfri og kvotefri markedsadgang for alle produkter fra MUL.

Regjeringen vil videreføre den grunnleggende fattigdomsorienteringen i norsk utviklingspolitikk og vår prioritering av støtte til MUL. Også handelsrelatert støtte ønsker Regjeringen å målrette til MUL både via NORAD og gjennom de internasjonale organisasjonene. Det norske vedtaket om nulltoll for de minst utviklede land må utnyttes. Regjeringen vil styrke innsatsen for blant annet å sette disse landene bedre i stand til å produsere varer som kan tilfredsstille våre markeder.

3.4 Regionale rammebetingelser for handel med varer og tjenester

En stor del av veksten i global handel har kommet i form av økt handel innen de ulike regioner. Dette skyldes dels at naboland av geografiske og kulturelle årsaker ofte handler mye med hverandre, men dels også liberalisering av handelen innen ulike former for regionalt samarbeid. De senere år har regionale avtaler også inkludert tjenestehandel, investeringer og miljøsamarbeid.

EUs indre marked representerer det mest avanserte og omfattende regionale samarbeidet.

Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av det indre marked ved at EUs regler om fri bevegelighet for varer, tjenester, kapital og personer gjennomføres i nasjonal rett. Samtidig åpner EØS-avtalen for deltakelse også på andre områder som miljøvern, utdanning, forskning, forbrukerspørsmål og sosiale spørsmål. Ettersom nærmere 80 prosent av norsk eksport går til markeder i Europa, er EØS-avtalen svært viktig for verdiskapingen i Norge.

Regjeringen har i St.meld. nr. 27 (2001-2002) Om EØS-samarbeidet 1994-2001 redegjort for erfaringene med EØS-avtalen og de fremste utfordringer man står overfor i tiden fremover. En bredere gjennomgang av Regjeringens tiltak for å styrke arbeidet med EØS-avtalen er presentert i *Regjeringens europapolitiske plattform*, som er inn tatt som vedlegg til samme stortingsmelding.

Norge og EFTA

EFTA-samarbeidet, som går tilbake til 1960, har gitt viktige bidrag til internasjonaliseringen av norsk næringsliv, i første rekke ved å etablere frihandel mellom de nordiske land samt Storbritannia, Portugal, Sveits og Østerrike. Da Storbritannia og Danmark forlot EFTA og gikk inn i EF i 1973, ble det fremforhandlet frihandelsavtaler med EF for de gjenværende EFTA-landene. Etter den siste EU-utvidelsen i 1995 består EFTA i dag av Norge, Sveits, Island og Liechtenstein.

EFTA-konvensjonen ble fullstendig revidert i 2001, blant annet for å bringe samarbeidet mellom Sveits og de andre EFTA-landene opp på samme nivå som samarbeidet mellom Sveits og EU etter fremforhandlingen av et sett bilaterale avtaler mellom Sveits og EU. Både den reviderte EFTA-konvensjonen og de bilaterale avtalene trådte i kraft 1. juli 2002. EFTA er også rammen for samarbeidet mellom de tre landene i EFTA-pilaren i EØS – Norge, Island og Liechtenstein – og EØS-avtalen gjelder også i forholdet mellom disse tre landene.

Mens EU er en tollunion med felles ytre tollsatser, er EFTA et frihandelsforbund hvor medlemmene beholder sin nasjonale handelspolitikk overfor tredjeland. EFTA-landene har forhandlet en rekke frihandelsavtaler med land utenfor EFTA og EU. Et hovedprinsipp for avtalene er å sikre EFTA-landenes økonomiske aktører samme konkurransevilkår som deres konkurrenter i EU. Siden begynnelsen av 90-tallet har EFTA inngått i

alt 19 frihandelsavtaler. For fiskerinæringen har flere av EFTAs tredjellandsavtaler vært av stor betydning. Disse er i dag de eneste avtalene som sikrer norsk sjømat fri markedsadgang.

Frihandelsavtalene er inngått i samsvar med WTOs regelverk og vil kunne bane veien for bredere liberalisering på det multilaterale plan. I tillegg til EU-parallellitet legges det stor vekt på å kunne påvise eller sannsynliggjøre en merverdi for verdiskapingen i Norge før det tas beslutning om å starte forhandlinger om nye frihandelsavtaler.

Med utvidelsen av EU vil våre frihandelsavtaler med de nye medlemslandene i Sentral- og Øst-Europa falle bort og bli erstattet av EØS-avtalens bestemmelser. For en rekke viktige fiske- og sjømatprodukter gir ikke EØS-avtalen Norge tollfri markedsadgang til EU. Det er derfor en sentral målsetting å finne hensiktsmessige løsninger som sikrer norsk fisk og sjømat best mulig markedsadgang til det utvidede EU. I tillegg til arbeidet med å sikre markedsadgang for norske sjømatprodukter gjennom WTO og EØS-avtalen, vil fremforhandling av nye frihandelsavtaler gjennom EFTA bli vurdert aktivt.

Forholdet mellom regionale og globale handelsavtaler

Som medlem av WTO og EFTA og deltaker i EØS har Norge nytt godt både av global og regional økonomisk integrasjon. Både EFTA-medlemskapet, EFTAs tredjellandsavtaler, de tidligere frihandelsavtalene med EU og den nåværende EØS-avtalen har gitt bedre tilgang til våre nærmeste og viktigste markeder enn det WTO-avtalen alene ville gitt. Ettersom EØS-avtalen omfatter fri bevegelse av varer (unntatt landbruks- og fiskeprodukter), tjenester, kapital og personer, går EØS-avtalen langt utover det WTO-regelverket omfatter. Tilsvarende har disse regionale avtalene sikret vårt næringsliv en gradvis tilpasning til konkurranse på det globale plan. Motsatt har vi opplevd at tilsvarende regionalt samarbeid i andre deler av verden har medført konkurranseproblemer for deler av vår eksportindustri. Noen bedrifter har tatt konsekvensen av dette og etablert datterselskaper i land som deltar i disse regionale samarbeidsavtalene.

Erfaringene fra forsøk på regionalt økonomisk samarbeid utenfor Europa er svært blandet. I noen tilfeller, f.eks. i Afrika, har regionale samarbeidsstrukturer blitt hemmet av at landene konkurrerer på verdensmarkedet med noen av de samme produktene, og av at infrastrukturen mel-

lom landene er dårlig utbygd. Frihandelsavtalen mellom Canada, USA og Mexico (NAFTA) er trolig det beste eksemplet utenfor Europa på et regionalt samarbeid som har bidratt til økt økonomisk samkvem med positive ringvirkninger også for den svakeste part – i dette tilfellet Mexico.

Det økende antallet regionale frihandelsavtaler medfører en uthuling av WTOs bestevilkårsprinsipp om like vilkår for alle medlemsland. EØS-avtalen er et eksempel på en slik regional avtale som fraviker bestevilkårsprinsippet. Tilhengere av regionale frihandelsavtaler og andre preferanseavtaler fremholder at preferanser til noen land ikke betyr at andre land blir skadelidende, fordi de fortsatt slipper inn med sine varer til samme betingelser som før. Dessuten fremholdes at regionale frihandelsavtaler kan være et nødvendig springbrett til åpning av grensene mot resten av verden, og dermed utgjøre et bidrag til global handelsliberalisering. Andre mener regionale preferanser de facto diskriminerer andre land og at det heller ikke tjener partene i slike ordninger på sikt fordi de skaper handelsvridninger.

Etter hvert som tollsatser senkes globalt gjennom nye forhandlinger i WTO, vil global handel i stadig mindre grad påvirkes av regionale tollpreferanser. Det er grunn til å se på mulighetene til å utvide regionale samarbeidsformer til også å gjelde på global basis. Regionale erfaringer med regelverk innen investeringer, konkurranse, miljø og andre handelsrelaterte områder er verdifulle også i global sammenheng.

3.5 Regjeringens mål

Regjeringens mål er at rammebetingelsene for internasjonal handel med varer og tjenester skal bidra til verdiskaping nasjonalt og globalt, en rettferdig fordeling og en forsvarlig forvaltning av miljø og ressurser.

Regjeringen vil arbeide aktivt i *den nye forhandlingsrunden i WTO* for å styrke det globale handelsregelverket og for å oppnå bedre rammebetingelser for norsk næringsliv. Regjeringen vil:

- arbeide for bedre markedsadgang for norske eksportnæringer, herunder spesielt markedsadgangen for norsk fisk og fiskeprodukter,
- arbeide for å sikre et godt, variert og rimelig vare- og tjenestetilbud til norske forbrukere, herunder gjennom å arbeide for en avvikling av toll på industrivarer i OECD-land,
- arbeide for å styrke regelverket for anti-dumping, subsidier og utjevningssavgifter med sikte

- på å motvirke muligheten for vilkårlig skjønnsutøvelse og misbruk av regelverket for proteksjonistiske formål,
- arbeide for å bevare et nasjonalt handlingsrom til å føre en landbrukspolitikk i samsvar med våre behov, herunder arbeide for at importvernet fortsatt sikrer norsk produksjon på viktige områder, og samtidig gi utviklingsland utenfor MUL-gruppen bedre handelsvilkår i form av en viss økning av markedsadgangen for landbruksvarer,
 - bidra aktivt til å liberalisere handelen med tjenester, herunder sikre best mulig markedsadgang for maritime tjenester, energirelaterte tjenester og telekommunikasjon,
 - arbeide for at WTO-forhandlingene ivaretar miljøhensyn, bl.a. gjennom liberalisering av handel med miljøprodukter, samt bidra til at WTO og multilaterale miljøavtaler forblir sidestilte og gjensidig støttende,
 - arbeide for at det etableres et balansert globalt regelverk for investeringer og konkurranse innenfor rammen av WTO,
 - arbeide aktivt for større åpenhet innad og utad i WTOs virksomhet.

Regjeringen vil bidra til at utviklingslandene blir bedre integrert i det multilaterale handelssystemet. Regjeringen legger vekt på at utviklingsnivået må være styrende for hvilke forpliktelser et land kan forventes å påta seg, og vil i den forbindelse særlig understreke nødvendigheten av å ivareta de minst utviklede landenes behov. Regjeringen vil:

- legge til rette for økt import av produkter fra utviklingsland, herunder landbruksvarer,
- bidra til å bedre utviklingslandenes kapasitet til å tilfredsstille industrilandenes helse- og miljøkrav,
- støtte utviklingslandenes krav om et mer effektivt regelverk for positiv særbehandling, samtidig som hensynet til at selve regelverket ikke svekkes blir ivaretatt,
- bidra til å styrke utviklingslandenes forhandlingskapasitet og prioritere handelsrelaterte spørsmål i det bilaterale utviklingssamarbeidet.

EØS-avtalen er grunnpilaren i Norges forhold til vårt viktigste marked – EU. EFTA-medlemskapet og EFTAs frihandelsavtaler med tredjeland er også viktig for å sikre adgang til markeder av betydning for norsk næringsliv. Regjeringen vil:

- prioritere en god forvaltning og effektiv utnyttelse av EØS-avtalen,
- arbeide for medvirkning og innflytelse på hele EØS-avtalens virkefelt, herunder miljøvern, utdanning, forskning, forbrukerspørsmål og sosiale spørsmål,
- arbeide for å sikre en tilfredsstillende løsning for handel med fisk og fiskeprodukter i forbindelse med utvidelsen av EU og av EØS-avtalens partsforhold,
- arbeide for å utnytte frihandelsavtaler i EFTA-regi for å sikre markedsadgang for norske varer og tjenester.

4 Kapitalmarkedet og de multilaterale finansinstitusjonenes rolle

Kapitalmarkedet spiller en nøkkelrolle i den moderne økonomien. Det legger blant annet til rette for at sparing blir omdannet til investeringer, det bidrar til å spre finansiell risiko og formidle betalinger, og det er med og former eierskapsstrukturen i næringslivet. I løpet av de siste ti årene har kapitalmarkedene blitt stadig mer globale, blant annet som følge av teknologisk utvikling, deregulering og harmonisering av regelverk.

Fjerning av restriksjoner for kapitalbevegelser bidrar til en mer effektiv fordeling og anvendelse av kapitalen, og betaling relatert til handel og andre økonomiske transaksjoner blir enklere og mer effektive. Et friere marked stimulerer utviklingen av nye produkter i kapitalmarkedet som reduserer risiko og utvider tilbudet av finansielle tjenester.

Et effektivt internasjonalt kapitalmarked er viktig for den globale og nasjonale verdiskapingen. Det åpne og sammenvevde kapitalmarkedet skaper samtidig større behov for et internasjonalt samarbeid for å sikre stabilitet i markedet. Ustabilitet i det globale kapitalmarkedet har ofte store negative økonomiske og sosiale konsekvenser. Arbeidet for å forhindre og håndtere finansielle kriser er dermed av stor betydning for verdiskaping og fattigdomsbekjempelse, og er derfor et sentralt tema i dette kapitlet.

Det andre hovedtemaet er de fattigste landenes tilgang til kapital som grunnlag for egen utvikling. Manglende kredittverdighet gjør det vanskelig for de fattigste landene å hente kapital i det ordinære kapitalmarkedet. Det internasjonale arbeidet for å tilføre de fattigste landene nødvendige ressurser er derfor en viktig del av kampen mot fattigdom. Håndteringen av de fattigste landenes gjeldsbyrde står også sentralt i denne sammenheng.

4.1 Utviklingstrekk og utfordringer

Nedbyggingen av barrierer for kapitalbevegelser på tvers av landegrensene, utviklingen av IKT og

nye finansielle instrumenter som derivater, har muliggjort en stadig tettere integrasjon og økt omsetning i de globale kapitalmarkedene. Kapitalstrømmene har vokst mye kraftigere enn den internasjonale handelen med varer og tjenester. En stor del av omsetningen i kapitalmarkedene dreier seg om kortsiktige transaksjoner med det formål å begrense risiko eller tjene penger på arbitrasjehandel¹.

EØS-avtalen forplikter medlemslandene til å oppheve alle restriksjoner på kapitalbevegelser mellom avtalepartene. Fra tidligere finnes regelverket i OECD (de såkalte kapitalkodene) som forplikter medlemslandene til gradvis å avskaffe restriksjoner på kapitalbevegelser. Et hovedprinsipp for begge avtalene er at alle liberaliseringstiltak skal være ikke-diskriminerende i forhold til alle avtalepartene.

En rekke institusjonelle forhold har de senere årene bidratt til at finansmarkedene i EU er blitt mer integrerte. Ikke minst gjelder dette innføringen av det indre marked, med fri bevegelighet for kapital som en av bærebjeltene. Innføringen av euro innebærer en felles valuta som betyr at valutarisikoen har falt bort i dette markedet, og at transaksjonene mellom de ulike lands valutaer også er borte.

Utenfor OECD-området har mange land fremdeles forskjellige former for restriksjoner på kapitalbevegelsene. Flere land er imidlertid i ferd med å liberalisere sine finansmarkeder, slik at kapitalstrømmene mellom land ventelig vil øke ytterligere i årene fremover.

Liberalisering av kapitalbevegelser er fundamentalt forskjellig fra handelsliberalisering. Det skyldes delvis at frie kapitalbevegelser stiller krav til at den makroøkonomiske politikken legger grunnlaget for en balansert økonomisk utvikling. Mens kapital kan flyttes meget raskt, tar endringer i realøkonomien som regel forholdsvis lengre

¹ Arbitrasjehandel er handel med verdipapirer og valuta der fortjenesten baserer seg på kursforskjeller mellom ulike markeder.



Figur 4.1 Et effektivt og stabilt kapitalmarked er viktig for verdiskapingen

tid, slik at mange land har hatt problemer med å tilpasse seg nye omstendigheter. De mange finansielle krisene i ulike regioner av verden viser betydningen av å forhindre at det oppstår slike ubalanser i økonomien.

Tilpasningene til et regime med liberalisering av kapitalbevegelser må skje nasjonalt. Det er ingen global institusjon som bestemmer finansielle pengepolitikken til det enkelte land, eller hvordan landenes arbeidsmarkedspolitikkk skal utformes. De internasjonale finansinstitusjonene spiller en rolle ved sine anbefalinger om hva de mener er en fornuftig politikk, men innflytelsen deres er begrenset. En institusjon som IMF har likevel betydelig innflytelse over en god del lands politikk ved å knytte vilkår til sine utlån. Men selv i slike tilfeller spiller øvrige deler av den nasjonale politikken en avgjørende rolle.

Valuta- og finanskriser

Begrepet finanskriser er vanskelig å definere presist, men en vanlig tolkning er at en finanskriser er en forstyrrelse som svekker finansmarkedenes virkemåte. IMF har delt finanskriser inn i følgende fire kategorier:

- *Valutakrise* – når et land blir tvunget til å endre en fast valutakurs, for eksempel ved at sviktende tillit til et lands økonomi fører til raske omslag i kapitalstrømmene.
- *Bankkrise* – når det oppstår likviditets- og/eller soliditetsproblemer i banksektoren.
- *Gjeldskrise* – når et land ikke evner å betjene sin utenlandsgjeld.
- *Systemkrise* – når finansmarkedene forstyrres på en måte som alvorlig truer systemets evne til å formidle betalinger og fordele kapital.

Land kan oppleve flere kriser på en gang eller kort tid etter hverandre. For eksempel kan en valutakrise utløse en bankkrise hvis innenlandske banker har lånt store beløp i utenlandsk valuta. En bankkrise kan også utløse en valutakrise hvis en stor innenlandsk bank får problemer som fører til at utenlandske investorer velge å trekke sine penger ut av landet. Finanskriser kan også spre seg fra ett land til andre land. Dette kjennetegnet for eksempel krisen i Asia i 1997.

Historisk har det vært flere situasjoner med store ubalanser i det finansielle systemet. En periode kjennetegnet av spesiell uro i finansmarkedene var 1920- og 1930-tallet, hvor man opplevde både gjeldskriser, valutakriser og bankkriser. Tidlig på 1980-tallet ble flere av landene i Latin-Amerika rammet av en gjeldskrise som hadde så store realøkonomiske konsekvenser for regionen at tiåret ofte omtales som «det tapte tiåret».

Det har også de siste 10 årene forekommet flere finanskriser, herunder ERM-krisen² i 1992-93, Mexico-krisen i 1994-95, Asia-krisen i 1997-98, krisen i Russland og Brasil i 1998, krisen i Tyrkia 2000-2001 og krisen i Argentina som ble utløst i 2001. Årsakene til disse krisene vil ikke bli drøftet her, men slike kriser oppstår i all hovedsak som

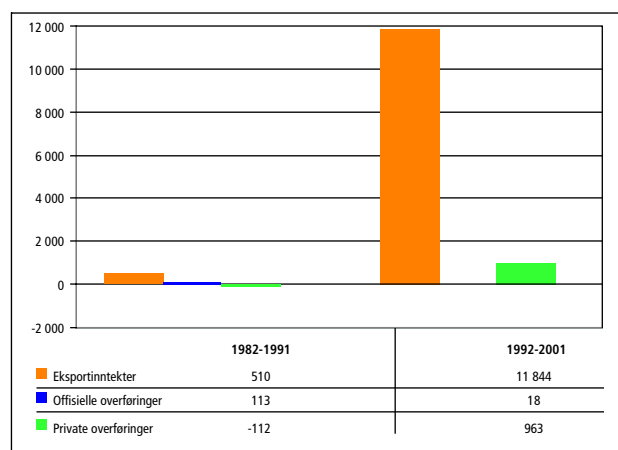


Figur 4.2 Finanskriser kan ha store sosiale og politiske konsekvenser

I Argentina viste mange sin fortvilelse ved å slå på kokekar under krisen som ble utløst i 2001

Kilde: Reuters/SCANPIX

² ERM-samarbeidet (Exchange Rate Mechanism) var et frivillig valutakurssamarbeid som ble etablert innenfor rammen av daværende EF i 1979. Kursene kunne svinge innenfor fastsatte svingningsmarginer som medlemslandenes sentralbanker forpliktet seg til å forsvare. Valutauroen i 1992-1993 førte til at svingningsmarginene ble utvidet, og at Storbritannia og Italia forlot ERM-samarbeidet i september 1992.



Figur 4.3 Eksterne inntektskilder – mellominntektsland

Samlede inntekter i milliarder USD for periodene 1982-91 og 1992-2001

Kilde: Global Development Finance Database og World Development Indicators Database, Verdensbanken 2002

følge av underliggende økonomiske problemer. Krisene har i varierende grad hatt realøkonomiske konsekvenser. For flere av mellominntektslandene har krisene ført til betydelig økonomisk tilbakegang og problemer for store deler av befolkningen. I Asia førte krisen til at millioner av mennesker ble arbeidsløse og fattige på kort tid, men veksten tok seg raskt opp igjen i flere av landene.

For industrilandene har de realøkonomiske konsekvensene av finansielle kriser vært mer begrensede i de senere år. Dette kan blant annet ha sammenheng med at disse landene har en finanssektor som er bedre i stand til å håndtere raske omslag i kapitalstrømmene.

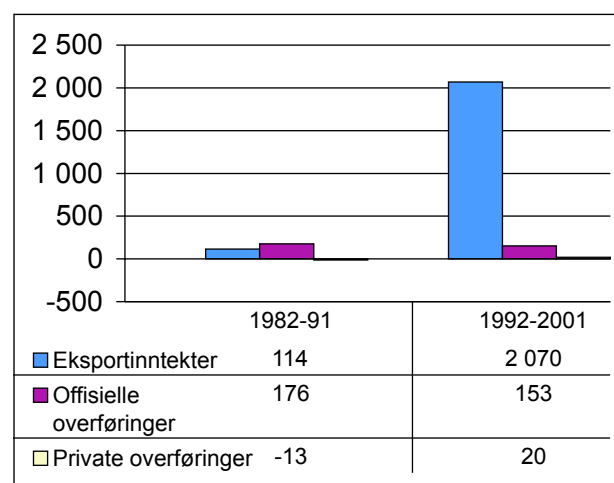
Med deregulering av kontrollen med inn- og utførsel av kapital følger økte investeringsmuligheter for investorer og dermed også økt tilgang på kapital for landene det investeres i. Finanskrisene har imidlertid vist at slik liberalisering også kan representere en usikkerhetsfaktor i land hvor de offentlige økonomiske institusjonene og styringssystemene og de private kapitalmarkedene er lite utviklet, og hvor innsynet er dårlig. Dette reflekterer den generelle erfaring høstet i mange sammenhenger, at et offentlig institusjonelt og legalt rammeverk er av avgjørende betydning for at liberalisering skal lede til ønskede resultater.

Finansiering av utvikling

Alle land står i prinsippet overfor de samme utfordringer når det gjelder å mobilisere økonomiske

ressurser som kan bidra til verdiskaping og en bærekraftig økonomisk utvikling. Forholdene må legges til rette for innenlandsk sparing og oppbygging av kapital for å mobilisere innenlandske ressurser, og for å kunne tiltrekke seg kapital fra det internasjonale markedet som et supplement til de nasjonale ressursene. Lovgivning og rettshåndhevelse, korrupsjon, sikkerhet, kvaliteten i den nasjonale finanssektoren og andre institusjoner, samt infrastruktur og politisk forutsigbarhet er blant de viktigste rammebetingelsene. Problemstillinger knyttet til de nasjonale rammebetingelsene for økonomiens virkemåte er drøftet i *kapittel 5*.

Figur 4.3 og 4.4 viser at både lav- og mellominntektslandene³ har hatt en kraftig økning i eksportinntektene fra perioden 1982-91 til perioden 1992-2001, samtidig som de offisielle strømmene⁴ har blitt redusert. På 80-tallet gikk de private strømmene⁵ ut av både lav- og mellominntektslandene, mens det siste tiåret har sett en motsatt utvikling. Samlet sett bekrefter figurene



Figur 4.4 Eksterne inntekter – lavinntektsland

Samlede inntekter i milliarder USD for periodene 1982-91 og 1992-2001

Kilde: Global Development Finance Database og World Development Indicators Database, Verdensbanken 2002

³ Lavinntektsland er land med en brutto nasjonalinntekt (BNI) per capita på 745 USD eller mindre i 2001. Mellominntektsland er land med BNI per capita mellom 745 og 9205 USD samme år.

⁴ Offisielle strømmer er i figuren et nettobeløp som inkluderer gavebistand (unntatt teknisk bistand), multilaterale og bilaterale lån, fratrasket mottakerlandets tilbakebetaling av avdrag og renter.

⁵ Private strømmer er i denne sammenheng et nettobeløp som inkluderer private lån og direkte investeringer, fratrasket betalte avdrag og renter på lån, samt uttak av fortjeneste fra investeringene.

den store betydningen handel har for å mobilisere inntekter til landet, at private overføringer betyr mer for mellominntektslandene enn lavinntektslandene, mens de fattigste landene er mer avhengige av offentlige overføringer.

Den viktigste kilden til langsiktig finansiering for utviklingsland er direkte utenlandske investeringer. Evnen til å tiltrekke seg utenlandske investeringer er avhengig av rammebetingelsene i det enkelte land. Igjen dreier det seg i stor grad om et offentlig institusjonelt og legalt rammeverk. I tillegg er en vel fungerende finanssektor avgjørende. Grunnleggende for å bygge et slikt nødvendig rammeverk, er tilstrekkelig politisk stabilitet. I mange utviklingsland i Asia er slike forutsetninger bedre oppfylt enn i land i Afrika. Dette er trolig en viktig grunn til at Asia har tiltrukket seg vesentlig mer av de direkte utenlandske investeringene enn Afrika.

Av samme grunn kunne forbedrede rammebetingelser utvilsomt bidratt til å hindre den betydelige kapitalflukten en har sett bl.a. i Afrika. En studie fra 1999 utført av Verdensbanken, viste at opp mot 40 prosent av all privat finansformue i Afrika var plassert i land utenfor kontinentet, mens tilsvarende tall for Asia var 3 prosent.

For de fattigste utviklingslandene er rammebetingelsene så utilfredsstillende at bistand fremdeles er den viktigste finansieringskilden. Det er beregnet at bistandsvolumet minst må doubles om en skal nå FNs tusenårsmål for fattigdomsbekjempelse innen 2015. Utsiktene til dette er bedre etter konferansen om finansiering for utvikling i Monterrey i 2002, hvor flere sentrale giverland erklærte at de ville øke bistanden.

4.2 Tiltak for effektive og stabile kapitalmarkeder

Et effektivt og stabilt kapitalmarked har stor betydning for evnen til å oppnå politiske mål om verdiskaping og velferd. Erfaringen fra de siste 10-15 årene med nedbygging av nasjonale hindringer for kapitalbevegelser viser at det er nødvendig med en helhetlig nasjonal og internasjonal politikk for å sikre stabilitet og effektivitet. Særlig viktig er tilgang på informasjon i markedet, videreutvikling av internasjonale standarder, tiltak for å forhindre finanskriser og tiltak for å redusere fattige lands gjeldsbyrde. Nedenfor gjennomgås arbeidet i noen av de viktigste internasjonale institusjoner og samarbeidsfora som er etablert for å ivareta disse målsettingene.

Internasjonalt tilsynsarbeid og regelverk

Finansinstitusjonene har i økende grad blitt integrert over landegrensene. Stabilitet i innenlandske finansmarkeder er derfor i større grad avhengig av at det er etablert tilsynsordninger og regelverk på finansområdet også i andre land. Behovet for internasjonale standarder og samordning av tilsyn med finansmarkedene mellom land har økt.

Gruppen av de syv største industrilandene (G7)⁶ har sammen med myndighetene i viktige fremvoksende økonomier og institusjoner som blant annet IMF, Verdensbanken og Den internasjonale oppgjørsbanken (BIS), gått sammen om å utarbeide tiltak for å styrke det finansielle systemet og å motvirke finansielle kriser. Det arbeides med tiltak både for å motvirke finansielle kriser og for å stå bedre rustet til å møte finansielle kriser i fremtiden.

Basel-komiteen består av representanter fra sentralbanker og tilsynsmyndigheter i G10-landene⁷, samt Sveits og Luxembourg. Basel-komiteen har til formål å bedre samarbeidet mellom banktilsynsmyndighetene i ulike land. Den arbeider også for å forbedre standardene for tilsyn og regulering, spesielt med hensyn til soliditetskrav, for på denne måten å bidra til økt finansiell stabilitet.

Det er videre opprettet et samarbeidsorgan, Financial Stability Forum, der representanter for finansdepartementene og sentralbankene i G7-landene og Australia, Hong Kong, Nederland og Singapore deltar sammen med IMF, Verdensbanken, BIS og organisasjonene for tilsynsmyndighetene. Forumet bidrar i første rekke til diskusjon og informasjonsutveksling om utviklingstrekk som kan medføre økt systemrisiko i internasjonale finansmarkeder.

Også for Norge øker behovet for å videreutvikle forholdet til andre lands tilsynsmyndigheter og for å kunne delta i internasjonale samarbeidsfora. Økende verdipapirhandel og etableringer av finansinstitusjoner over landegrensene skaper behov for en ytterligere klargjøring av ansvarsforhold og arbeidsdeling mellom landene. Det er spesielt viktig hva som skjer på dette området innenfor EU.

Norske myndigheter baserer sitt tilsynsarbeid på internasjonalt anerkjente standarder og metoder. Blant annet er Basel-komiteens mini-

⁶ G7-landene er USA, Japan, Tyskland, Frankrike, Storbritannia, Italia og Canada.

⁷ G10 består av ialt 11 land: G7-landene, Nederland, Belgia, Sveits og Sverige.

mumsprinsipper for effektivt banktilsyn i det alt vesentlige iverksatt. EUs minstekrav på finansområdet tas inn løpende som EØS-forpliktelser i lov- og forskriftsverk der de ikke allerede er oppfylt. Handelen med derivater er regulert i Lov om verdipapirhandel og Børsloven.

Norge er i dag langt fremme når det gjelder gjennomføring av internasjonale standarder for tilsyn og regelverk i finanssektoren. Det er viktig at Norge fortsatt deltar i arbeidet som skjer på dette området internasjonalt, og bidrar til at slike standarder også tas i bruk i andre land.

IMFs arbeid for finansiell stabilitet

Det internasjonale valutafondet (IMF) har 184 medlemsland og har som hovedoppgave å fremme makroøkonomisk stabilitet i det internasjonale finansmarkedet, og være et forum for internasjonalt samarbeid om penge- og valutapolitiske spørsmål. De sentrale målsettingene med IMFs virksomhet er:

- å fremme makroøkonomisk og finansiell stabilitet, som en forutsetning for varig økonomisk vekst,
- å fremme stabiliteten og integriteten i det internasjonale monetære og økonomiske systemet som et globalt fellesgode, og
- å bistå medlemslandene med å utvikle sunne finanssektorer for å gjøre dem mindre sårbare, mobilisere finansiering for produktive investeringer og utnytte mulighetene de globale finansmarkedene gir.

IMFs virksomhet er konsentrert om tre hovedområder: overvåkning av økonomien i medlemslandene, lån i krisesituasjoner og faglig bistand.

Overvåkingen av den økonomiske utviklingen i de enkelte landene utgjør kjernen i IMFs arbeid og blir utført gjennom regelmessige konsultasjoner med hvert medlemsland. På bakgrunn av disse konsultasjonene gir IMF vurderinger av og tilrådinger om den makroøkonomiske tilstanden, herunder det finansielle systemet.

Som følge av mer globale og integrerte kapitalmarkeder og de finansielle krisene på 1990-tallet har IMF satt i verk en rekke tiltak for å styrke og effektivisere overvåkingen av den økonomiske utviklingen i medlemslandene. Det arbeides for å redusere farene for og virkningene av alvorlige finansielle kriser gjennom blant annet tiltak for økt åpenhet om den økonomiske politikken, standarder for statistikk, finansmarkedene og pengepolitikk.

Å etterleve internasjonalt aksepterte standarder og koder for såkalt beste praksis på ulike områder er viktig for å sikre det økonomiske og finansielle systemet i et land, og en forutsetning for et velordnet internasjonalt finansielt system. I samarbeid med Verdensbanken satte IMF i 1998 i gang et arbeid for systematisk å vurdere om medlemslandene fulgte slike standarder (Report on Observance of Standards and Codes, ROSC). Det er opp til hvert enkelt land om de vil følge disse standardene, men IMF oppfordrer sterkt landene til å ta dem i bruk. Erfaringene med ROSC vil bli drøftet i IMF i 2003.

Blant annet på bakgrunn av Asia-krisen i 1997-98 etablerte IMF og Verdensbanken i 1999 et system for vurdering av finanssektoren i medlemslandene (Financial Sector Assessment Program, FSAP). Formålet er å avdekke sterke og svake sider ved et lands finansielle system, bl.a. hvordan det ivaretar ulike risiki og tiltak med sikte på å bedre tilsynet med finansinstitusjonene. IMF har de senere årene også lagt større vekt på vurderinger av styresettet i medlemslandene, bl.a. korrupsjon, i forbindelse med overvåking og låne- og tilpasningsprogram. Norge har gått inn for at IMF skal styrke innsatsen på disse områdene.

IMF og kapitalliberalisering

Spørsmålet om fordeler og ulemper ved avvikling av restriksjoner på kapitalbevegelser, og IMFs rolle i den sammenheng, har vært drøftet i IMFs organer siden tidlig på 1990-tallet. Noen legger vekt på at liberalisering gjør det lettere for medlemslandene å få tilgang til kapitalmarkedene, mens andre mener at liberaliseringen kan skape økt ustabilitet. Det er derfor også uenighet i spørsmålet om IMF bør få en hjemmel i vedtekten til å arbeide for avvikling av slike restriksjoner. I dag har IMF bare hjemmel til å gi råd gjennom overvåkningsprogrammet.

Det er likevel bred enighet i IMFs organer om at kapitalreguleringer ikke kan erstatte en sunn økonomisk politikk. Det er også enighet om at kapitalreguleringer bare kan avvikles gradvis og på en måte som er tilpasset forholdene i landet og koordinert med andre tiltak, særlig innenfor det finansielle systemet. En slik fremgangsmåte reduserer risikoen for ustabilitet i utenriksøkonomien og i finansmarkedene.

Norge har støttet at IMF skal få en hjemmel i vedtekten for å arbeide for kapitalliberalisering, men vi har samtidig understreket at liberaliseringen må skje gradvis og koordinert med andre

økonomiske tiltak. Kvaliteten på de nasjonale institusjonene, spesielt med ansvar for tilsyn og regulering, men også med hensyn til andre rammevilkår, er av stor betydning for at resultatet skal bli vellykket.

IMFs utlån og kondisjonalitetskrav

Formålet med de ulike låneordningene til IMF er å gi medlemslandene tilgang til finansiering slik at de kan korrigere *midlertidige* vanskeligheter i betalingsbalansen uten at de må gripe til tiltak som kan ha uheldige økonomiske konsekvenser for landet selv eller for andre land.

Gjennom årene har IMF etablert en rekke utlånsordninger med ulike formål og vilkår. *Forutsetningen* for lån er at landet samtidig går inn i et økonomisk tilpasnings- og reformprogram. Et slikt program inneholder krav (kondisjonalitetskrav) til utformingen av den makroøkonomiske politikken. Formålet er å legge forholdene til rette for en bedre økonomisk utvikling slik at långiverne skal få fornyet tillit til landet, og slik at bruken av IMFs ressurser bare blir midlertidig. Erfaringen viser at godkjenningstempel fra IMF virker stimulerende på annen finansiering og dermed letter den økonomiske tilpasningen. Lånene fra IMF har ingen annen sikkerhet enn kondisjonalitetskravene.

Finansieringsvirksomheten til IMF er basert på at utlånte midler blir betalt tilbake til IMF, slik at de kan gi grunnlag for nye utlån til andre land som får betalingsvanskeligheter. Det er derfor fastsatt en relativt kort nedbetalingstid. Kondisjonalitetskravene skal også bidra til å sette landet i stand til å betale tilbake lånet.

Kondisjonalitetskravene har utviklet seg over tid. Opp til 1980-tallet avgrenset vilkårene seg til penge- og finanspolitiske tiltak. Fra slutten av 1980-årene ble de mer omfattende, med en økt vektlegging av strukturelle tiltak for å fremme den økonomiske veksten.

Utviklingen i retning av mer omfattende og detaljerte kondisjonalitetskrav har reist spørsmålet om innrettingen og omfanget av vilkårene. Det er nå enighet i IMFs styrende organer om at kravene må *tilpasses bedre til det enkelte lands behov* og forutsetninger. Det er også enighet om at IMF i større grad må basere seg på bistand fra andre organisasjoner, som Verdensbanken, i håndteringen av strukturelle spørsmål, spesielt på områder som er utenfor IMFs kjerneområde. I den forbindelse er det enighet om å klargjøre arbeidsdelingen mellom institusjonene slik at overlapping

unngås. Regjeringen støtter arbeidet med å forenkle og konsentrere innholdet i kondisjonalitetskravene. Regjeringen mener at IMF bør konsentrere seg mer om kjerneoppgavene og redusere engasjementet i strukturelle spørsmål.

Selv om IMF ikke er en utviklingsinstitusjon, har IMF sluttet seg til Tusenårsmålene, og lagt økt vekt på *fattigdomsbekjempelse* for institusjonens arbeid. Utover på 1990-tallet ble det opprettet en egen låneordning for fattigdomsreduksjon og vekst, som i 1999 fikk navnet Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF). For å få lån under denne ordningen må landet selv utforme en fattigdomsrettet utviklingsstrategi. Strategiene blir nedfelt i egne dokumenter (Poverty Reduction Strategy Papers – PRSP). Et viktig formål er å styrke landenes *eierskap* til tiltakene som skal bekjempe fattigdom.

Arbeidet med fattigdomsstrategiene er ennå i en tidlig fase i de fleste land, og det er for tidlig å trekke klare konklusjoner med hensyn til erfaringene. Strategiene har imidlertid mulighet for å bli et sentralt instrument for utviklingsprosessen i de enkelte land.

Regjeringen mener at landenes egne strategier for fattigdomsbekjempelse og utvikling (PRSP) bør være utgangspunktet for å sikre bedre samordning og samsvar mellom den nasjonale innsatsen og den bilaterale og multilaterale bistanden. Regjeringen vil derfor bidra til at Norges samarbeidsland kan lage gode utviklingsstrategier som har en reell fattigdomsreduserende

Boks 4.1 PRSP-prosessen. Fattigdomsstrategienes grunnleggende prinsipper

Fattigdomsstrategiene skal:

- være styrt av landet selv, og skal bygge på bred deltakelse fra det sivile samfunn og næringslivet,
- være resultatorientert, og fokusert på resultater som kommer de fattige til gode,
- ta hensyn til de mange dimensjonene ved fattigdommen, og samtidig rangere dem, slik at implementering blir mulig både økonomisk og institusjonelt,
- være partnerskapsorientert, og vektlegge koordinert deltakelse fra både bilateral, multilateral og ikke-offentlig sektor,
- være basert på et langsiktig perspektiv for å oppnå fattigdomsreduksjon.

effekt og som er forankret både hos landets egne myndigheter og det sivile samfunn.

Gjeld og gjeldslette

Risikoen for spredningen av gjeldskrisene på 1980-tallet førte til at oppmerksomheten rettet seg mot restrukturering av gjelden til mellominntektsland som Mexico og Brasil. Mange av lavinntektslandene var imidlertid minst like hardt gjeldsbelastet som mellominntektslandene. Mot slutten av 1980-tallet kom imidlertid de alvorlige økonomiske og sosiale konsekvenser for det enkelte land mer i forgrunnen, og det ble i økende grad tatt utenriks- og utviklingspolitiske hensyn i tilnærmingen til gjeldskrisen.

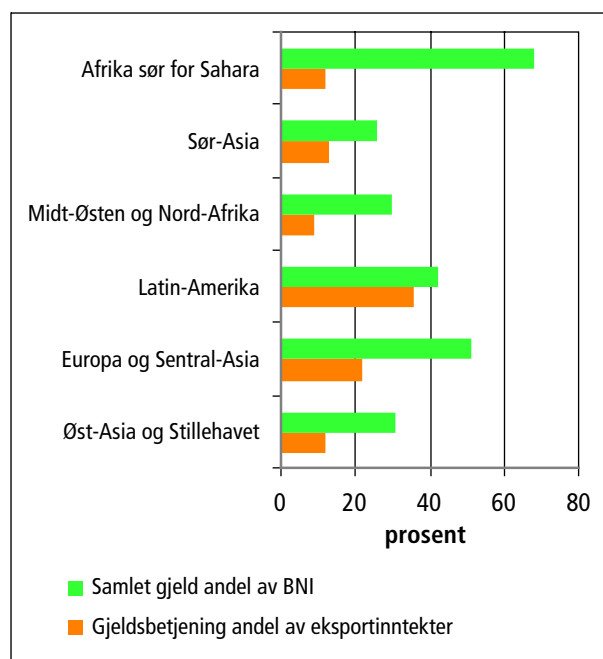
I kreditorlandenes forhandlingsforum for bilateral offentlig gjeld, Parisklubben, kom spørsmålet om direkte gjeldsettergivelse på dagsorden i 1988, da det ble åpnet for 33 prosent reduksjon av gjelden for de fattigste landene, under forutsetning av at de gjennomførte økonomiske reformprogrammer i regi av IMF og Verdensbanken. Kravet til reformprogrammer var ment som en sikkerhet for at gjeldsettergivelsen faktisk skulle bidra til at landene gradvis arbeidet seg ut av gjeldsfellen.

Etter hvert vokste erkjennelse av at gjeldsbyrden for mange fattige land ikke var til å leve med. IMF og Verdensbanken lanserte derfor i 1996 et felles initiativ for å redusere gjelden i disse landene til et nivå som kunne håndteres. Det såkalte *HIPC-initiativet* (*Heavily Indebted Poor Countries*) skulle trygge utviklingen i fattige, gjeldsbelastede land ved å redusere gjelden til et nivå som gjorde det mulig for disse landene å betjene den gjennom eksportinntekter, utviklingshjelp og kapitalinn- gang fra utlandet.

HIPC er i dag det sentrale instrument for den internasjonale håndteringen av lavinntektslandenes gjeldsforpliktelser. Ved at kostnadene fordeles jevnt mellom kreditorene, sikrer mekanismen at alle land ser fordelen ved å bidra til gjeldsletten.

Et sentralt element i HIPC er at gjeldslette bare skal bli gitt til land som kan dokumentere evne og vilje til egeninnsats. Landene må følgelig føre en politikk som ikke leder tilbake til det gjeldsuføre de hjelpes ut av, men til at de frigjorte ressurser blir brukt til utviklingsfremmende og fattigdomsreduserende tiltak.

Figur 4.5 viser at det er Latin-Amerika som har det største problemet i forhold til å betjene gjelden på kort sikt, ved at gjeldsbetjeningen utgjør 36 prosent av eksportinntektene. Det er imidler-



Figur 4.5 Gjeldsbyrden i 2001

Kilde: Global Development Database, Verdensbanken 2002

tid Afrika sør for Sahara som har den største gjeldsbelastningen totalt sett, ettersom den samlede gjelden utgjør 68 prosent av den samlede nasjonalinntekten (BNI).⁸

Siden PRSP ble introdusert, har disse strategiene dannet utgangspunktet for gjeldslette under HIPC-mekanismen. I tillegg har en lagt vekt på at landene oppfyller sine gjeldsforpliktelser. Det er avgjørende for at noen skal ville gi dem nye lån senere. Et annet sentralt punkt er at alle kreditorer samordner sin gjeldsettergivelse i samsvar med sin relative størrelse som kreditor overfor angjeldende land.

Da erfaringene med gjeldsinitiativet ble gjennomgått tidlig i 1999 var konklusjonen at fremdriften var for svak. Norge – som på dette tidspunktet representerte de nordiske og baltiske land i Verdensbanken og IMF's Utviklingskomite – spilte en sentral rolle sammen med G7-landene i de til dels tunge og vanskelige forhandlingene som ledet til at det ble foretatt betydelige forbedringer i HIPC-mekanismen. Gjeldsletten kunne nå komme raskere, være større og dekke flere land. Av et førtifalls kandidater har hittil 26 land kvalifisert seg for gjeldslette under HIPC-mekanismen. Disse 26

⁸ At det sørlige Afrika likevel har en lavere gjeldsbetjening, har sammenheng med at disse landene i liten grad har privat gjeld (ca. 8 prosent av total gjeld), og dessuten har en stor andel gjeld (ca. 48 prosent) med lang nedbetalingstid og lav rente. I Latin-Amerika er situasjonen motsatt med stor andel privat gjeld (ca. 35 prosent og liten andel gjeld på konsesjonelle vilkår (ca. 5 prosent).

landene vil i gjennomsnitt få redusert sin gjeldsmengde med om lag 2/3. Ved årsskiftet 2002/2003 er 6 land ferdigbehandlet, deriblant Uganda, Mosambik og Tanzania. Totalt vil HIPC-initiativet kunne gi opptil USD 50 milliarder i gjeldslette.

Blant de største utfordringene under HIPC-initiativet i dag er å inkludere land som har vært rammet av væpnet konflikt. Disse landene har særlig store behov for gjeldslette på grunn av store gjenoppbyggingsbehov.

Videre er det en stor utfordring å bidra til at de fattige landenes gjeld blir mulig å håndtere på lengre sikt. Sunn nasjonal politikk er helt sentralt, men eksterne faktorer vil ofte være avgjørende for om gjelden forblir håndterbar. Derfor er det svært viktig at den muligheten som ligger i HIPC-initiativet til å øke gjeldsletten for land som opplever eksterne sjokk, faktisk blir brukt. Dette er nært knyttet til betydningen av at det stilles tilstrekkelig med ressurser til disposisjon for dette formålet.

En annet spørsmål gjelder den langsiktige finansieringen av de multilaterale institusjonenes deltakelse i HIPC. Denne deltakelsen er delvis finansiert gjennom et eget fond (HIPC Trust Fund), som er i ferd med å slippe opp for midler. Norge arbeider aktivt for å sikre den løpende finansieringen av fondet.

Regjeringens gjeldspolitikken bygger på *Gjeldsplanen* fra 1998, som er nært knyttet opp mot HIPC-mekanismen. Da bistandsbudsjettet ikke belastes ved norsk bilateral gjeldslette, har den alt overveiende delen av norsk gjeldslette hittil kommet *i tillegg* til ordinær bistand. Dette har Norge høstet internasjonal anerkjennelse for. Under planen ettergis 100 prosent av bilaterale fordringer overfor de fattigste landene etter hvert som de kommer gjennom HIPC-mekanismen. Senere har enkelte andre kreditorland fulgt det norske eksempelet med 100 prosent ettergivelse til de fattigste landene.

Utvidelsen av gjeldsplanen i 2001 åpner for rask og omfattende gjeldslette til land som kommer ut av krig. Det åpnes også for å vurdere gjeldsreduksjon overfor mellominntektsland i form av gjeldsbytteoperasjoner. Et gjeldsbytte innebærer at kreditor avskriver deler av sine fordringer mot at debitor bruker avtalte beløp i lokal valuta til utviklingsformål, vanligvis over flere år. Norge ønsker fortrinnsvis – og har tatt initiativ til – å gjennomføre slike gjeldsbytter i samarbeid med andre kreditorland. Multilateralt koordinerte gjeldsbytter vil kunne bli et viktig tilskudd til det internasjonale samarbeidet på gjeldsområdet. Regjeringen vil nå revidere gjeldsplanen, slik at

den fanger opp nye utviklingstrekk og utfordringer og kan gi nye retningslinjer for gjeldslettearbeidet i tiden fremover.

Privat sektors rolle i løsningen av finansielle kriser

Med bakgrunn i finanskrisene de siste årene arbeider IMF med et rammeverk for hvordan privat sektor kan ta del i arbeidet for å hindre og å løse finansielle kriser. Deltakelse fra private aktører er viktig for å oppnå en rimelig byrdefordeling mellom offentlig og privat sektor. Det er også viktig at privat sektor selv bærer risikoen for egne plasseringer og ikke forventer å bli reddet ut av problemene av myndighetene og IMF. Det kan bidra til en mer gjennomtenkt og forsiktig utlånspolitikk fra privat sektor, hvilket i sin tur kan bidra til å forhindre at gjeldskriser oppstår.

Arbeidet med å involvere privat sektor er vanskelig, spesielt fordi kreditorsiden er langt mer sammensatt nå enn tidligere, med mange parter som kan ha ulike interesser. I 2001 fremmet nestlederen i IMF, Anne Krueger, et forslag om en mekanisme for restrukturering av statsgjeld for land med betalingsproblemer (Sovereign Debt Restructuring Mechanism, SDRM). Målet med forslaget var å skape et rammeverk for frivillige avtaler der debitorlandet og dets kreditorer er de førende parter, inspirert av konkurslovgivingen i blant annet USA.

Det opprinnelige forslaget, som forutsatte at IMF skulle ha en sentral rolle, har møtt en del motstand. Krueger har i ettertid presentert en revidert versjon av sin plan der IMF's rolle er tonet ned. USA har på sin side argumentert for et alternativ der en har klausuler i obligasjonene (collective action clauses, CAC) som letter restruktureringen av gjelden ved å skape «solidaritet» kreditorene imellom.

Regjeringen støtter tanken om at privat sektor bør involveres sterkere i kriseløsningen, evt. gjennom en SDRM. Regjeringen er også opptatt av at rammeverket må være tydelig og konsistent, slik at markedsaktørene kan forstå hvordan det vil bli brukt før en konkret situasjon oppstår.

Avgift på omsetning av valuta

Høy kapitalmobilitet muliggjør spekulasjon og kan medføre betydelige svingninger i valutakursen under regimer med flytende valutakurs, devaluering eller revaluering under regimer med fast valutakurs, og medvirke til finanskriser. En avgift

på valutaomsetning ville ifølge et forslag fra 1978 av den amerikanske økonomen James Tobin kunne bidra til å stabilisere valutamarkedene ved å begrense de kortsiktige kapitalbevegelsene. Tobin mente avgiften måtte dekke alle slags valutatransaksjoner, og at nasjonale myndigheter skulle være ansvarlig for å inndrive den. Avgiften ble i Tobins regneeksempler satt til 1 prosent, og han foreslo at inntektene kunne gå til IMF eller Verdensbanken. Ettersom avgiften var tenkt å legges på hver valutaomveksling, antok Tobin at den ville redusere avkastningen på kortsiktige plasseringer sammenlignet med langsiktige, og dermed bidra til å erstatte kortsiktige kapitalplasseringer med mer langsiktige.

En avgift på valutatransaksjoner ville kunne påvirke kapitalmarkedenes virkemåte. Handelen i små valutaer, som for eksempel norske kroner, kunne bli redusert dersom det ble innført en global valutaavgift. Dette ville igjen kunne øke kostnadene ved transaksjoner i disse valutaene. Samtidig ville den først og fremst kunne ha en stabiliserende effekt ved forventninger om mindre svingninger i valutamarkedene. I situasjoner med spekulative angrep som følge av fundamentale forhold i økonomien, ville det imidlertid kreve en svært høy avgift på valutahandel for at den skulle ha vesentlig innvirkning på valutabevegelsene.

Skulle en avgift på valutahandel bidra til å redusere svingningene i valutamarkedet, må den innføres internasjonalt, og med deltagelse fra alle land av betydning. Gevinstene ved å omgå en slik avgift ville være betydelig, og effekten kunne bli betydelig redusert ved at handel i valuta forflytter seg til land som ikke har innført avgiften, eller ut av det offisielle finansmarkedet.

Innføring av en slik avgift av et enkelt land ville i liten grad bidra til å forhindre spekulative angrep, samtidig som den ville fungere som en skatt på all import og eksport av varer. For Norges del ville ensidig innføring av en slik avgift være i strid med våre internasjonale forpliktelser under blant annet EØS-avtalen.

Flere toneangivende land, samt EU-kommisjonen, er motstandere av en slik avgift, og det er derfor ikke realistisk å forvente internasjonal støtte til en Tobin-avgift. Regjeringen ser det som lite aktuelt å ta nye initiativ i dette spørsmålet.

4.3 De multilaterale bankenes rolle

En sunn økonomisk utvikling er først og fremst avhengig av en sunn nasjonal økonomisk politikk.

Evnen til å mobilisere innenlandske økonomiske ressurser er avgjørende for å kunne finansiere prioriterte tiltak. Når de innenlandske ressursene er begrenset, blir evnen til å mobilisere eksterne økonomiske ressurser desto viktigere. Tilgangen til kapital på det internasjonale markedet er imidlertid avhengig av landets betalingsevne og rammebetingelser for øvrig, eller med andre ord om landet anses som kredittverdig. Et grunnleggende problem er derfor at det nettopp er de landene som har det største behovet for kapital som har dårligst tilgang til ordinære kapitalkilder.

Det at alle medlemslandene, ikke minst de rike landene, står bak grunnkapitalen til de multilaterale bankene, gir institusjonene en solid kredittverdighet som gjør at de kan få lån i markedet til gode betingelser. Disse pengene låner bankene videre til utviklingslandene på omtrent de samme betingelser – vesentlig bedre betingelser enn det landene selv vil kunne oppnå i det private markedet. På denne måten kommer de rike landenes kredittverdighet utviklingslandene til gode. De fattigste landene låner i spesielle fond på sterkt subsidierte vilkår.

Den svake økonomiske utviklingen de siste årene har ført til en dramatisk nedgang i kommersielle bankers utlån til utviklingslandene, selv når man korrigerer for virkningen av krisene i Argen-

Boks 4.2 FN-konferansen om finansiering av utvikling i Monterrey våren 2002

Monterrey-konferansen samlet over 50 stats- og regjeringssjefer og nær 300 finans-, planleggings- og utviklingsministre. Konferansens sluttdokument, kalt «Monterrey Consensus», fastslår at Tusenårsmålene bare kan nås gjennom et partnerskap der utviklingslandene påtar seg hovedansvaret for å føre en utviklingsfremmende politikk basert på godt styresett, rettssikkerhet, forutsigbarhet og sterke, ansvarlige nasjonale institusjoner. Giverlandene må til gjengjeld bidra med finansielle og andre ressurser for å bistå i dette arbeidet. Opptrappingen av bistanden som EU og USA annonserte i forbindelse med konferansen var et positivt resultat som forventes å bidra til å snu de siste års utvikling i retning av redusert bistandsoverføringer. Konferansen bidro også til å legge grunnlaget for et godt samarbeid mellom FN, de store finansinstitusjonene og WTO.

tina, Tyrkia og Brasil. Denne nedgangen forsterker behovet for de multilaterale utviklingsbankene, hvor Verdensbanken er den viktigste. I disse institusjonene er det dessuten over mange år bygget opp en betydelig utviklingsfaglig ekspertise. Utviklingsbankene er sentrale aktører i kampen mot fattigdom.

Verdensbanken

For å bli medlem av Verdensbanken må et land også være medlem av IMF. Institusjonene ble dannet samtidig, og har utfyllende roller. Mens Verdensbanken gir langsiktige lån til lav rente til utviklingsprosjekter og programmer, låner IMF ut store beløp på kort sikt til land som har problemer med betalingsbalansen. Begge institusjonene yter dessuten analyse- og rådgivningstjenester innenfor sine respektive områder.

Verdensbanken består av flere institusjoner, og kalles ofte for Verdensbankgruppen, jfr. Boks 4.3. Verdensbankgruppen har over 10 000 ansatte, og av disse arbeider omtrent en fjerdedel ved de 100 landkontorene. Verdensbanken er i dag en av de viktigste kildene til finansiering av utvikling. I 2001 lånte den ut omkring 19,5 milliarder dollar fordelt på mer enn 100 medlemsland.

Mens Verdensbanken tidligere var kjent for sitt tunge engasjement i store infrastrukturprosjekter, er banken i dag den viktigste internasjonale finansieringskilden for utdanning, for kampen mot hiv/aids og for helseprogrammer generelt. Banken er en viktig aktør i det internasjonale arbeidet for gjeldslette, og bidrar tungt i arbeidet for å fremme biodiversitet, bekjempe korrupsjon og fremme godt styresett. Den står likeledes sentralt i koordineringen av internasjonal bistand til utviklingsland og Sentral- og Øst-Europa. Institusjonen fungerer i tillegg som en kunnskapsbank og premissleverandør for utviklingsdebatten.

Verdensbanken har gjennomgått en betydelig reformprosess i de senere år. De negative sosiale og politiske konsekvensene av de såkalte strukturtilpasningsprogrammene har ført til større vekt på å investere i helse og utdanning som en grunnleggende forutsetning for fattigdomsreduksjon og økonomisk utvikling. Økonomiske og strukturelle reformer sees i dag som integrerte deler av en helhetlig utviklingsstrategi i hvert land, og har derved måttet endre karakter.

Norge har lagt stor vekt på å påvirke Verdensbanken til å prioritere de sosiale sektorer i sitt operative virke og sin dialog med myndighetene i utviklingslandene. Norge har bidratt til å påvirke

Boks 4.3 Verdensbankgruppens institusjoner

- *International Bank of Reconstruction and Development* (IBRD) låner i hovedsak ut penger til mellominntektsland. Et typisk IBRD-lån kan gå til investeringer i miljøforvaltning, vannforsyning og infrastruktur. I 2002 bidro IBRD med totalt 11,5 milliarder dollar i lån til utviklingsland.
- *Det internasjonale utviklingsfondet* (IDA) gir langsiktige, rentefrie lån til de fattigste landene. IDA lånte ut 8,1 milliarder dollar til de fattigste landene i 2002.
- *International Finance Corporation* (IFC) bidrar til utviklingen av privat sektor i utviklingslandene gjennom investeringer, langsiktige garantier og rådgivning. IFCs omsetning var på 3,6 milliarder dollar i 2002.
- *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) tilbyr garantier mot politisk risiko som for eksempel ekspropriasjon, krig og uroligheter. I 2002 ble det stilt garantier for omkring 1,4 milliarder dollar.
- *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID) tilbyr meklings- og voldgiftstjenester.

bankens dagsorden og politikk både gjennom de styrende organer og en strategisk bruk av øremerkede tilskudd (samfinansiering).

Verdensbankens arbeid med de sosiale sidene ved utvikling har gjennomgått store endringer i løpet av det siste tiåret. Mye av det som tidlig på nittitallet var norske og nordiske fanesaker er i dag etablerte prinsipper i Verdensbankens politikk. Det tas nå blant annet utgangspunkt i at økonomiske og sosiale aspekter ved utviklingsprosessen er gjensidig avhengige av hverandre. Den finansielle støtte fra Verdensbanken og andre multilaterale finansinstitusjoner til utviklingslands utdannings-, helse- og andre sosiale programmer bidrar i dag til å sikre at sosiale hensyn i disse land ivaretas i globaliseringsprosessen.

Ett eksempel på dette bredere perspektivet er at Verdensbanken den siste tiden har understreket betydningen av fagforeninger i økonomisk utvikling. I februar 2003 publiserte banken en studie som viser at land hvor fagforeninger spiller en viktig rolle i koordinerte felles forhandlinger har

en tendens til å ha lavere kronisk arbeidsledighet, mindre lønnsforskjeller, samt færre og kortere streiker. For den enkelte arbeider betyr medlemskap i fagforeninger bedre lønn, kortere arbeidstid, bedre opplæring og sikrere ansettelsesforhold. Selv om Verdensbanken ikke setter arbeidsstandarder som noen absolutt betingelse for långivning til fattige land, ser den disse forholdene som helt avgjørende for et velfungerende arbeidsmarked. Banken arbeider også direkte med fagforeninger.

Et annet eksempel på at banken tar konkret hensyn til de sosiale sider ved utvikling, er det nye analyseverktøyet *Poverty and Social Impact Analysis* (PSIA), som har til hensikt å kartlegge fordelingsvirkninger av økonomisk-politiske tiltak i forkant av at disse gjennomføres. Spesielt skal det legges vekt på virkninger for de fattigste og mest utsatte samfunnsgruppene. Dette verktøyet er et håndfast tiltak for å integrere den overordnede målsetningen om fattigdomsreduksjon i utarbeidelsen av de nasjonale strategiene, som igjen danner grunnlaget for forholdet mellom finansinstitusjonene og det enkelte utviklingsland.

Holdningen til statens rolle i utviklingsprosessen har også gjennomgått betydelige endringer. Det erkjennes nå at et vel fungerende myndighetsapparat som er i stand til å levere grunnleggende tjenester til befolkningen, og som har de nødvendige institusjonelle rammer for markedet, er avgjørende forutsetninger for sosial og økonomisk utvikling.

En annen endring i Verdensbankens tilnærming er den økte vekt som legges på at mottakerlandets egne myndigheter må ta ansvar for utviklingsprosessen, og at de internasjonale givernes rolle ikke er å styre denne, men å bidra til den. Denne utviklingen i Verdensbankens tilnærming er i samsvar med viktige prinsipper i norsk utviklingspolitikk. Et sentralt prinsipp er at utviklingslandene selv skal ha nasjonalt eierskap til utviklingsprosessen. Derfor må utviklingsressurser i langt høyere grad enn tidligere gå til land som tar ansvar for egen utvikling.

En nærmere gjennomgang av Verdensbankens virksomhet er gitt i St.prp. nr. 33 (2002-2003) Om samtykke til at Norge deltar i den 13. kapitalpåfylling i Det internasjonale utviklingsfondet (IDA).

Regionalbankene

De regionale utviklingsbankene utgjør et viktig supplement til Verdensbanken og bilateralt utviklingssamarbeid. De har i prinsippet samme



Figur 4.6 Verdensbanken er en av de viktigste kildene for finansiering av tiltak mot hiv/aids

Aids-syk kvinne fra Uganda.

Kilde: Corbis/SCANPIX

hovedfunksjoner som Verdensbanken, ved at de gir lån til utviklingsland på vilkår tilpasset landenes økonomiske situasjon, og finansieres på samme måte med bidrag fra medlemslandene. De har imidlertid ikke samme kapasitet som Verdensbanken til å drive forskning og legge premisser for den internasjonale utviklingsdebatten.

Regionalbankene har betydelig regional kunnskap og legitimitet i den aktuelle regionen. Dette gjør dem godt egnet til å gå i dialog med nasjonale regjeringer, og utforme regionalt tilpassede strategier. De tre regionalbankene (AsDB, AfDB og IDB) lånte ut til sammen ca. 124 milliarder kroner i 2000. Til sammenligning var summen av utlån og garantier fra Verdensbankgruppen samme år ca. 175 milliarder kroner.

De senere år har regionalbankene styrket sitt fokus på fattigdomsreduksjon som det overordnede mål. Likeledes legges det økende vekt på å forankre virksomheten i nasjonale utviklingsstrategier og å samordne innsatsen med Verdensbanken og andre sentrale aktører. Fra norsk side støt-

Boks 4.4 De regionale utviklingsbankene

- Den interamerikanske utviklingsbanken (IDB) er den største av de tre regionalbankene med et utlånsvolum i 2000 på ca. 62 milliarder kroner. IDB gir i hovedsak lån til mellominntektsland på gunstige vilkår, men har også en egen utlånsordning (FSO) for de fattigste medlemslandene som ikke er i stand til å betjene vanlige lån.
- Den asiatiske utviklingsbanken (AsDB) hadde et samlet utlånsvolum på ca. 45 milliarder kroner i 2000. Omkring 70 prosent var gunstige lån til mellominntektsland, mens resten var sterkt subsidierte utlån til de fattigste landene gjennom et eget utviklingsfond (AsDF).
- Den afrikanske utviklingsbanken (AfDB) hadde et samlet utlånsvolum på 16,5 milliarder kroner i 2000. Omtrent halvparten ble kanalisert gjennom bankens fond for de fattigste landene (AfDF).

tes det aktivt opp om denne utviklingen med utgangspunkt i Tusenårsmålene og Regjeringens handlingsplan for fattigdomsbekjempelse.

4.4 Innflytelse og innsyn i multilaterale finansinstitusjoner

De multilaterale finansinstitusjonene, og da særlig IMF og Verdensbanken, har vært kritisert for å være lukkede og lite demokratiske organisasjoner. Slike kategoriske beskrivelser er nok noe mindre gyldige idag enn tidligere grunnet reformer, særlig hva gjelder åpenhet. Ikke desto mindre er det fortsatt betydelig rom for forbedring. Dette var bakgrunnen for at FN-konferansen om finansiering av utvikling i Monterrey (jfr. kap. 4.3) resulterte i en enighet omkring behovet for å styrke utviklingslandenes stemme i IMF og Verdensbanken. Dette gjaldt særlig for de fattigste landene. Norge bidro aktivt til å oppnå enighet på dette punktet.

I både IMF og Verdensbanken er medlemslandenes relative størrelse i verdensøkonomien utgangspunktet for formelle forpliktelser om bidrag og den formelle stemmevekt i de styrende organer.

I IMF er stemmevekten til hvert medlemsland basert på kvoten landet har i IMF. Som verdens

desidert største økonomi har USA ca. 17 prosent av stemmevekten, mens Norges stemmevekt er 0,78 prosent. I Verdensbankgruppen og regionalbankene følger stemmevekten det enkelte lands andel i aksje- og fondskapitalen. Den norske andelen er 0,64 prosent i IBRD og 1,52 prosent i IDA.

Det er flere årsaker til at stemmevekten fordeles på denne måten. En årsak er hensynet til samsvare mellom forpliktelser og rettigheter, slik at de betalingssterke medlemmene skal se seg tjent med å bidra til aksjekapital og fond. Dersom giverlandene ikke kan sikres en innflytelse over anvendelsen av midlene som står i forhold til deres bidrag, vil det kunne undergrave medlemslandenes vilje til å bidra, og dermed også undergrave institusjonenes eksistensgrunnlag.

Det er imidlertid sjelden at vedtak blir fattet på grunnlag av formelle avstemninger. Beslutninger baserer seg i all hovedsak på enstemmighet, noe som gjør at også mindre land, som for eksempel Norge, kan ha betydelig innflytelse. Likefullt er det et reelt dilemma at særlig de fattigere landene har en begrenset mulighet til å øve innflytelse, både på grunn av sine begrensede ressurser og på grunn av formelle regler i institusjonene. Derfor er det avgjørende å følge opp enigheten fra Monterrey. Blant de forslag som har vært luftet er å etablere en tredje styreplass for Afrika sør for Sahara i begge institusjoner.

Den kanskje viktigste måten å få til raske forbedringer på kort sikt er å øke de fattige utviklingslandenes evne til å utnytte bedre den forhandlingsmakt som ligger i at man så langt som mulig tilstreber enstemmighet i de to institusjoners styrer. En flaskehals er ofte den faglige og administrative kapasiteten, såvel i mottakerlandenes administrasjon som i deres valggruppekontorer i institusjonene. Endringer i den eksisterende fordelingen av kvoter og stemmevekt drøftes også, spesielt med tanke på at en del fremvoksende økonomier er underrepresentert i forhold til sin økende økonomiske tyngde i verdensøkonomien.

Norge vil arbeide aktivt for reformer som kan bidra til å styrke de fattigste landenes reelle innflytelse i IMF og Verdensbanken. Noen sentrale reformforslag og Norges holdning til disse er trukket frem i boks 4.5.

For å styrke allmennhetens innsyn har IMF og Verdensbanken økt den utadrettede informasjonen om virksomheten. Informasjon om strategier, planlegging, enkeltprosjekter og evalueringer er nå offentlig tilgjengelig på en helt annen måte enn tidligere. IMF har også oppfordret medlemslan-

Boks 4.5 Norges holdning til tiltak for å styrke de fattige lands innflytelse i IMF og Verdensbanken

Regjeringen

- støtter en økning i andelen basisstemmer i IMF og Verdensbanken og derved en tilsvarende reduksjon i den andel av stemmene som følger av landenes relative størrelse i verdensøkonomien,
- støtter forslag som vil øke den analytiske kapasitet til utviklingslands valggruppekontorer og etablere et ressurscenter for å støtte særlig valggruppekontorer som representerer mange land, slik som de afrikanske valggruppene,
- foreslår å legge til rette for tettere kontakt mellom de afrikanske lands myndigheter og deres valggruppekontorer, herunder avholdelse av jevnlig møter i regionen mellom myndighetene og deres valggruppekontor for å drøfte spørsmål av særlig viktighet for institusjonenes virksomhet,
- går inn for en bredere og mer representativ deltakelse fra låntakerlandene i påfyllingsforhandlingene i Verdensbankens utlånsordning for de fattigste landene (IDA).

dene til å offentliggjøre rapportene fra de bilaterale konsultasjonene, noe blant annet Norge har gjort. Begge institusjonene har aktivt søkt å styrke dialogen med det sivile samfunn. Regjeringen vil fortsatt støtte tiltak for å bedre innsynet i og åpenheten omkring de internasjonale finansieringsinstitusjonenes virksomhet.

I hvilken grad virksomheten til de internasjonale finansinstitusjonene oppfattes som legitim, er likevel mer avhengig av hvilke resultater virksomheten skaper. IMF bidrar til makroøkonomisk stabilitet som en nødvendig forutsetning for en sunn økonomisk utvikling, mens Verdensbanken og regionalbankene supplerer det internasjonale kapitalmarkedet ved å kanalisere økonomiske ressurser fra de rike til de fattige landene. Virksomheten til de multilaterale finansieringsinstitusjonene er derfor av stor betydning for vår evne til å nå overordnede politiske målsettinger om verdiskaping og fattigdomsbekjempelse.

4.5 Regjeringens mål

Gjennom å bidra til å realisere lønnsomme investeringer har kapitalmarkedene en vesentlig funksjon i arbeidet for å sikre global og nasjonal verdiskaping. De fattigste landene som har størst behovet for tilførsel av kapital, har imidlertid ikke mulighet for å hente kapital i markedet, hvilket gjør de multilaterale finansieringsinstitusjonene til sentrale instrumenter i kampen mot fattigdom. Regjeringen vil

- være en pådriver i det internasjonale arbeidet for å redusere fattige lands gjeldsbyrde gjennom HIPC-mekanismen, herunder rask og omfattende gjeldslette til land som kommer ut av krig, samt bidra til å sikre finansieringen av HIPC Trust Fund og åpne for multilateralt koordinerte gjeldsbytter overfor mellominntektsland,
- videreføre dagens politikk med ensidig beslutning om 100% ettergivelse av norske fordringer på de fattigste utviklingslandene på det tidspunkt dette vil komme det enkelte land til gode, samt arbeide for at flere kreditorland skal følge en tilsvarende linje,
- være en pådriver for en større grad av fattigdomsorientering og mottakerorientering i de internasjonale finansieringsinstitusjonenes virksomhet, med utgangspunkt i utviklingslandenes egne fattigdoms- og utviklingsstrategier,
- bidra aktivt til det internasjonale arbeidet for å bedre finansmarkedenes virkemåte gjennom blant annet utviklingen av internasjonale standarder for tilsyn og regelverk, og ved å basere tilsynet med det nasjonale finansmarkedet på internasjonale standarder og metoder,
- delta aktivt i det internasjonale arbeidet gjennom blant annet IMF for å sikre makroøkonomisk stabilitet og å forhindre finansielle kriser,
- være en pådriver for økt vektlegging av godt styresett og kampen mot korrupsjon i samarbeidet mellom de multilaterale finansieringsinstitusjonene og låntakerlandene,
- arbeide for at IMF skal gå forsiktig frem i arbeidet for liberalisering av kapitalmarkedet i låntakerlandene, og at kravene som stilles til låntakerlandene må tilpasses bedre til det enkelte lands behov og forutsetninger,
- støtte arbeidet med å forenkle og konsentrere innholdet i IMF's kondisjonalitetskrav med utgangspunkt i IMF's kjerneoppgaver, samt styrke samordningen av virksomheten til IMF og Verdensbanken,

- støtte tiltak for å bedre innsynet i og åpenheten omkring de internasjonale finansieringsinstitusjonenes virksomhet,
- arbeide for å styrke utviklingslandenes reelle innflytelse i IMF og Verdensbanken.

5 Nasjonal konkurransekraft i en global kunnskapsøkonomi

Økt handel og investeringer på tvers av landegrensene gir det internasjonalt rettede næringslivet nye muligheter for vekst. Forbrukerne får et bredere varetilbud til rimeligere priser, forutsatt at konkurransen i markedet fungerer tilfredsstillende. Utenlandske investeringer kan tilføre ny kapital og skape arbeidsplasser, og gi tilgang til teknologi og nettverk innenfor større konsern. Samtidig blir næringslivets konkurransesituasjon og lokaliseringsbetingelser påvirket av de raske teknologiske endringene og utviklingen i handels- og investeringsstrømmer.

Globaliseringen innebærer at det blir lettere for foretak å flytte kapital, kompetanse og produksjon mellom land. Dette øker foretakenes vekstmuligheter, men det betyr også en skjerpet konkurranse mellom land om å tiltrekke seg lønnsom næringsvirksomhet. Dersom næringslivet gis dårligere rammevilkår enn i andre land, kan konsekvensen bli at virksomheter flytter ut. Skal vi kunne opprettholde et høyt velferdsnivå og samtidig hevde oss i konkurransen, må Norge være et attraktivt land å drive næringsvirksomhet i.

Samtidig bidrar den teknologiske utviklingen til et stadig høyere kunnskapsinnhold i varer og tjenester. Kunnskap i bred forstand er en nødvendig forutsetning for økonomisk og sosial utvikling, og for å kunne hevde seg i den internasjonale konkurransen. Kunnskap, kompetanse og kreativitet gir dessuten trygghet og evne til å mestre utfordringer og omstillinger i et samfunn hvor forandringene skjer raskere enn tidligere.

5.1 Rammebetingelser for en konkurransedyktig økonomi

Økt konkurranse gjennom mer handel og etableringer over landegrensene gir økt effektivitet og gevinster for økonomien som helhet. Betydelig konkurranse og behov for kontinuerlige tilpasninger er ikke noe nytt. Den økonomiske globaliseringen vil likevel forsterke konkurransen i en rekke sektorer og øke kravet til omstilling i næringslivet. Takten i omstillingen øker også.

Endringer i næringsstruktur og økonomisk

vekst henger sammen, og omstilling er avgjørende for å opprettholde konkurranseevne og verdiskapning i en globalisert økonomi. Regjeringen vektlegger at det viktigste for å sikre en sunn økonomisk utvikling for norsk næringsliv er at den generelle økonomiske politikken bidrar til stabile og forutsigbare rammebetingelser, og at politikken er innrettet mot lav pris- og kostnadsvekst innenlands. Bremsing eller hindring av omstillinger gjennom næringsstøtte og ulike former for konkurranseskjerming betyr at den samlede verdiskapningen reduseres. Næringspolitikken må derfor stimulere til lønnsomme omstillinger fremfor å bevare bedrifter og næringer med lav lønnsomhet.

Norge står overfor noen spesielle omstillingsutfordringer. En stor petroleumssektor gir landet store inntekter. Dette kommer Norge til gode, men dersom for mye av oljeformuen og avkastningen benyttes innenlands, kan det fremskynde nedbyggingen av særlig konkurranseutsatt industri. Dersom konkurranseutsatt sektor svekkes for sterkt, kan vekstevnen i økonomien reduseres, og næringslivets totale innovasjonsevne reduseres. Den overordnede økonomiske politikken er derfor en viktig del av en helhetlig politikk for næringsutvikling og innovasjon.

De råvarebaserte næringene har gitt og gir fortsatt Norge store inntekter, men de er følsomme for svingninger i konjunktorene. Videre er den langsiktige trenden for mange råvarepriser fallende, mens det forventes at den fremtidige veksten jevnt over vil være sterkest i næringer med høyere kunnskapsinnhold.

Et viktig formål med den økonomiske politikken er å legge forholdene til rette for økonomisk vekst og å stabilisere den økonomiske utviklingen over tid, slik at en unngår unødig produksjonstap i lavkonjunkturer og store omstillingskostnader. Det er også grunn til å regne med at en stabil økonomisk utvikling i seg selv bidrar til en effektiv ressursbruk på lang sikt. Det aller viktigste for å sikre en sunn økonomisk utvikling for næringslivet er at den generelle økonomiske politikken bidrar til stabile og forutsigbare rammebetingelser, og at politikken er innrettet mot lav pris- og kostnadsvekst innenlands.

Boks 5.1 Norges konkurranseevne

Ettersom et lands konkurranseevne er avhengig av en rekke faktorer, finnes det ingen enkel måte å måle konkurranseevnen på for å sammenligne den med andre land. Både innenfor OECD og i tilknytning til EUs Lisboastrategi (jfr. kap. 5.5) er det arbeidet med slike metoder. I en

rapport utarbeidet av World Economic Forum som sammenligner konkurranseevnen til 80 land i 2002, kommer Norge bedre ut med hensyn til de makroøkonomiske rammebetingelsene enn konkurranseevnen på bedriftsnivå:

Tabell 5.1

Indikator:	Norges posisjon:
Makroøkonomisk konkurransekraft:	9
– Delindeks: Teknologi	10
– Delindeks: Offentlige institusjoner	12
– Delindeks: Makroøkonomisk miljø	7
Mikroøkonomisk konkurranseevne:	21
– Delindeks: Næringslivets virksomhet og strategi	23
– Delindeks: Nasjonalt forretningsmiljø	19

I rapporten påpekes at Norge er blant de land som har en høyere levestandard enn det man skulle anta utfra næringslivets konkurranse-

evne, og at dette først og fremst skyldes de store inntektene fra petroleumssektoren.

Kilde: Global Competitiveness Report 2002-2003, World Economic Forum

Norge er avhengig av utstrakt internasjonal handel. Det er ikke bare viktig at norske bedrifter har fri tilgang til utenlandske markeder. Det er også viktig at utenlandske bedrifter kan konkurrere på like vilkår i våre markeder. Internasjonal konkurranse styrker økonomiens evne til nyskaping og omstilling. Fremme av en åpen handel i Europa og globalt er derfor en viktig del av en helhetlig politikk for verdiskaping. Rammebetingelsene for handel med varer og tjenester er nærmere omtalt i *kapittel 3*.

Skatt, skattekonkurranse og velferd

Skattesystemet skal bidra til å finansiere offentlige utgifter, samtidig som det skal sikre mest mulig effektiv utnyttelse av naturressurser, arbeid og kapital. Generelt kan de fleste skatter føre til vridninger i prisene på varer, tjenester og innsatsfaktorer, som i sin tur fører til at ressursene ikke blir brukt der de kaster mest av seg. Dermed blir den samlede verdiskapingen lavere enn den kunne ha vært. Med frie kapitalbevegelser vil dessuten et for høyt skattenivå på bedrifter og kapital kunne føre til at disse flytter ut. Dette kan tenkes å lede

til en uheldig skattekonkurranse mellom land for å trekke til seg kapital og investeringer.

Den internasjonale utviklingen innebærer økt konkurranse for norsk næringsliv. For å motvirke at de beste investeringene og forretningsideene flytter til land med mer konkurransedyktige rammebetingelser, er det nødvendig med en gradvis reduksjon av skatter og avgifter. I tillegg til frie kapitalbevegelser, har globaliseringen medført økende mobilitet av høyt utdannet arbeidskraft. Forsviner arbeidsplasser og kapital til land med gunstige skatteregler, reduseres også mangfoldet i samfunnet. Derfor vil Regjeringen fortsette arbeidet med en reduksjon av skatter og avgifter.

Samtidig er det helheten i de økonomiske rammebetingelsene som skaper grunnlaget for lønnsomme investeringer, og ikke skattenivået isolert sett. Det er derfor avgjørende at de ulike sidene ved den økonomiske politikken sees i sammenheng, slik at det er samsvar mellom de ulike politikkområdene, enten det dreier seg om makroøkonomisk politikk, handelspolitikk, skattepolitikk, konkurransepolitikk eller arbeidsmarkedspolitikk.

Særlig lave skatter for utvalgte enkelt næringer

bør heller ikke være et prioritert næringspolitisk virkemiddel. Dersom kapital og arbeidskraft låses inn i næringer som ikke ville være levedyktige uten ekstra lave skatter, går andre og lønnsomme næringer glipp av disse innsatsfaktorene. Dette svekker økonomiens evne til nyskaping og omstilling, og verdiskapingen reduseres.

Regjeringens mål i skatte- og avgiftspolitikken er å sikre finansieringen av velferdsgodene på en slik måte at hensynet til en rettferdig inntektsfordeling og en effektiv ressursutnyttelse ivaretas. Regjeringen vil videreføre arbeidet med å redusere skatter og avgifter som et viktig tiltak for å øke vekstevnen i økonomien. Regjeringen legger også vekt på at skatte- og avgiftssystemet skal være enkelt å etterleve og gi tilstrekkelig forutsigbarhet og kontrollmuligheter.

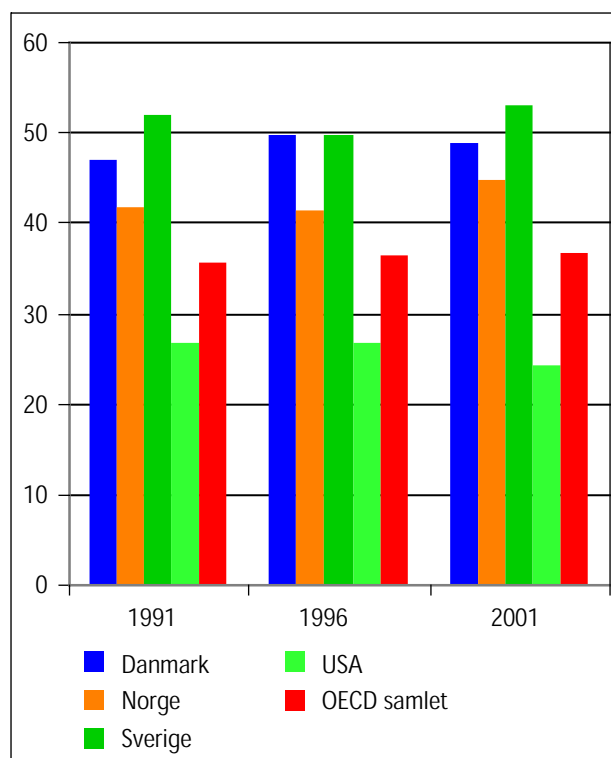
Utformingen av skatte- og avgiftssystemet er avgjørende for hvorvidt Regjeringens mål i velferds- og fordelingspolitikken kan oppnås. Økende globalisering og mobilitet vil begrense det nasjonale handlingsrom i skattepolitikken, både som følge av skattekonkurranse direkte, men også som følge av skattepolitiske føringer i internasjonale avtaler vi er bundet av. Dette vil øke behovet for finanspolitisk disiplin, en effektiv offentlig sektor og kostnadskontroll.

Økende internasjonalisering og økonomisk integrasjon vil også kunne medføre skattekonkurranse som er skadelig. Landene kan bli tvunget til å redusere skattesatsene for å holde på næringsvirksomhet og tiltrekke seg investeringer.

Reduserte skatteinntekter er likevel ikke ensbetydende med redusert velferd. For det første vil reduserte skatter og avgifter stimulere til økt vekst som en viktig forutsetning for å sikre grunnlaget for fremtidens velferd. For det andre vil en redusert skattebyrde gi rom for økt privat velferd som vil motvirke eventuelle reduksjoner i det offentlige tjenestetilbudet. For det tredje vil effektivisering av offentlige tjenester motvirke effektene av lavere skatteinntekter.

De nordiske landene, og Norge spesielt, har et todelt system for inntektsskatt, som er tilpasset det faktum at kapitalen er mobil. Kapitalavkastning beskattes etter en lav og flat sats, mens progressiviteten, og dermed inntektsutjevningen, ligger på personbeskatningen.

Hittil har man ikke sett tydelige tegn på at høyere mobilitet og økt markedsintegrasjon har ført til en dramatisk skattekonkurranse i Europa, med et påfølgende «kappløp mot bunnen» med hensyn til skattesatser. Selv om de formelle skattesatsene gradvis er redusert i de fleste europeiske land



Figur 5.1 Skatter og avgifter i utvalgte OECD-land

I prosent av BNP

Kilde: OECD

(inkludert Norge), har det ikke ført til store bevegelser av kapital og arbeidskraft fra sterke, etablerte økonomier med kostbare velferdssystemer til utpregede lavskatteland. Den viktigste årsaken til dette er at skatt kun er én av flere faktorer som påvirker bedrifters lokaliseringsvalg, og ikke minst personers valg av bosted. Det er likevel slik at en på enkelte områder, som for eksempel skipsfart og personer med spisskompetanse, ser tydelige tegn på skattekonkurranse.

OECD står sentralt i arbeidet for å motvirke skadelig skattekonkurranse. I en rapport som ble forelagt OECDs Ministerråd i juni 2000 ble i alt 75 skatteregimer i medlemslandene betegnet som potensielt skadelige regimer, herunder det norske systemet med tonnasskatt. De enkelte typer regimer er analysert i henhold til fastsatte kriterier for «skadelighet» og har vært gjenstand for en vurdering av det enkelte medlemsland. Etter en gjennomgang i OECDs Forum for skadelig skattepraksis, skal det i løpet av første halvår 2003 fremlegges en liste over elementer i skatteregimene som anmodes fjernet innen utløpet av året. I dette arbeidet vil også en rekke sentrale finanssentra som ikke er medlemmer av OECD være trukket inn med sikte på å avvikle skadelige skat-

teregimer. Dette blir en vanskelig politisk prosess. Norge vil være en pådriver for at den skal lykkes.

Fremveksten av skatteregimer som tilbyr nullskatt og beskyttelse mot innsyn, utfordrer den nasjonale kontrollen med skattegrunnlagene. I sin rendyrkede form kalles disse skatteparadiser. De åpner ikke bare for skatteunndragelse, de egner seg også til hvitvasking og til å skjule transaksjoner knyttet til grenseoverskridende organisert kriminalitet, terroristorganisasjoner og våpen-smugling. Slike skatteparadiser representerer en klart skadelig form for skattekonkurranse, og det treffes en rekke internasjonale tiltak for å motvirke dem. Disse tiltakene er nærmere omtalt i *kapittel 8*.

Reguleringsreform

Oppfølging av *regelverk* og andre offentlige reguleringer og tiltak som berører næringslivet, krever ressurser både i bedriftene og i offentlig forvaltning. Ressurskrevende ordninger hemmer nyskaping og verdiskaping. Reguleringsreform er et viktig element i en helhetlig politikk som skal legge til rette for å styrke landets konkurransekraft i den globale kunnskapsøkonomien.

Utover forenkling av ulike former for regelverk for næringslivet generelt, har det skjedd betydelige reguleringsreformer innenfor en rekke sektorer. I løpet av 1980- og 1990-tallet er flere offentlige monopoler blitt avskaffet, og detaljerte reguleringer er i stor grad erstattet med rammebetingelser for aktører i markeder med virksom konkurranse. Mye tyder på at en slik utvikling vil fortsette både gjennom nasjonale initiativ og som et ledd i oppfølgingen av EØS-avtalen.

Erfaringene med reguleringsreformer viser at det ofte er knyttet sterke interesser til å opprettholde eksisterende reguleringer. Deregulering av markeder leder heller ikke uten videre til at omfanget av reguleringer blir mindre. Når tjenester som tidligere har vært utført av offentlige monopoler skal utføres i et marked, vil det ofte kreve reguleringer for å blant annet sikre virksom konkurranse i markedet. Det er likevel store muligheter for å samordne, forenkle og modernisere regelverk og myndighetsutøvelse. Regjeringen har anmodet OECD om å gjennomgå reguleringsreformer i Norge. OECDs rapport forventes sluttført våren 2003.

Forenklingsarbeidet er en næringspolitisk hovedsak for Regjeringen. Regjeringens mål er at norsk regelverk skal være minst mulig ressurs-

krevende å etterleve og fremstå som et fortrinn for bedrifter lokalisert i Norge. I oktober 2002 la Regjeringen frem handlingsplanen *Et enklere Norge* med konkrete tiltak som skal bedre næringslivets rammevilkår på dette området. Det er etablert et rådgivende kontaktforum for forenkling med deltagelse fra næringslivet. Regjeringen vil legge frem en revidert og oppdatert handlingsplan med nye tiltak høsten 2003.

Næringspolitiske virkemidler

De næringspolitiske virkemidlene retter seg mot spesifikke deler av økonomien der de generelle rammevilkårene alene ikke anses tilstrekkelige til å frembringe økonomisk effektivitet og verdiskaping. Næringspolitiske virkemidler kan omfatte direkte støtte til enkeltnæringer så vel som støtte til utdanning, forskning og utvikling (FoU), entreprenørskap, infrastruktur og internasjonalisering. De ulike virkemidlene er alle ledd i arbeidet for å styrke landets konkurransekraft i den globale økonomien.

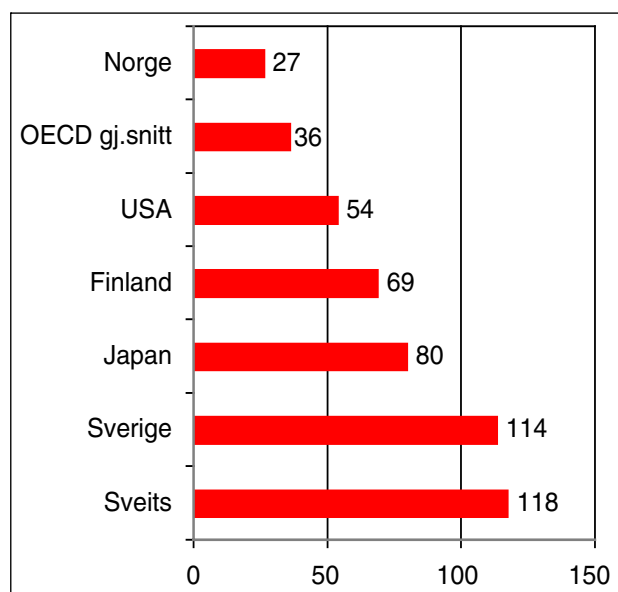
Direkte støtte til enkeltnæringer har, hvis man ser bort fra landbruket, blitt redusert de siste par tiårene. Norge har samtidig deltatt i arbeid for å utvikle slik støtte gjennom internasjonale avtaler. Gjennom EØS er det etablert strenge regler for hva slags næringsstøtte som kan gis, og i WTO er det etablert globale regler for subsidier og utjevningsavgifter, jfr. kap. 3.2.

Bakgrunnen for ønsket om å bygge ned direkte støtte til enkeltnæringer er at den hindrer omstillinger i retning av en mer effektiv produksjonsstruktur og høyere verdiskaping. Støtte til enkelte næringer svekker tilgangen på arbeidskraft og kapital til andre mer lønnsomme næringer.

Nyetablering og videreutvikling av bedrifter er viktig for fornyelse, omstilling og økonomisk utvikling. I senere år har entreprenørskap fått økt oppmerksomhet som en sektorovergripende problemstilling i næringspolitikken.

Tilgang på en velutviklet infrastruktur innenfor transport og telekommunikasjoner er viktig for næringsutvikling og for å opprettholde bosetting og livskraftige regioner. Bruk av IKT kan redusere avstandsulempen og gir deler av næringslivet muligheter til å konkurrere uavhengig av avstand til markeder. Det kan også bidra til mer effektive produksjonsprosesser og endringer i etablerte verdikjeder.

Det norske markedet er lite, og eksport og internasjonalisering er nødvendig for mange bedrifter. Internasjonalisering dreier seg imidler-



Figur 5.2 Innovasjon. Antall internasjonale patenter per millioner innbyggere, 1997¹

¹ Innovasjonsevnen i et lands økonomi kan måles på mange ulike måter. En enkel, om enn ikke fullgod måte, er å sammenligne antallet internasjonale patenter som registreres av et lands innbyggere. Statistikken i denne sammenheng omfatter antall sett av patenter som er tatt ut i ulike land for en enkelt oppfinnelse, registrert hos European Patent Office, Japanese Patent Office og US Patent & Trademark Office.

Kilde: OECD Science, Technology and Industry Outlook, 2002.

tid ikke bare om tradisjonell eksport, men om etablering av strategiske allianser, partnerskap med utenlandske bedrifter og oppkjøp. Internasjonalisering og eksportfremstøt er krevende. Regjeringen legger vekt på at vi har et effektivt og profesjonelt virkemiddelapparat for å legge til rette for internasjonalisering, særlig med tanke på små og mellomstore bedrifter.

Det har i 2002 og 2003 vært foretatt en bred gjennomgang av det samlede næringspolitiske virkemiddelapparat. Forslag om innretning på og organisering av virkemiddelapparatet skal legges frem for Stortinget våren 2003.

Rammebetingelser og næringsutvikling i utviklingspolitikken

Økonomisk utvikling og vekst som overstiger befolkningsveksten er nødvendig for å bekjempe fattigdommen på varig basis. Et stabilt økonomisk fundament er en forutsetning for at tiltak skal lykkes og bli bærekraftige i et lengre tidsperspektiv. Ansvaret for å legge forholdene til rette for en sunn økonomisk utvikling tilligger det enkelte lands myndigheter.

Utfordringene som utviklingslandenes myndigheter står overfor i denne sammenheng er ikke prinsipielt forskjellig fra de rike landene, selv om utgangspunktet likevel er svært ulikt. Mange utviklingsland er bl.a. mer sårbare for svingninger i verdensmarkedet, for eksempel når det gjelder råvarepriser. Når rammebetingelsene for den økonomiske utviklingen skal legges gjennom blant annet en sunn makroøkonomisk politikk, fysisk infrastruktur og hensiktsmessige skattesystemer og reguleringer, er det ikke minst mangelen på kompetanse og økonomiske ressurser som gjør det vanskelig for fattige land å komme over i en positiv utviklingsprosess. Regjeringen vil derfor legge økt vekt på tiltak som kan bidra til å forbedre rammebetingelsene for økonomisk virksomhet i samarbeidslandene.

Regjeringen vil bidra med budsjettstøtte og andre tiltak for å bedre den makroøkonomiske situasjonen og styringen i aktuelle samarbeidsland. Regjeringen vil støtte oppbygging av institusjoner, regelverk og infrastruktur som legger til rette for økt kompetanse, investeringer, produksjon og handel. Regjeringen vil samarbeide med myndighetene i samarbeidsland om utvikling av institusjoner for å sikre åpenhet og demokratisk kontroll, både på administrativt og politisk nivå. Tiltak for å styrke offentlig finansforvaltning og utvikling av rettssystemet vil bli prioritert.

Som ledd i oppfølgingen av Strategien for næringsutvikling i Sør har Regjeringen igangsatt en gjennomgang for å identifisere muligheter for næringsutvikling og samarbeid i samarbeidslandene, inkludert en bransjemessig vurdering av flaskehalsar og muligheter for samarbeid med norsk næringsliv og bruk av norsk ressursbase og kompetanse.

En flaskehals i utviklingssammenheng er tungrodd og byråkratiske systemer f.eks. for registrering og fastsetting av verdier. Regjeringen vil bidra til å sikre fattiges bruks- og eiendomsrett til jord, boliger og annen eiendom, samt deres rett til å drive egen virksomhet. Kvinners eiendoms- og arverett skal vies særlig oppmerksomhet. Regjeringen vil bidra til at utsatte sosiale grupper skjermes for innstramningstiltak i forbindelse med strukturendringer i økonomien.

Et område med nye muligheter er informasjons- og kommunikasjonsteknologi – IKT. Regjeringens strategi for IKT i utviklingssamarbeidet tar sikte på å integrere teknologien i de forskjellige programmene, uten å gjøre IKT til et eget satsingsområde. Strategien forutsetter at myndighetene i samarbeidslandene innarbeider IKT-utvik-

ling i sine egne utviklingsplaner og lovgivning slik at det legges til rette for investeringer i nødvendig infrastruktur.

5.2 Kunnskap, innovasjon og verdiskaping

Kunnskap og kompetanse har alltid vært viktig for næringslivet, men betydningen av denne faktoren øker. I en verden preget av rask teknologisk utvikling, hardere konkurranse, hurtigere informasjonsflyt og større mobilitet av kapital, varer og tjenester, blir kunnskap, kreativitet og kompetanse stadig viktigere. Begreper som kunnskaps-samfunn og kunnskapsøkonomi illustrerer den sentrale betydningen kunnskap og utdanning har for verdiskapningen.

Statistisk Sentralbyrå har beregnet at tre fjerdedeler av Norges nasjonalformue er den menneskelige kapital. Vi vet likevel nokså lite om vår evne til å bruke og videreutvikle denne kunnskapsformuen. Vi vet heller ikke om våre samlede anstrengelser på læringsfeltet gir de resultatene vi ønsker. Underlaget for utforming av politikk på områder hvor kompetanse og læring er nøkkelfaktorer bør derfor forbedres. Regjeringen har på denne bakgrunn igangsatt et arbeid med å utvikle en *kompetanseberetning* for Norge. Kompetanseberetningen vil forsøke å gi en samlet fremstilling av kompetanse som drivkraft for innovasjon, verdiskaping, livskvalitet, velstand og velferd i Norge.

Kontinuerlig etablering av nye bedrifter og arbeidsplasser er et avgjørende element i et verdiskapende næringsliv. Denne typen dynamikk bestemmes bl.a. av innovasjonstakten i eksisterende foretak og av nyskaping i form av oppstart av ny virksomhet. Innovasjon er en sentral drivkraft bak næringslivets konkurranseevne og lønnsomhet, og er en forutsetning for verdiskapningen. For å øke innovasjonstakten i norsk næringsliv er det nødvendig å utnytte den teknologiske utviklingen og globaliseringen av markedene, og satse på kompetanse, kunnskap og læring. En rekke politikk-områder innvirker på mulighetene for innovasjon.

Investeringer i menneskelige ressurser er avgjørende for å skape økonomisk vekst og bekjempe fattigdom. Utdanning er en grunnleggende forutsetning for at enkeltindivider skal kunne realisere sine evner og ambisjoner og bidra til nødvendige sosiale og økonomiske endringsprosesser. Kunnskap er en forutsetning for en vellykket integrasjon i verdensøkonomien, og en forutsetning for å kunne hevde seg i den stadig ster-

kere globale konkurransen. Kunnskap og kompetanse gir dessuten trygghet og evne til å mestre utfordringer og omstillinger i et samfunn hvor forandringene skjer raskere enn tidligere.

Utdanning er også viktig i formidlingen av verdier og holdninger, og for vår forståelse av oss selv og av vårt eget og andre samfunn. Demokratiske prosesser og toleranse er overordnede mål for samfunnsutviklingen, og et vel fungerende utdanningssystem er et av de viktigste virkemidlene for å oppnå dette.

Målet: En ledende kunnskapsnasjon

Norge har begrenset tilgang på arbeidskraft, men denne er relativt høyt utdannet. Lønnsnivået for høyt utdannede er dessuten relativt lavt sammenlignet med mange andre land. En fornuftig satsing på kunnskapsutvikling kan gjøre kunnskap til vårt viktigste komparative fortrinn i fremtiden. Regjeringens ambisjon er at Norge skal bli en ledende kunnskapsnasjon.

Kvalitet er nøkkelen til å nå dette målet. Ingen nasjonale institusjoner kan hevde seg med mindre kvaliteten på arbeidet deres holder mål internasjonalt. Kunnskapsdannelsen er avhengig av mange ledd; grunnskole, videregående opplæring, høyskoler og universiteter, forskningsinstitusjoner og bedriftenes innovasjonsevne. En helhetlig kunnskapspolitikk må derfor sikre kvalitet i alle ledd av kjeden.

Skolen og opplæringssystemet har et sentralt ansvar for at elever tilegner seg relevante kunnskaper og ferdigheter. Kultur og kulturforståelse er særlig viktig som grunnlag for kommunikasjon, både på tvers av landegrensene og innenfor vårt eget samfunn. Kunnskap i fremmedspråk er av økende betydning. Norske elever og studenter har forholdsvis gode kunnskaper i engelsk, som er det eneste obligatoriske fremmedspråket i grunnskolen. Kunnskaper i andre fremmedspråk er derimot synkende. Dette kan hemme utviklingen av samarbeidet med miljøer utenfor nordiske og engelskspråklige land.

Et samfunn i endring krever mennesker som har den nødvendige basiskunnskap, som har lært å lære, og som har lært å omstille seg. Dette setter ikke bare høye krav til kvaliteten på utdanningen, men også til at utdanningens innhold raskere må kunne tilpasses de endringer og behov som oppstår i arbeidslivet. På samme måte må næringslivet bli flinkere til å ta opp i seg ny kompetanse fra utdannings- og forskningssystemet.

I et samfunn der kompetansebehovene er

betydelige og endres kontinuerlig, blir *livslang læring* viktig. Det må legges til rette for at flest mulig kan gjennomføre utdanning og opplæring uten å måtte tre ut av arbeidsmarkedet. Det meste av denne typen kompetanseheving finner sted i arbeidslivet, og er arbeidslivets ansvar å finansiere. Morgendagens kunnskapssamfunn vil derfor kreve en tettere dialog mellom utdanningssystemet og arbeidslivet.

Med kvalitetsreformen for høyere utdanning tar Regjeringen sikte på å øke utdanningsinstitusjonenes evne og vilje til omstilling, innføre mer effektive læringsløp og bidra til mer effektiv kunnskapsoverføring fra universiteter og høyskoler til arbeids- og næringsliv. Reformen skal gi voksne bedre muligheter for opplæring og kompetanseheving i tråd med endrede kompetansebehov.

Forskning og innovasjon

Forskning og utvikling (FoU) er en forutsetning for utvikling av kunnskap i næringslivet, og må være en sentral del av en helhetlig innovasjons- og kunnskapspolitikk. Med mindre det gjennomføres satsinger for å videreutvikle eller skape ny kunnskapsbasert virksomhet, vil Norge som nasjon i tiden fremover bli sårbar for strukturendringer og miste internasjonal konkurransekraft. Forskning og teknologi er nøkkelfaktorer for innovasjon, verdiskaping og bedre livskvalitet i en global, kunnskapsbasert økonomi.

Sammenlignet med andre land synes FoU-aktiviteten i Norge lav. Norges samlede utgifter til FoU utgjorde omkring 1,6 prosent av BNP i 2001, mens OECD-gjennomsnittet var på 2,2 prosent. Norges FoU-innsats er i følge OECDs statistikk lavest i Norden. EU har på sin side satt som mål at FoU skal utgjøre 3 prosent av BNP innen 2010.

Når det gjelder offentlige utgifter til FoU er vi om lag på linje med andre OECD-land. Den relativt lave FoU-innsatsen i næringslivet har delvis sammenheng med næringsstrukturen. Det forskes ikke nødvendigvis mindre innenfor enkelt-næringer i Norge enn i andre land, men vi har en lavere andel av FoU-intensive næringer. Det er også få store internasjonale selskaper med hovedkontor og/eller FoU-enheter i Norge.

For å kunne nå målsettingen om en opptrapping av forskningsinnsatsen til gjennomsnittlig OECD-nivå innen 2005 må derfor FoU-innsatsen i næringslivet øke. Regjeringen har derfor innført en ordning med skattefradrag for bedrifters utgifter til forskning og produktutvikling. Fra 1. januar 2003 ble ordningen utvidet til å gjelde alle bedrif-



Figur 5.3 Regjeringen vil styrke forskningsinnsatsen i Norge

Verdens første avlstorsk er frembragt på Akvaforsk
Kilde: Jon Hauge, SCANPIX

ter. Interessen fra bedriftene tyder på at denne ordningen er et verdifullt initiativ for å fremme forskning i næringslivet.

Regjeringen vil også arbeide for å heve kvaliteten i forskningen. Et klart uttrykk for en slik politikk har vært arbeidet med sentrene for fremragende forskning. I 2002 ble det opprettet 13 slike sentre i Norge. De vil få betydelige midler til forskning i opp til 10 år. Sentrene vil bidra til å synliggjøre gode forskningsmiljøer som kan tiltrekke utenlandske studenter og forskere, og bli viktige knutepunkter i internasjonale kunnskapsnettverk.

Det er videre opprettet et toppforskningsprogram i medisin. Som en del av Kvalitetsreformen er det også gjennomført tiltak for å heve kvaliteten på forskning ved universiteter og høyskoler.

Når vare- og tjenesteproduksjonen blir mer kunnskapskrevende, blir avstanden mellom forskning og marked kortere. Ettersom vi har et næringsliv med mange små og mellomstore bedrifter som har begrensede muligheter til å prioritere forskningsvirksomhet, blir kontakten mellom universitetene, høyskolene og næringslivet desto viktigere. Endringene som ble vedtatt i 2002 i Lov om retten til oppfinnelser som er gjort av arbeidstakere, er et viktig tiltak for å stimulere samarbeidet mellom forskning og næringsliv, ved at den gir universiteter og høyskoler mulighet for å utnytte forskningsresultatene økonomisk i form av patentering.

I dagens situasjon for norsk næringsliv er det behov for en helhetlig innovasjonspolitik som legger til rette for at bedriftene kan velge en offensiv strategi basert på innovasjon, som vil gi økt konkurranseevne og lønnsomme arbeidsplasser. Regjeringen vil i tilknytning til budsjettet for 2004 legge frem en handlingsplan for en helhetlig innovasjonspolitik.

Internasjonalt samarbeid og mobilitet

Både utdanning og forskning trenger impulser og kontakter med andre miljøer dersom det skal utvi-

kle seg en god kunnskapsbase som kan hevde seg internasjonalt. Det internasjonale samarbeidet om utdanning og forskning har økt kraftig på 1990-tallet, blant annet i tilknytning til internasjonale organisasjoner som Nordisk ministerråd, OECD, Europarådet, UNESCO og EU. EØS-avtalen åpnet for full norsk deltakelse i EUs utdannings- og forskningsprogrammer fra 1994. Dette samarbeidet er sannsynligvis den viktigste årsaken til den sterke økningen i internasjonale kontakter i norsk utdanning og forskning i 1990-årene.

EUs målsetting om å utvikle den mest konkurransedyktige kunnskapsbaserte økonomi i verden basert på sysselsetting, sosial trygghet og bærekraftig utvikling (Lisboa-strategien) har mange trekk felles med norsk politikk. Regjeringen legger derfor stor vekt på å delta i det europeiske samarbeidet på disse områdene.

Deltakelse i EUs rammeprogram for forskning gjennom EØS-avtalen har vist seg å være av stor betydning både for internasjonal nettverksbygging og kvalitetsheving innenfor norsk forskning. Regjeringen legger derfor stor vekt på å utvikle forskningssamarbeidet med EU gjennom deltakelse i 6. rammeprogram for forskning (2002-2006) og ved å medvirke i utviklingen av et europeisk forskningsrom. Arbeidet med et europeisk forskningsrom gjelder utvikling og koordinering av forskningssamarbeid ut over rammeprogrammet og er et ledd i oppfølgingen av Lisboa-strategien.

Boks 5.2 Dette er sentrene for fremragende forskning

Ordningen med Sentre for fremragende forskning (SFF) innebærer at særlig gode forskergrupper under felles ledelse og forskningsplan får langsiktig finansiering for å drive grunnleggende forskning i internasjonal toppklasse. Sentrene får en årlig bevilgning på 10-20 mill. kroner i opptil ti år. Dette skal finansieres av avkastningen fra Fondet for forskning og nyskaping, og institusjonene skal selv bidra med en betydelig egenandel. De 13 sentrene, som ble utvalgt i en åpen prosedyre og i samarbeid med internasjonal topekspertise, er:

- *Senter for integrert petroleumsforskning, Universitetet i Bergen (UiB)*
- *Bjerknessenteret (for klimaforskning), UiB*
- *Senter for molekylær biologi og nevrovitenskap, Universitetet i Oslo (UiO)*

- *Aquaculture Research Centre, Norges landbrukshøgskole (NLH)*
- *Mathematics for Applications, UiO*
- *Physics of Geological Processes, UiO*
- *Periferi og sentrum i middelalderens Europa, UiO*
- *Ships and Ocean Structures, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)*
- *Senter for borgerkrigsforskning, Institutt for fredsforskning*
- *Senter for avanserte studier i teoretisk lingvistik, Universitetet i Tromsø (UiT)*
- *International Centre for Geohazards, Norges geotekniske institutt*
- *International Centre for the Biology of Memory, NTNU*
- *Centre for Quantifiable Quality of Service in Communication Systems, NTNU.*

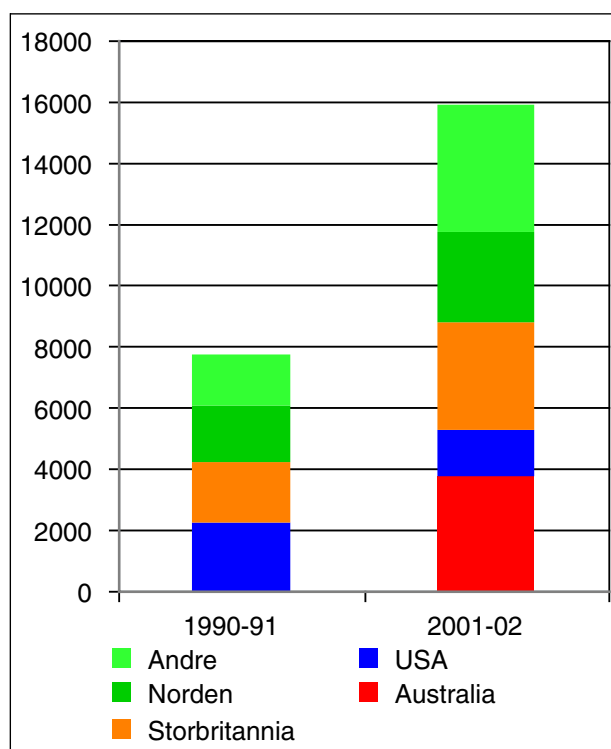
Det er inngått mer enn 500 bilaterale avtaler mellom norske og utenlandske institusjoner som åpner for et formalisert samarbeid mellom høyere utdannings- og forskningsinstitusjoner. Slike avtaler på forskningsutførende nivå innebærer gjensidig forskerutveksling og setter av midler til forskningssamarbeid. I tillegg til tradisjonelt forskersamarbeid, samarbeid med utviklingsland og utveksling gjennom bilaterale avtaler, satser institusjonene i økende grad på deltakelse i blant annet EUs forsknings- og utdanningsprogrammer, nordiske programmer, nettverkssamarbeid og nærområdeprogrammer, og å trekke utenlandske studenter og forskere til Norge.

Som ledd i Kvalitetsreformen er alle universiteter og høyskoler pålagt å utarbeide internasjonale strategier, og den legger også opp til at alle institusjonene skal tilby studenter som ønsker det, et studieopphold i utlandet som del av sitt gradsstudium. I dag får ca. 20 000 studenter støtte fra Statens lånekasse for utdanning til studier i utlandet, og antallet er økende. Flertallet tar hele grader ute fremfor å ta delstudier som ledd i en utdanning i Norge. En ser også at studenter samler seg i engelskspråklige land. Regjeringen har i Statsbudsjettet for 2003 foreslått å utrede deler av støtteordningen for studier i utlandet for å oppnå en mer målrettet ordning.

Fremdeles er det slik at vi sender ut flere studenter og forskere enn vi mottar. Regjeringen ønsker å trekke flere utenlandske studenter og forskere til norske institusjoner. Dette stiller krav om kvalitet, profilering og tilrettelegging. Flere institusjoner satser nå mer på å legge til rette for internasjonal utveksling, for eksempel i form av undervisningstilbud på engelsk.

Med et økende antall norske studenter i utlandet er det en utfordring å kvalitetssikre utdanningstilbud som norske studenter betaler for i utlandet. Det er også en utfordring å kvalitetssikre utenlandske tjenestetilbud som etablerer seg på det norske utdanningsmarkedet. For disse formål er det opprettet en database for godkjenning av utenlandsk høyere utdanning (NAG) og et uavhengig statlig organ for akkreditering og godkjenning (NOKUT) som også har myndighet til å gi generell godkjenning av utenlandsk utdanning.

Kvaliteten på utdanningen blir i stigende grad gjenstand for internasjonal sammenligning. I OECD har oppmerksomheten vært rettet mot grunnutdanningen, mens det i europeisk sammenheng pågår to store prosesser innenfor henholdsvis høyere utdanning (Bologna-prosessen) og yrkesutdanning (Brugge-prosessen). Innenfor



Figur 5.4 Norske studenter i utlandet, 1990-91 og 2001-02

Antallet norske studenter i utlandet er fordoblet det siste tiåret. Mens USA var det største studielandet for ti år siden, toppes listen nå av Australia. Antallet norske studenter i Danmark er nesten firedoblet, mens antallet studenter i Sverige er redusert med ca. 30 prosent. Ungarn og Polen tiltrekker seg et økende antall norske studenter.

Kilde: Statens lånekasse for utdanning

rammen av Lisboa-strategien, jfr. kap. 5.5, pågår det også et omfattende arbeid rettet mot de fremtidige mål for utdannings- og opplæringssystemene.

Norge deltar aktivt i Bologna-prosessen med den hovedmålsetting å øke student- og lærer-mobilitet innen høyere utdanning og derigjennom skape et felles samarbeidsområde for høyere utdanning i Europa. Gjennom Kvalitetsreformen er de nødvendige formelle vedtak gjort for iverksetting av de viktigste tema i prosessen hittil. Norge vil legge vekt på at kvalitet og kvalitetssikringssystemer innen høyere utdanning fortsatt blir gjenstand for drøfting i den videre prosessen, der de fleste europeiske land nå deltar.

Handel med utdanningstjenester

Det internasjonale markedet for handel med

utdannings- og forskningstjenester er i sterk vekst. Utviklingen av IKT-baserte hjelpemidler i utdanningssektoren bidrar sterkt til dette. OECD har anslått verdien av det internasjonale markedet for utdanningstjenester i 1999 til ca. 30 milliarder US dollar. Bare handel knyttet til utveksling av studenter i høyere utdanning utgjør om lag 3 prosent av all tjenestehandel mellom OECD-landene.

Den fremvoksende verdenshandelen med kommersielt baserte utdanningstjenester har bidratt til å øke interessen for områdets fremtidspotensial, og handel med utdanningstjenester står på dagsorden i forhandlingene om liberalisering av handel med tjenester i WTO. I likhet med omkring 40 andre land forpliktet Norge seg allerede i Uruguay-runden til ikke å innføre restriksjoner på utdanningsområdet. Norge er nå i en gunstig situasjon der vi kan utfordre andre land til å påta seg tilsvarende forpliktelser.

I forhandlingene er det kommet klart til uttrykk at de private tilbudene sees som et supplement til, og ikke som en erstatning for, de offentlige tilbudene. Dette er også den holdning Norge har lagt til grunn. Det er videre klart at utformingen av et lands utdanningssystem er landets eget ansvar. GATS-forhandlingene skal følgelig ikke dreie seg om organiseringen av utdanningssystemet som sådan, men om salg av utdanningstjenester over landegrensene. GATS-avtalen omhandler ikke offentlige tjenester.

Regjeringen anser at økt handel med utdanningstjenester kan bidra med verdifulle impulser til kunnskapsdannelsen og bidra til å styrke kvaliteten på det samlede utdanningstilbudet.

Av hensyn til Norges vektlegging av kvalitet i utdanningen vil vi arbeide for at liberalisering av handel med utdanningstjenester sees i sammenheng med tiltak for å bedre kvaliteten i det internasjonale utdanningstilbudet, herunder Lisboa-konvensjonen som omhandler krav til utdanningen og landenes anerkjennelse av hverandres utdanning på høyere nivå. Norge legger også stor vekt på utviklingslandenes interesser og behov når det gjelder tjenesteforhandlingene innen utdanningssektoren.

Utdanning som virkemiddel for fattigdomsbekjempelse

Utdanning er en menneskerettighet og det viktigste våpenet i kampen mot fattigdommen. Kunnskap er viktig for å utvikle produktivitet, nye produkter og arbeidsplasser. Utdanning er viktig i arbeidet for likestilling mellom kjønnene og for

bedre helse. Utdanningssystemet er også en sentral arena for å sørge for grunnleggende kunnskap og opplæring til demokrati.

Ett av hovedmålene fra FNs Tusenårserklæring er å sikre at alle barn overalt i verden, gutter så vel som jenter, er i stand til å fullføre en grunntutdanning innen 2015. I Regjeringens handlingsplan for fattigdomsbekjempelse – Kamp mot fattigdom – slås det fast at utdanning er jobb nr. 1. Handlingsplanen redegjør for en rekke tiltak for å bidra til et hevet utdanningsnivå i samarbeidslandene.

Regjeringen har utviklet en egen strategi for hvordan målsettingen om utdanning for alle skal kunne oppnås. Regjeringen vil øke bistanden til utdanning til 15 prosent av det totale norske bistandsbudsjettet fra dagens nivå på omkring 9 prosent. Regjeringen vil prioritere tiltak for å øke andelen barn som får grunntutdanning, tiltak spesielt rettet mot utdanning for jenter og kvinner, og tiltak som tilgodeser fattige grupper.

For fattigdomsbekjempelse vil det også være viktig å sørge for relevant utdanning som direkte kan bidra til å forbedre levekårene for de fattigste gjennom mulighet til arbeid, økt produksjon, bedre ernæring og helse. Videregående utdanning med yrkesopplæring og praktisk opplæring vil være viktig.

Boks 5.3 Utdanning – jobb nr. 1

For å bidra til hevet utdanningsnivå i samarbeidslandene, vil Regjeringen bidra til å

- øke andelen barn, og særlig jenter, som får grunntutdanning,
- tilgodese fattige grupper med lese- og skriveopplæring,
- styrke rekrutteringen fra fattige kår til videregående og høyere utdanning,
- styrke yrkesrelatert utdanning,
- utvikle relevante gradsstudier og forskningsbasert utdanning i samarbeid med norske læresteder,
- prøve ut IKT for å effektivisere utdannings-systemene.

Kilde: *Kamp mot fattigdom*, Regjeringens handlingsplan for fattigdomsbekjempelse

5.3 Arbeidskraft og arbeidsinnvandring

Arbeidsstyrken er Norges viktigste ressurs. Å sikre en velkvalifisert arbeidsstyrke og et velfungerende arbeidsmarked er derfor avgjørende. I årene fremover vil tilgangen på arbeidskraft bli lavere. Dette vil skje samtidig som behovet for arbeidskraft innenfor flere sektorer øker. For enkelte typer høyt kvalifisert arbeidskraft er det en mangel allerede i dag. Det er en ytterligere begrunnelse for satsing på utdanning og innovasjon som øker produktiviteten, men også økt arbeidsinnvandring kan bidra til å gi bedriftene bedre tilgang på arbeidskraft.

Som følge av EØS-avtalen har EØS-borgere fri adgang til å ta arbeid som arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende på samme vilkår som norske borgere. For at denne muligheten skal være reell, er en rekke regelverk harmonisert. Utvidelsen av EU kan gi økt tilgang på utenlandsk arbeidskraft til norsk arbeidsliv. På samme måte har EØS gjort det lettere for norske statsborgere å ta arbeid i EU-landene og på den måten opparbeide verdifull kompetanse. Hvert år flytter om lag 10 000 norske statsborgere til utlandet, mens et noe lavere antall kommer tilbake.

Veksten i handel med tjenester øker behovet for arbeidskraftmobilitet over grensene. Det er derfor satt i gang forhandlinger i WTO med sikte på å lage et åpnere og enklere regelverk på dette området. I tjenesteforhandlingene i WTO har flere utviklingsland reist krav om lettere adgang til arbeidstillatelse av tidsbegrenset varighet i tilknytning til tjenesteleveranser.

Regjeringen ønsker å bidra til økt mobilitet av arbeidskraft over grensene for å fremme økonomisk vekst og velferd. Når de nye medlemslandene i EU tiltrer EØS-avtalen, vil Norge åpne sine grenser for arbeidskraft fra dem.

Regjeringen har forenklet utlendingsregelverket slik at det er blitt lettere å ta seg arbeid i Norge, også for personer fra fattige land. Regjeringen vurderer ytterligere forenklingstiltak. Samtidig bør det sikres at mennesker som kommer til Norge for å arbeide innenfor sektorer som krever spesiell utdanning og kompetanse, som helse- og sosialsektoren, enten har slik kompetanse når de kommer til Norge eller får slik kompetanse etter at de har kommet hit. Et offentlig nedsatt utvalg ser på regelverket for arbeidsinnvandring som en del av en vurdering av hele utlendingsregelverket.

5.4 Konkurransopolitikk

Virksom konkurranse er en viktig forutsetning for å oppnå effektiv bruk av samfunnets ressurser. Virksom konkurranse fører til lavere priser og oppmuntrer til nyskaping, og bidrar slik til nyetableringer ved å frigjøre kapital og arbeidskraft for mer produktive formål. Å legge til rette for virksom konkurranse er derfor en sentral målsetting i konkurransepolitikken.

Globaliseringen kan virke både hemmende og styrkende på konkurransen. Konkurransen styrkes når markeder åpnes slik at tilbudet økes, mens oppkjøp av eller sammenslåinger av konkurrerende bedrifter kan redusere kundenes valgmuligheter. Håndheving av konkurranseregler får en stadig sterkere internasjonal dimensjon, spesielt i forbindelse med håndteringen av internasjonale karteller og oppkjøp og sammenslåinger på tvers av landegrenser.

Avsløring av flere store nasjonale og internasjonale karteller de senere år i USA og Europa har ført til økt oppmerksomhet om kartellenes skadevirkninger, ved at de begrenser tilbudet og fører til høyere priser. I flere markeder opptrer mange aktører med hele verden som nedslagsfelt. Beslutningsprosesser i karteller gjennomføres hurtigere enn tidligere, og virkningene av kartellenes virksomhet inntreffer raskt. Utfordringene med avdekking og straffeforfølgelse er derfor i stadig større grad avhengig av samarbeid på tvers av landegrensene, innføring av nye regler som forbedrer mulighetene til avsløring av ulovlig samarbeid og strenge reaksjoner på slike lovbrudd.

Antallet oppkjøp og sammenslåinger på tvers av landegrenser økte sterkt mot slutten av 1990-tallet. I slike saker vil foretak som har aktiviteter med innvirkning på det nasjonale markedet, ofte være lokalisert i et annet land. Dette stiller konkurransemyndighetene overfor nye utfordringer i de tilfeller der slike erverv trenger offentlig godkjenning. Konkurransemyndigheter arbeider i slike saker ofte under et sterkt tidspres, og det er avgjørende at et samarbeid mellom konkurransemyndighetene kommer i gang så raskt som mulig. Næringslivet er på sin side opptatt av at forretningshemmeligheter som kreves innsendt og deretter utveksles mellom nasjonale og/eller internasjonale konkurransemyndigheter, gis tilstrekkelig beskyttelse mot innsyn fra konkurrenter.

Spørsmålet om harmonisering av nasjonale konkurranseregler står på dagsorden i ulike sammenhenger. Det mest formaliserte internasjonale

samarbeidet finner sted innenfor rammen av EU og EØS-avtalen. EØS-avtalens konkurranseregler, som tilsvarer EUs regelverk på området, er gjennomført i norsk lovgivning.

Europakommisjonen arbeider med å modernisere regelverket for håndheving av EUs konkurranseregler, og har bl.a. foreslått at nasjonale myndigheter skal få adgang til å håndheve deler av regelverket. Dette kan også få betydning for hvordan EFTA/EØS-landene innretter seg med hensyn til kontroll og håndhevelse av konkurransereglene.

WTO nedsatte en egen arbeidsgruppe for handel og konkurranse i 1996. På ministerkonferansen i Doha i 2001 ble det besluttet at man skal søke å sette i gang forhandlinger om en avtale om konkurranse etter ministermøtet i Cancun høsten 2003. Arbeidsgruppen utreder i mellomtiden spørsmål knyttet til opprettelsen av en eventuell rammeavtale om konkurranse innenfor WTO, jfr. kap. 3.2.

UNCTAD har arbeidet med konkurransepolitikk som virkemiddel for å skape økonomisk vekst i utviklingsland siden begynnelsen av 1970-tallet, og har laget en anbefaling om prinsipper og regler for kontroll med konkurransebegrensende atferd.

Det eksisterer flere uformelle nettverk og fora for konsultasjoner mellom konkurransemyndigheter på nordisk, europeisk og globalt nivå. Ett av disse er European Competition Authorities (ECA), som ble etablert i 2001 som et forum for konkurransedirektørene i EØS-området.

Konkurransekomiteen i OECD er et viktig forum for utveksling av kompetanse og erfaringer knyttet til konkurransepolitikk. OECD er opptatt av både langsiktige tiltak – i form av harmonisering av nasjonale fusjonsregelverk – og løsninger for økt samarbeid mellom nasjonale konkurransemyndigheter. Komiteen har også bidratt til reformprosessene i Sentral- og Øst-Europa.

Regjeringen har iverksatt en *handlingsplan* for å styrke konkurransepolitikken, og det er oppnevnt et offentlig utvalg som innen 1. april 2003 skal foreta en bred gjennomgang av konkurransepolitikken, konkurranselovgivningen og konkurransemyndighetenes organisasjon. I utvalgets delinnstilling anbefales at ny norsk konkurranselov utformes etter mønster av EØS-avtalens konkurranseregler. Lovutvalget er bedt om å utarbeide en lovmodell i samsvar med dette. Regjeringen tar sikte på å komme tilbake til Stortinget med forslag til lovendringer høsten 2003 med sikte på ikrafttredelse av ny konkurranselov fra 1. mai 2004.

5.5 Norge og Lisboa-strategien

Å sikre innovasjonsevnen og konkurransekraften i økonomien krever en helhetlig tilnærming der de ulike deler av den økonomiske politikken ses i sammenheng. Den såkalte *Lisboa-strategien* til EU er et godt eksempel på en slik tilnærming.

Lisboa-strategien legger vekt på forenkling og bedre samordning av eksisterende EU-prosesser innenfor blant annet makroøkonomisk politikk, økonomiske reformer og det indre markedet, utdanning, forskning, sosial trygghet, sysselsetting og miljø. Strategiens sentrale politiske mål er å gjøre EU til den mest konkurransedyktige og dynamiske kunnskapsbaserte økonomien i verden på et bærekraftig og sosialt grunnlag innen 2010.

Sammen med de andre EØS/EFTA-landene har Norge arbeidet for en tettere tilknytning til Lisboa-strategien og til deltakelse i prosjekter og initiativer som helt eller delvis faller utenfor EØS-avtalen. Etter invitasjon fra EØS-rådet har Norge sammen med de andre EØS/EFTA-landene overlevert bidrag med synspunkter på gjennomføringen av Lisboa-strategien til EU-toppmøtene i Stockholm og Barcelona. EØS/EFTA-landene har gitt uttrykk for at de ser frem til å fortsette den politiske dialogen om Lisboa-strategien i EØS-rådet og i andre felles fora som er etablert, herunder i de årlige møtene mellom finansministrene fra EU og EFTA.

EØS-avtalen dekker imidlertid ikke det politiske samarbeidet og den åpne samordningen som nå vokser frem på stadig flere områder i EU og som utgjør et supplement til med den tradisjonelle regelverksstyringen og som skjer i et samvirke med den.

Lisboa-strategien kjennetegnes av at målene i stor grad skal nås gjennom en slik åpen samordningsmetode. Som hjelpemiddel i dette arbeidet brukes det felles indikatorer og referansepunkter. Norge ønsker den åpne samordningsmetoden velkommen og ønsker å bidra til utviklingen i Europa gjennom deltaking i prosjekter der erfaringer utveksles. I NOU 2001:29 «Best i test?» ble det foretatt en første helhetlig sammenstilling av norske rammevilkår for verdiskaping i forhold til tilsvarende vilkår i andre land. Denne *referansetestingen* er et verktøy for å se de ulike politikkområdene i sammenheng og gir dermed grunnlag for utviklingen av en helhetlig nasjonal politikk i møte med utfordringene fra en globalisert økonomi.

Norges tette økonomiske forbindelser med



Figur 5.5 Oppfølgingen av Lisboa-strategien er et ledd i arbeidet for å styrke innovasjonsevnen og konkurransekraften i norsk økonomi

Teknologibedriften OCAS har utviklet en radar som varsler lavtflyvende fly og helikoptre om høyspentledninger. Her med gründer Morten Mørk

Kilde: Rolf Øhman, SCANPIX

EU tilsier at en positiv økonomisk utvikling i EU som følge av Lisboa-strategien, vil få positive ringvirkninger også for vårt lands økonomi. Samtidig kan Lisboa-strategien gi impulser og positive bidrag til utformingen av en politikk som kan møte den sterke konkurransen og de raske endringene i den globale økonomien.

5.6 Regjeringens mål

Det skal være attraktivt og lønnsomt å drive næringsvirksomhet i Norge. Den generelle økonomiske politikken skal bidra til stabile og konkurransedyktige rammebetingelser for næringslivet, og en lav pris- og kostnadsvekst innenlands. Regjeringen vil:

- videreføre den finanspolitiske disiplin, moderniseringen av offentlig sektor og reduksjonen i det samlede skatte- og avgiftsnivået,
- prioritere oppfølgingen av Regjeringens handlingsplan for å forenkle og effektivisere regelverk og reguleringer av betydning for næringslivet,
- aktivt videreføre samarbeidet i OECD for å motvirke skadelig skattekonkurranse,
- legge frem en handlingsplan for en helhetlig innovasjonspolitik i tilknytning til Statsbudsjettet for 2004,
- legge frem et forslag om innretning og organisering av det næringsrettede virkemiddelapparat våren 2003,
- vurdere ytterligere forenklinger i regelverket for å gjøre det enklere å hente etterspurt arbeidskraft til landet,
- følge opp handlingsplanen for styrking av konkurransepolitikken, styrke det internasjonale samarbeidet på konkurranseområdet og vurdere endringer i konkurranseloven for å sikre velfungerende markeder,

- følge opp tilknytningen til EUs Lisboa-strategi som en del av arbeidet for en helhetlig politikk for å sikre et konkurransedyktig Norge.

Regjeringens mål er at Norge skal bli en ledende kunnskapsnasjon, med utdannings- og forskningsmiljøer i verdensklasse. En forutsetning for å virkeliggjøre dette målet er en sterk nasjonal kunnskapsbase som sikres gjennom et vel fungerende utdannings- og forskningssystem med vekt på utvikling av menneskelig kapital, tilrettelegging for nyskaping og en høy grad av internasjonalisering. Regjeringen vil:

- styrke kvaliteten i forskning og utdanning, blant annet gjennom oppfølging av Kvalitetsreformen og satsingen på sentrene for fremragende forskning,
- stimulere til økt utveksling og samarbeid mellom norske og utenlandske utdannings- og forskningsinstitusjoner, blant annet innenfor EUs 6. rammeprogram for forskning,
- bygge ned unødige hindringer for godkjenning av kvalifikasjoner og kompetanse oppnådd i andre land og etablere en mer målrettet støtteordning for studier i utlandet,
- styrke forskningen ved å følge opptrappingsplanen som innebærer at Norge skal nå OECD-gjennomsnittet innen 2005, ved å stimulere til økt FoU i næringslivet og ved å stimulere til økt samarbeid mellom næringslivet og forskningsinstitusjonene,
- legge til rette for økt handel med utdannings-tjenester gjennom tjenesteforhandlingene i WTO, blant annet gjennom å arbeide for anerkjente systemer for kvalitetssikring.

I kampen mot den globale fattigdommen vil Regjeringen prioritere tiltak som legger forholdene til rette for en bærekraftig økonomisk vekst basert på samarbeidslandenes egne fattigdoms- og utviklingsstrategier. Regjeringen vil:

- legge økt vekt på tiltak som kan forbedre rammebetingelsene for økonomisk virksomhet i samarbeidslandene i form av økte investeringer, økt produksjon og handel, blant annet gjennom støtte til institusjonelle rammeverk og infrastruktur, samt støtte til næringsutvikling,
- bidra til å sikre fattige kvinners og menns bruks-, eiendoms- og arverett, samt deres rett til å drive egen virksomhet,
- prioritere utdanning og kompetanseheving som det viktigste satsingsområdet i norsk utviklingspolitikk, blant annet ved å heve bistanden til utdanning til 15 prosent av den samlede utviklingsbistanden,
- prioritere grunnutdanning, utdanningstilbud for jenter og kvinner, utdanning for fattige grupper og yrkesrelatert utdanning.

6 Bærekraftig forvaltning av miljø og naturressurser

Det er Regjeringens mål at globaliseringen skal bidra til *bærekraftig utvikling* i både økonomisk, sosial og økologisk forstand. Globaliseringen har ført til en sterk vekst i nasjonalprodukt, materiell levestandard og velferd for mange mennesker. Samtidig har presset på naturressursene og forurensningen økt. For å få til en utvikling i bærekraftig retning må vi ikke bare utnytte globaliserings muligheter, men også møte dens utfordringer med målrettet innsats globalt, nasjonalt og lokalt.

De viktigste utfordringene på miljø- og ressursområdet knyttet til den økonomiske utviklingen er klimaendringer, tap av biologisk mangfold, overbeskatning av naturressursene og utslipp av miljø- og helseskadelige kjemikalier. Selv om miljøproblemene i verden samlet sett fortsatt er økende, har det også skjedd en bedring på flere områder. Blant annet er problemene knyttet til ødeleggelse av ozonlaget, forsuring, overgjødning og blyforurensning redusert.

En bærekraftig utvikling forutsetter samtidig en omlegging til bærekraftige produksjons- og forbruksmønstre og en reduksjon i miljøbelastning i de industrialiserte land. Den vitenskapelige og teknologiske utvikling gir oss økte muligheter for å løse miljøutfordringene og samtidig gi stadig flere en bedre tilværelse. Den langsiktige politiske visjonen må være en utvikling der alle får nytte godt av globaliserings muligheter uten at dette går på bekostning av livsgrunnlaget for fremtidige generasjoner.

Fattigdomsbekjempelse er både et moralsk imperativ og den fremste utfordringen i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Fattige befolkningsgrupper er ofte mer direkte avhengige av naturressursene og er derfor mer sårbare for konsekvensene av miljøforverring. Naturressurser utgjør et sikkerhetsnett for fattige grupper. Bærekraftig utnytting av slike ressurser er en vei ut av fattigdom, samtidig som mangelen på økonomiske ressurser kan forårsake en ikke-bærekraftig utnyttelse av naturressursene.

Sammenhengen mellom kampen mot fattigdom og arbeidet for en bærekraftig utvikling sto i sentrum for oppmerksomheten under Verdens-

toppmøtet i Johannesburg høsten 2002. Til tross for varierende resultater, har toppmøtet gitt verdenssamfunnet et felles utgangspunkt for å arbeide målrettet videre med fattigdomsbekjempelse, bærekraftig produksjon og forbruk og bærekraftig forvaltning av naturressurser.

6.1 Klimaendringer

Endringer i klimaet er den største globale miljøutfordringen vi står overfor. Menneskeskapte utslipp av klimagasser er i følge *FNs klimapanel (IPCC)* den viktigste årsaken til den globale oppvarmingen vi har sett de siste 50 årene. Det er stort behov for å øke kunnskapsgrunnlaget vårt om klimaendringer og virkningene av disse. Vi kan likevel med stor grad av sikkerhet anta at klimaendringene vil komme, og at de vil gi en økning i den globale middeltemperaturen, mer nedbør, mer tørke og flom, og økt hyppighet og intensitet når det gjelder stormer og orkaner.

FNs rammekonvensjon om klimaendringer (Klimakonvensjonen) ble vedtatt i 1992 og trådte i kraft i 1994. Konvensjonen legger vekt på føre-var-



Figur 6.1 Store deler av Europa ble rammet av flom sommeren 2002.

FNs klimapanel antar at risikoen for ekstrem nedbør over Nord-Europa vil mer enn fordobles i løpet av dette århundret.

Kilde: AP/SCANPIX

prinsippet¹ og har som endelig mål en stabilisering i konsentrasjonen av klimagasser i atmosfæren på et nivå som vil forhindre farlig, menneskeskapt påvirkning av klimaet.

Konvensjonen inneholder forpliktelser for industrilandene, inklusive land med overgangskonomier, om å vedta nasjonale klimastrategier og gjennomføre tiltak i samsvar med disse for å begrense sine utslipp av klimagasser og øke opp-taket av slike gasser.

Kyoto-protokollen er en oppfølging av Klima-konvensjonen og ble vedtatt i 1997. For første gang ble det oppnådd enighet om en konkret og bindende avtale som setter et øvre samlet tak for hvor store utslippene fra industrilandene kan være, samt konkrete utslippsforpliktelser for hvert enkelt industriland for perioden 2008-2012.

Under Verdenstoppmøtet i Johannesburg kunngjorde Kina, Russland, Canada og India at de nylig hadde ratifisert eller hadde til hensikt å ratifisere Kyoto-protokollen. Dette var et viktig frem-skrutt som betyr at protokollen vil kunne tre i kraft, selv uten USA, som alene sto for over 36 prosent av industrilanden CO₂-utslipp i 1990. Uten USA er russisk ratifikasjon nødvendig for at Protokollen kan tre i kraft. Norge var en pådriver på klima- og energiområdet under toppmøtet. I den handlingsplanen som ble vedtatt, henstiller landene som har ratifisert Kyoto-protokollen andre land om å gjøre det samme.

I og med at de fastsatte utslippsreduksjonene uansett vil være utilstrekkelige til å nå Klimakonvensjonens endelige mål, må Kyoto-protokollen anses som et første, men politisk meget viktig skritt på veien mot mer omfattende tiltak. Regje-ringen vil på denne bakgrunn arbeide aktivt for en tidlig oppstart av forhandlinger om mer ambisiøse utslippsforpliktelser enn det som ligger i Kyoto-protokollen. Som en del av forberedelsene til slike forhandlinger bør det blant annet sees nærmere på det langsiktige ambisjonsnivået for et globalt klimasamarbeid, og hvordan landene gjennom nye utslippsforpliktelser og teknologiske nyvin-ninger kan bidra til å nå klimakonvensjonens endelige mål.

Regjeringen mener at etablering av et fremti-dig mål for konsentrasjon av klimagasser i atmo-sfæren kan gi et godt grunnlag for videre interna-sjonale forhandlinger om mer ambisiøse utslipps-forpliktelser. Det vil her være viktig å få med alle landene med store utslipp. I den kommende for-

handlingsprosess er det således behov for betyde-lig internasjonal innsats og kreativitet i utforming av det fremtidige internasjonale klimaregimet.

Regjeringen ser det som viktig å ha et globalt perspektiv i klimapolitikken. For å kunne nå mål-settingen om å stabilisere konsentrasjonen av klimagasser på et forsvarlig nivå, er det viktig at en betydelig del av reduksjonene i utslippene skjer der hvor de er billigst. For det globale mil-jøet betyr det isolert sett lite hvilke tiltak Norge gjør nasjonalt frem til 2008. På bakgrunn av Nor-ges posisjon som en betydelig energiprodusent, er det likevel viktig at Norge går foran med effek-tive virkemidler, både for å gi eksempler på god virkemiddelbruk internasjonalt, og for å gi Norge tyngde i de videre internasjonale forhandlingene.

Industrilandene er hovedansvarlige for klima-endringene. Samtidig ser vi at flere utviklingsland i dag har store utslipp og at de største økningene vil komme i land som Kina og India. Utviklingslan-dene som gruppe vil snart ha større utslipp enn industrilandene. Fortsatt lever 1,6 milliarder men-nesker uten tilgang til elektrisitet. Å øke tilgangen til moderne energiforsyning er helt nødvendig for å sikre vekst og utvikling. Det er følgelig en stor utfordring for verdenssamfunnet å bidra til en bedre økonomisk utvikling i de fattige landene, men samtidig unngå de store økningene i utslipp av klimagasser dette vil føre til dersom utviklings-landene følger samme spor som industrilandene. Det er nødvendig å stimulere utviklingen av ny og klimavennlig teknologi og fornybare energikilder. De rike land må påta seg et særlig ansvar for dette, og den internasjonale koalisjonen for forny-bar energi som ble etablert under Verdenstopp-møtet i Johannesburg kan bli et viktig instrument i denne sammenheng, jfr. kap. 6.2.

Klimaendringene vil ramme ujevnt. Land i tørre og tropiske områder vil bli hardest rammet. Norge og andre industrialiserte land vil stort sett ha de nødvendige ressurser til å sette i verk beredskaps- og tilpasningstiltak, mens dette kan være vanskelig å prioritere i fattige land. Regjerin-gen vil legge økt vekt på støtte til tilpasningstiltak i utviklingslandene.

Norge har støttet klimatiltak i flere utviklings-land og land i Sentral- og Øst-Europa. Dette omfat-ter bl.a. samarbeid om pilotprosjekter som bidrar til å vise mulighetene og utfordringene ved å gjen-nomføre felles klimaprojekter. Det legges også stor vekt på tiltak for å sette landene bedre i stand til å delta i slike klimaprojekter, gjennomføre kli-matiltak og tilpasse seg klimaendringer.

I 2003 vil det bli igangsatt et samarbeid i Øst-

¹ Føre-var-prinsippet innebærer at man ikke skal kreve full visshet for å treffe tiltak mot forhold som innebærer en miljørisiko.

ersjøregionen inkl. Russland for utprøving av de fleksible mekanismene, herunder felles gjennomføringsprosjekter for å redusere klimagassutslipp. Den nordiske miljøfasiliteten NEFCO vil ha ansvaret for forvaltning av investeringsfondet på om lag 10 mill. Euro, samt prosjektgjennomføring.

Norge og Verdensbanken tok i 2001 et felles globalt initiativ for å redusere avbrenningen av overskuddsgass ved utvinning av olje, såkalt «fakling». Anvendelse av gassen heller enn brenning vil gi tilgang på lite forurensende og rimelig energi i de utviklingsland som har olje, og initiativet bidrar derfor både til en mindre miljøbelastende oljeutvinning og til fattigdomsreduksjon. Under toppmøtet om bærekraftig utvikling i Johannesburg i september 2002 ble samarbeidet videreført som Gassfaklingsinitiativet, et partnerskapsinitiativ med Verdensbanken som leder og Norge som partnerland. Siden lanseringen i Johannesburg har blant annet USA, Angola, Algerie og Nigeria sluttet seg til initiativet, sammen med større internasjonale foretak innen petroleumsindustrien. Det arbeides for å få flere land og foretak til å slutte seg til initiativet.

Regjeringen vil forene Norges aktive rolle på miljøområdet med å være en stor energiproducent. Regjeringen vil være en aktiv pådriver i det internasjonale klimaarbeidet og vil ta et nasjonalt og globalt ansvar for å motvirke globale klimaendringer. Å få en samlet verden til å gjennomføre gjennomgripende tiltak er den største utfordringen i tiden fremover.

6.2 Biologisk mangfold og forvaltning av naturressurser

Biologisk mangfold er grunnlaget for de økologiske systemer som regulerer klima, danner jordsmonn og renser vann og luft, og det er den grunnleggende forutsetningen for landbruksutvikling, samt mat- og råvarebasert industriproduksjon. Disse økologiske varer og tjenester er grunnlaget for menneskenes eksistens og avgjørende for velferd, livskvalitet og verdiskaping.

I vår tid reduseres det biologiske mangfoldet raskere enn noen gang tidligere. Under Verdenstoppmøtet i Johannesburg forpliktet landene seg til en betydelig reduksjon i tap av artsmangfold innen 2010. Trusselbildet er sammensatt, men de viktigste utfordringene som Regjeringen særlig vil arbeide med i et globaliseringsperspektiv er introduksjon av fremmede organismer genmodifiserte organismer og en bærekraftig høsting av



Figur 6.2 Ikke-bærekraftig utnyttelse av skogressurser er en trussel mot det biologiske mangfoldet

Kilde: Getty Images

naturressursene. Regjeringen vil føre en aktiv politikk nasjonalt og internasjonalt for å bekjempe tapet av biologisk mangfold.

Konvensjonen om biologisk mangfold (Biokonvensjonen) er en av Rio-konvensjonene fra 1992. Den er ratifisert av 183 land, bl.a. Norge. Målsettingene i konvensjonen er vern og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet og en rettferdig fordeling av de godene som følger av utnyttelse av biologiske ressurser. Land som har ratifisert Biokonvensjonen har påtatt seg forpliktelser, bl. a. til å utarbeide nasjonale handlingsplaner for vern og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet. Dette har Norge gjort i form av St. meld. nr. 42 (2000-2001) om biologisk mangfold.

Biokonvensjonen har befestet seg som det viktigste globale instrumentet for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold. Norge vil fortsatt spille en aktiv rolle i videreutvikling av denne konvensjonen. Dette gjelder både global implementering av eksisterende vedtak og bestemmelser om videreutvikling av utvalgte temaer i konvensjonen. Trondheimskonferansene om biologisk mangfold har vært viktige for konvensjonens utvikling. Neste Trondheimskonferanse skal avholdes i 2003 med hovedtema kunnskaps- og teknologioverføring.

Konvensjonen om internasjonal handel med truede dyre- og plantearter (CITES) som Norge er part i, trådte i kraft i 1975 for å regulere den internasjonale handelen med ville dyr og planter som

står i fare for å bli utryddet. 160 land har sluttet seg til avtalen. Konvensjonen omfatter i dag varierende grad av beskyttelse for mer enn 30 000 dyre- og plantearter, og den opererer med tre lister som angir ulik grad av tiltak:

- Liste I omfatter de mest truede artene og forbyr i praksis handel med disse.
- Liste II omfatter truede arter der den internasjonale handelen må begrenses for å sikre artenes overlevelse.
- Liste III krever at det følger med et opprinnelsessertifikat eller eksporttillatelse ved innførsel.

Vågehval er blant de artene som omfattes av Liste I. Norge har imidlertid reservert seg mot denne listingen, slik at vi kan behandle flere av hvalartene som om de står på Liste II. Fra norsk side vises det til at det ikke er vitenskapelig grunnlag for å plassere de aktuelle bestandene av vågehval blant de mest truede artene på liste I. På konvensjonens partskonferanser har Norge gjentatte ganger foreslått å flytte de aktuelle bestander av vågehval til Liste II. Til tross for bred erkjennelse blant CITES-partene av at vågehvalen iht. listekriteriene ikke hører hjemme på Liste I, har Norges forslag ikke oppnådd de nødvendige 2/3 flertall. Det rådende argument har vært at CITES først må vente på at Den Internasjonale hvalfangstkommisjon (IWC) opphever sitt fangstmoratorium før det vil være riktig av CITES å foreta seg noe.

I Norge er det tollmyndigheten som utfører kontrollen med innførselen av truede arter. Regjeringen ønsker å bedre mulighetene for kontroll med innførsel av CITES-arter og har vedtatt en egen forskrift for gjennomføring av CITES-konvensjonen.

Forærkningskonvensjonen er også et viktig instrument for å sikre en bærekraftig utvikling. Den behandler landforringelse, vannknapphet, tørke og matvaresikkerhet ut fra en helhetlig tilnærming. Norges ratifikasjon og aktive oppfølging av konvensjonen er en bekreftelse på norsk solidaritet overfor de fattigste landene.

I St. meld. nr. 42 (2000-2001) om biologisk mangfold slås fast at føre-var-prinsippet og økosystemtilnærming² skal være grunnleggende prinsipper for forvaltningen på alle myndighetsområder. Regjeringen har nedsatt et utvalg – Biomangfoldlovutvalget – som skal utrede et nytt lov-

utkast for en samordnet forvaltning av biologisk mangfold. Utvalget skal etter planen legge frem sine forslag i løpet av 2003.

Introduksjon av fremmede arter

Fremmede arters invadering av økosystemer er en alvorlig trussel mot naturlige økosystemer og bevaringen av det biologiske mangfoldet. Naturlige barrierer som hav, fjell, elver og ørkenområder har ført til at ulike arter har utviklet seg forskjellig, og fått egenskaper tilpasset sine leveområder. Økt handel og økt transport har ført til en økning av både tilsiktet og utilsiktet spredning av arter. Mange av de viktigste plantene i vår matforsyning er introdusert til landet. Det er derfor klart at introduserte arter også har positive egenskaper, men kostnadene ved uheldige introduksjoner har vist seg å kunne bli svært store.

Regjeringen ønsker sterke internasjonale retningslinjer for behandling av fremmede arter. Bio-konvensjonen er et sentralt instrument i forhold til å håndtere utfordringen knyttet til fremmede arter. Partene til konvensjonen er forpliktet til, så langt det er mulig og hensiktsmessig, å forhindre at invaderende fremmede arter kommer inn i landet, å oppdage dem så tidlig som mulig, å utrydde dem og å kontrollere/begrense utbredelsen.

Den viktigste spredningsveien for fremmede og skadelige marine organismer er utslipp av urensset ballastvann fra skip. En internasjonal konvensjon om kontroll med ballastvann og sedimenter er under utarbeidelse under FNs skipsfartsorganisasjon IMO med sikte på ferdigstilling i 2003. Norge er pådriver for at et forpliktende og tilstrekkelig miljøbeskyttende regelverk skal ferdigstilles innen planlagt frist.

Regjeringen har i St. meld. nr. 12 (2001-2002) *Rent og rikt* hav redegjort for norsk politikk vedrørende ballastvann. I tillegg til arbeidet for et internasjonalt regelverk, arbeider Regjeringen for å iverksette koordinerte tiltak vedrørende ballastvann blant alle Nordsjøland. Det tas sikte på fastsettelse av en nasjonal forskrift på området i 2003. Det skal etableres et program for overvåkning av utvalgte arter for å følge spredning og utvikling, samt utvikles et system for risikoanalyser knyttet til ulike samfunnssektorer og næringer.

Genmodifiserte organismer og tilgang til genressurser

Utviklingen innen bioteknologi åpner for store muligheter for blant annet mer effektiv matpro-

² Prinsippet om økosystemtilnærming innebærer at tiltak skal baseres på vitenskapelig, tradisjonell og lokal kunnskap for å bevare økosystemenes funksjon og sikre at samfunnsaktiviteter skjer innenfor naturens tålegrenser.

duksjon og sykdomsbekjempelse. Riktig brukt vil bioteknologien være et gode for menneskeheten. Det må imidlertid tas behørig hensyn til miljø, helse, etikk, samfunnsnytte og bærekraft. I forhold til det biologiske mangfoldet representerer den økende internasjonale handelen med genmodifiserte organismer en særlig utfordring. Det kommer stadig flere typer genmodifiserte organismer på det internasjonale markedet som ikke er godkjent for omsetning i Norge. Det er en utfordring å forhindre at genmodifiserte organismer som ikke er godkjent for utsetting eller omsetning, havner på det norske markedet eller settes ut i miljøet. Introduksjon av genmodifiserte organismer i miljøet kan på samme måte som fremmede arter føre til uheldige konsekvenser for de naturlige artene og det eksisterende økosystemet.

Cartagena-protokollen om levende genmodifiserte organismer (GMO) tar utgangspunkt i at handel med og bruk av levende genmodifiserte organismer ikke skal skade biologisk mangfold eller helse. Gjennom protokollen erkjennes at levende genmodifiserte organismer krever særbehandling i forhold til andre handelsprodukter.

Norge har som et av de første landene i verden ratifisert Cartagena-protokollen, og det er forventet at den vil tre i kraft i løpet av 2003. Utviklingen innen bioteknologi må foregå på en måte som gir trygghet og tillit i befolkningen. Gode systemer for merking og identifikasjon i internasjonal handel med GMO er et viktig tiltak i denne sammenheng. I oppfølgingen av Cartagena-protokollen vil Norge fortsatt arbeide for at det blir innført omforente regler for merking og identifikasjon av GMO. Regjeringen vil basere dette arbeidet på at det fortsatt skal føres en restriktiv GMO-politikk. Dette gjelder i internasjonale forhandlinger så vel som i utviklingssamarbeidet på matvaresikkerhets- og landbruksområdet, og i nødhjelp og matvareutdeling.

Under Biokonvensjonen er det vedtatt retningslinjer for tilgang til og fordeling av utbytte fra bruk av genressurser. Retningslinjene er et kompromiss mellom utviklingslandenes krav om suverene rettigheter over sine ressurser og mange OECD-lands krav om lettere tilgang til disse ressursene. Retningslinjene vil få betydning for arbeidet i det norske Biomangfoldlovutvalget. Landene er i vedtaket oppfordret til å kreve at genressursenes opprinnelsesland oppgis i patent-søknader og at det i tillegg opplyses om tradisjonell kunnskap fra urfolk eller lokalfolk ligger til grunn for patentsøknaden. Norge vil yte bistand til kapasitetsbygging for å støtte gjennomføring av

retningslinjene i nasjonale lovverk i utviklingsland. Disse spørsmålene drøftes også i blant annet WTO og WIPO. Under Verdenstoppmøtet i Johannesburg var det enighet om å fremforhandle et internasjonalt regime under biokonvensjonen for rettferdig fordeling av utbytte fra bruken av genressurser.

Globale utfordringer knyttet til forvaltning av naturressurser

En bærekraftig forvaltning av naturressurser er en forutsetning for livsgrunnlaget. Regjeringen legger vekt på at forvaltningen skal baseres på en økosystemtilnærming og føre-var-prinsippet. Under Verdenstoppmøtet i Johannesburg ble resultatet med hensyn til forvaltning av naturressurser totalt sett dårligere enn det som var ønsket fra norsk side. Målsetningen om å snu trenden i forringelse av naturressurser innen 2015, falt ut av teksten i erklæringen fra toppmøtet. Sett med norske øyne er forståelsen for å ta i bruk økosystemtilnærming ved forvaltning av naturressurser ikke godt nok forankret i verdenssamfunnet.

For Norge er betydningen av internasjonale kjøreregler og gode rammebetingelser særlig viktig i forhold til forvaltning av levende *marine ressurser*. Overkapasitet i verdens fiskeflåter fører til

Boks 6.1 Havrettskonvensjonen

FNs havrettskonvensjon av 1982 er ratifisert av 182 land, herunder Norge. Den er en av de mest omfattende konvensjoner som er fremforhandlet i regi av FN og utgjør den overordnede rettslige ramme for alle tiltak i marin sektor, både globalt, regionalt og nasjonalt. Konvensjonen om biologisk mangfold skal med hensyn til det marine miljø gjennomføres i overensstemmelse med reglene i Havrettskonvensjonen.

Norge spilte en sentral rolle i forhandlingene som førte frem til Havrettskonvensjonen og vil videreføre denne rolle også når det gjelder harmoniseringen av konvensjonens regler med andre globale instrumenter, samt gjennomføringen av sentrale mål for vern, bevaring og bærekraftig bruk og utvikling av marine og biologiske ressurser. Det er av stor betydning for Norge å sikre at Havrettskonvensjonen respekteres som den overordnede rettslige ramme for videre regelutvikling.

overfiske som vanskeliggjør en langsiktig og bærekraftig forvaltning av fiskeriene. Havrettskonvensjonen av 1982 bidro til å anerkjenne og styrke kyststatenes rettigheter og forpliktelser når det gjelder forvaltningen av fiskeressursene ut til 200 nautiske mil. Konvensjonens prinsipper skal ligge til grunn for alle øvrige internasjonale avtaler og ordninger vedrørende fiskeriforvaltningen både innenfor og utenfor 200 mils grensen.

Den viktigste globale arenaen for å følge opp Havrettskonvensjonen når det gjelder forvaltningen av marine levende ressurser er FNs generalforsamling og arbeidet i Verdens matvare og jordbruksorganisasjon (FAO). FAO har blant annet utviklet en atferdskodeks for ansvarlig fiske.

Med grunnlag i Havrettskonvensjonen ble det etablert en egen FN-avtale i 1995 om forvaltning av fiskebestandene på det åpne hav. Avtalen slår fast at fiskeriforvaltningen på det åpne hav skal være basert på et vitenskapelig datagrunnlag og at føre-var-prinsippet skal gjelde ved gjennomføring av fangst og reguleringstiltak, og at det biologiske mangfold skal beskyttes. Avtalen er ratifisert av 33 stater, herunder Norge, og trådte i kraft i desember 2001.

Vedtakene på havområdet under Verdenstoppmøtet i Johannesburg utgjør et viktig bidrag i det langsiktige arbeidet for å få til en bærekraftig utnyttelse av marine ressurser. Det ble enighet om at nedfiskede bestander skal gjenoppbygges så raskt som mulig, og hvis mulig innen 2015. Norge er tilfreds med at teksten inneholder konkrete tidsfrister for gjennomføringen av internasjonale retningslinjer for ansvarlig fiske. En annen viktig sak for Norge er oppfordringen til gjennomføring av en økosystembasert forvaltning innen 2010. Dette er i tråd med grunnleggende prinsipper for norsk fiskeri- og fangstpolitikk.

Regjeringen legger stor vekt på å delta i og videreutvikle internasjonalt samarbeid om forvaltning av marine levende ressurser, og vil arbeide for å skape internasjonal forståelse for og enighet om at forvaltningen av havets levende ressurser må baseres på en økosystemtilnærming og flerbestandsforvaltning i samsvar med Havrettskonvensjonen og FN-avtalen om fiske på det åpne hav. I St.meld. nr. 12 (2001-2002) *Rent og rikt hav* er det redegjort nærmere for norsk politikk når det gjelder marine ressurser.

Vann er en livsviktig ressurs og en kilde til økonomisk utvikling. Det er grunnleggende i matproduksjon, som energikilde og som beskytter av økosystemene. Ifølge FN mangler i dag omkring 1,2 milliarder mennesker tilgang til rent drikke-



Figur 6.3 Internasjonalt samarbeid om forvaltning av marine levende ressurser er av sentral betydning for Norge

Kilde: Lise Åserud/SCANPIX

vann, og dobbelt så mange mangler tilgang til grunnleggende sanitærtjenester. I de fattigste landene er vannrelaterte sykdommer den vanligste dødsårsak for barn under fem år.

Vann er et økonomisk og sosialt fellesgode som må forvaltes på en integrert måte som involverer hele vannsyklusen. Økosystemenes betydning må respekteres og brukerne involveres i beslutningsprosessen. For å unngå overforbruk og skjev fordeling av tilgangen til vannressursene, må fordelingen av vannet baseres på økonomiske prinsipper.

Det internasjonale samfunnet må bidra med teknisk og finansiell støtte til land som trenger det for å møte utfordringene på vannområdet. Det er beregnet at det er nødvendig å doble dagens investeringer for å møte utviklingslandenes behov for vannforsyning, rensing og irrigasjon. Økt bistand er viktig, men kan ikke alene fylle finansieringsgapet. Det er derfor viktig å fokusere på løsninger som bidrar til gode rammebetingelser for private investeringer – også i de fattigste landene.

Den internasjonale innsatsen på vannområdet er fragmentert. Regjeringen vil være en pådriver for at FN utøver et sterkere lederskap på vannområdet i samarbeid med andre viktige aktører, herunder de multilaterale finansieringsinstitusjonene.

Vann og sanitære forhold var et høyt prioritert område fra norsk side under Verdenstoppmøtet i Johannesburg. I erklæringen fra toppmøtet for-

pplikter det internasjonale samfunnet seg til en målsetting om at andelen mennesker som ikke har tilgang til rent drikkevann og grunnleggende sanitære tjenester skal halveres innen 2015. Det skal utarbeides et handlingsprogram for å nå denne målsettingen. Dette er en stor og utfordrende oppgave som vil bety mye for svært mange fattige. FNs vannår i 2003 er en god anledning til å gi denne oppgaven den nødvendige prioritet.

Forvaltningen av grenseoverskridende vannressurser er i mange regioner både en kime til konflikt og en spore til samarbeid. Der dette er aktuelt, vil Norge bidra til å utvikle mekanismer for samarbeid om fordelingen og den økologiske forvaltningen av slike vannressurser. Norge vil også være pådriver for at de internasjonale rettsprinsippene slik de fremkommer i FNs konvensjon om grenseoverskridende vannressurser, får gjennomslag.

En stor andel av det biologiske mangfoldet finnes i de tropiske *skogsområdene*. Å beskytte regnskogene er en forutsetning for å bevare ressursgrunnlaget og å sikre en bærekraftig utvikling. Det haster med å sette en stopper for ikke-bærekraftig utnyttelse av regnskogen.

Regjeringen vil arbeide aktivt for å motvirke omsetning av ulovlig hogd tømmer, basert på en internasjonal enighet om definisjonen av ulovlig hogst. Norge vil ta initiativ i FNs skogforum (UNFF), i forbindelse med det utvidede arbeidsprogrammet for skog under Biokonvensjonen, i FNs matvareorganisasjon (FAO), i Den internasjonale organisasjonen for tropisk tømmer (ITTO), i FNs miljøprogram UNEP og i de pågående forhandlingene i WTO. Under Biokonvensjonen har Norge arbeidet aktivt for å få på plass et godt skogprogram som gir viktige føringer for

bærekraftig hogst. Målsettingen er å utvikle disse prinsippene videre til et forpliktende internasjonalt regelverk for skog. Samtidig vil det bli satset mer på vern og bærekraftig forvaltning av tropisk skog i utviklingssamarbeidet.

I tillegg til å være en pådriver internasjonalt, vil Regjeringen arbeide for at bare tømmer som er bærekraftig produsert, eksporteres til Norge. Gjennom bilateralt samarbeid og avtaler med viktige eksportører vil Norge stille krav til bærekraftig hogst. Norge inngikk nylig en intensjonsavtale med Indonesia der et sentralt element er å hindre ulovlig hogst.

Regjeringen vil arbeide for at forbrukerne skal være i stand til å handle utfra best mulig informasjon og vil vurdere ulike virkemidler for å fremme miljøsertifisering av tropisk tømmer. Regjeringen vil etablere statlige innkjøpsrutiner som sikrer at trevarer som kjøpes inn i statens virksomheter, stammer fra bærekraftig hogst. Tilsvarende bør gjøres av næringslivet, spesielt byggevare- og møbelbransjen. Slike tiltak må vurderes og utformes slik at de ikke strider mot våre øvrige internasjonale forpliktelser og WTOs prinsipper om bestevilkår og nasjonal behandling. Tiltak mot innførsel av tropisk tømmer vil derfor vurderes i forhold til vår politikk overfor norsk skogproduksjon.

Energisektoren er av stor betydning for Norge. Som et vestlig, industrialisert land og et miljøpolitisk foregangsland, men samtidig som en betydelig eksportør av petroleum, har Norge sammensatte interesser.

Energi er av vesentlig betydning for å bekjempe fattigdommen og fremme stabil økonomisk og sosial utvikling. Fjerdeparten av jordens befolkning har ikke elektrisitet. Mangelen på moderne energiforsyning utelukker de fleste industrielle aktiviteter og de arbeidsplasser de kan skape. Over en tredjedel av jordens befolkning er avhengig av tradisjonell biomasse som ved, landbruksavfall og husdyrgjødsel for varme og matlaging. Dette medfører innendørs og lokal forurensning og helseplager.

I dag står fossile brensler (kull, olje, gass) for fire femdel av verdens energibruk. Den globale bruken av energi er av Det internasjonale energibyrået (IEA) beregnet å kunne øke med rundt to tredeler i de neste 30 år. Til tross for forventet satsing på og økt bruk av fornybar energi fremover, er det i IEAs beregning anslått at andelen fornybar energi vil kunne reduseres noe (fra 15 til 14 prosent). Verden vil etter alt å dømme være avhengig av fossile energibærere langt utover i



Figur 6.4 Omkring 1,2 milliarder mennesker mangler tilgang til rent drikkevann

Kilde: Corbis/SCANPIX

dette århundret. Det antas at gass vil vinne stadig større innpass, mens kull trolig vil fortsette å dominere energiforsyningen i mange utviklingsland. Mesteparten av utslippene av klimagasser kommer fra produksjon og bruk av fossilt brensel.

Tilgang på forutsigbare og moderne energisystemer, og vekst i energiforbruket i utviklingslandene, er en forutsetning for å kunne nå tusenårsmålene, da særlig målet om å halvere antall fattige innen 2015. To tredeler av økningen i den globale energibruken i de neste tretti år kan komme i utviklingslandene, som et resultat av økonomisk utvikling. En mer bærekraftig energi- og transportpolitikk i utviklingslandene, basert på et tilfredsstillende datagrunnlag og et fungerende institusjonelt rammeverk, vil derfor være av økende betydning for den globale miljøtilstanden. Et fungerende institusjonelt rammeverk kan bidra til mer forutsigbare rammebetingelser for langsiktige investeringer.

Regjeringen vil bidra til løsninger som innebærer økt satsing på fornybar og ny fornybar energi, og som fører til mest mulig effektiv og miljøvennlig bruk av fossilt brensel. Produksjon, distribusjon og bruk av energi bør i størst mulig grad baseres på miljøvennlig og effektiv teknologi.

Under Verdenstoppmøtet i Johannesburg arbeidet Norge for å få inn en målsetting om å øke den globale andelen av fornybar energi til minst 15 prosent innen 2010, og foreslo også en målsetting om 10 prosent nye fornybare energikilder på global basis innen 2010. Ingen av disse forslagene fikk gjennomslag, men det ble likevel gitt føringer for det videre arbeidet i handlingsplanen som ble vedtatt i Johannesburg. I den internasjonale oppfølgingen deltar Norge aktivt i koalisjonen for fornybare energikilder som ble etablert under toppmøtet i Johannesburg sammen med blant annet EU, Island, New Zealand og Sveits. Målet er å oppnå en betydelig økning i den globale andelen av fornybare energikilder og følge opp de foringene som er gitt i nasjonal, regional og global sammenheng for å fremme investeringer og utvikle markeder for fornybare energikilder.

Vann er en viktig kilde til fornybar energi. Som partner i et utviklingspolitisk samarbeid med andre land vil Regjeringen legge vekt på å formidle erfaringer i bruk av vannkraft som energikilde og i forvaltning av vannressurser i Norge, og bistå i utviklingen av nødvendig faglig kompetanse og institusjoner. Videre vil Regjeringen støtte opp under folkelig deltakelse i beslutningsprosesser. Regjeringen vil vektlegge tiltak som bidrar til økt bruk av fornybare energikilder, blant



Figur 6.5 Regjeringen vil bidra til løsninger som innebærer økt satsing på fornybar energi

Tidevannskraftverket i Kvaløysundet skal starte kommersiell drift i 2004

Kilde: DIA VISION AS/Torgeir Aune

annet gjennom Norfund, som har inngått et samarbeid med Statkraft for å investere i små vannkraftverk i utviklingsland.

Norske myndigheter har vært en pådriver i den internasjonale energidialogen (International Energy Forum, IEF) helt fra starten tidlig på nittitallet. IEF har som målsetting å øke kontaktflaten og bedre informasjonsutvekslingen mellom produsentland og forbrukerland, for derved å styrke tilliten og begrense risikoen for konflikter. Den forventede økningen i energiforbruket i utviklingslandene understreker behovet for en bred, miljørettet energidialog også innenfor rammen av IEF. På denne bakgrunn har Regjeringen støttet etableringen av et sekretariat for dialogen, IEFS.

6.3 Helse- og miljøskadelige kjemikalier

Mange kjemikalier er svært farlige for helse og miljøet. De kan være kreftfremkallende, skade forplantningsevnen eller arvestoffet, og forårsake uopprettelige skader på naturen. Spesielt gjelder dette miljøgiftene, som er lite nedbrytbare og derfor hopper seg opp i næringskjedene og er vanskelig å bli kvitt. Tidligere bruk og utslipp av stoffer som PCB og DDT viser at dette kan få alvorlige og langvarige konsekvenser.

Miljøgifter som er sluppet ut i naturen, kan transporteres via luften og havstrømmer langt vekk fra stedet der de ble brukt. Farlige kjemika-

lier krysser også grensene i stort omfang gjennom handel med produkter. Nasjonale tiltak vil derfor ha begrenset virkning, og internasjonale avtaler er derfor nødvendig for å regulere, forby eller vesentlig redusere utslipp av miljøgifter.

Når det gjelder miljøgifter, er de viktigste internasjonale instrumentene for Norge Havrettskonvensjonen, Nordsjødeklarasjonene, Oslo-Paris-konvensjonen (OSPAR), Rotterdam-konvensjonen, ECE-protokollene og den globale Stockholm-konvensjonen (POP-avtalen) og EØS-avtalen. I henhold til Nordsjødeklarasjonene skal Nordsjølandene redusere sine utslipp av en rekke kjemikalier til Nordsjøen. OSPAR har som formål å beskytte det marine miljø mot forurensning, enten utslippene er til luft eller vann.

Under Geneve-konvensjonen av 1979 om langtransporterte luftforurensninger er det utarbeidet 8 protokoller hvorav to om miljøgifter. Begge er ratifisert av Norge og innebærer blant annet en forpliktelse til å fase ut 16 organiske miljøgifter og tungmetallene kvikksølv, bly og kadmium. Det pågår et arbeid med å styrke protokollen, herunder spørsmålet om å utvide konvensjonen til å omfatte flere miljøgifter.

Siden Rio-konferansen i 1992 har det vært fremgang på enkelte områder når det gjelder å redusere risikoen ved og stanse bruken av de farligste kjemikaliene. Viktigst er Stockholm-konvensjonen om organiske miljøgifter. Norge ønsker å styrke de globale kjemikaliekonvensjonene og arbeider også for bedre koordinering og mer effektivt samarbeid mellom de tre globale kjemikaliekonvensjonene.

I tillegg til innsats mot de organiske miljøgiftene, er det behov for innsats mot de ikke-organiske miljøgiftene, det vil si tungmetallene. Regjeringen går inn for at det etableres en egen protokoll e.l. for tungmetaller som for eksempel kvikksølv, bly og kadmium under Stockholm-konvensjonen. Regjeringen ønsker også å utvide antallet organiske miljøgifter som omfattes av Stockholm-konvensjonen.

Den internasjonale handelen med kjemikalier illustrerer den nære sammenhengen mellom miljø og fattigdom. Det er de fattigste som rammes hardest av helseskader på grunn av produksjon og forbruk av farlige kjemikalier. De farligste stoffene brukes i stor utstrekning i utviklingsland. Det kan gjelde stoffer som er tatt ut av bruk, eller er forbudt, i industrilandene. Håndteringen av disse stoffene foregår ofte på en uforsvarlig måte, med fare for alvorlig helseskade på brukerne og deres nærmiljø. De samme problemene er rele-

Boks 6.2 Globale kjemikaliekonvensjoner

Stockholm-konvensjonen, eller den såkalte POP-avtalen (Persistent Organic Pollutants), er den første globale avtalen om forbud mot og krav til reduserte utslipp av farlige kjemikalier. Det forventes at avtalen vil tre i kraft i 2004. Konvensjonen omfatter foreløpig 12 miljøgifter.

Rotterdam-konvensjonen som ble vedtatt i 1998, men som ennå ikke er trådt i kraft, innebærer at det etableres et system for utveksling av informasjon om kjemikalier som er forbudt eller strengt regulert i enkelte land. Hensikten er først og fremst å forhindre at kjemikalier som er regulert i industriland blir eksportert til utviklingsland.

Basel-konvensjonen av 1989 regulerer eksport og import av farlig avfall, men har også krav om forsvarlig håndtering av avfall i det land der avfallet produseres og tiltak for å hindre at farlig avfall oppstår.

vante i forhold til håndteringen av farlig avfall.

Under Verdenstoppmøtet i Johannesburg arbeidet Norge for en klar målsetting om utfasing av *helse- og miljøskadelige kjemikalier*, men var likevel tilfreds med at det ble enighet om en konkret og forpliktende målsetting om å minimalisere skadene fra slike kjemikalier innen 2020. Norge bidro til å henlede oppmerksomhet mot helse- og miljøskadene fra tungmetaller og behovet for internasjonal innsats på dette området. På UNEPs styremøte i februar 2003 ble det enighet om de globale helse- og miljøutfordringene fra kvikksølv, og om å etablere et globalt kvikksølvprogram med en rekke tiltak. Spørsmål om å utarbeide en bindende avtale for kvikksølv vil bli tatt opp på neste UNEP-styremøte.

Norge er opptatt av at utviklingsland må få nødvendig kompetanse til å bruke, håndtere og redusere utslippene av miljøgifter og farlig avfall. Industrilandene har et ansvar for å bidra med teknisk og økonomisk assistanse. Den globale miljøfasiliteten (GEF) kan nå finansiere tiltak mot miljøgifter, noe som er et viktig skritt i riktig retning. Internasjonalt forpliktende samarbeid er helt nødvendig, og Norge mener at FNs miljøprogram, UNEP, bør ha en ledende rolle i dette arbeidet.

Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å ha de samme reguleringer for kjemikalier som

EU. Det nye regelverket for kjemikalier i EU vil innføre krav om at det skal finnes helse- og miljøinformasjon før et kjemisk produkt kan markedsføres innen EØS-området. Å bidra til at tilsvarende krav blir gjort gjeldende globalt, vil være en prioritert oppgave. EU fremstår som en drivkraft for en mer ambisiøs kjemikaliepolitikk på den globale arena, og det er viktig at Norge bidrar til dette gjennom samarbeid med EU.

6.4 Det multilaterale samarbeidet for miljø og bærekraftig utvikling

Forvaltningen av globale fellesgoder som rent vann og ren luft, kan bare ivaretas gjennom internasjonalt samarbeid. Verdenssamfunnet har fremforhandlet mange gode avtaler og politiske viljeserklæringer. Ifølge UNEP finnes det i dag over 500 ulike internasjonale miljøvern avtaler, hvorav de fleste er regionale. Antallet avtaler gir imidlertid et ufullstendig og til dels misvisende bilde av effektiviteten i samarbeidet. Svært mange avtaler er preget av mangelen på konkrete forpliktelser og effektive ordninger for oppfølging.

Hovedutfordringen nå er å gå fra ord til handling. Regjeringen arbeider aktivt for å styrke innholdet i og håndhevelsen av det internasjonale regelverket for forvaltning av miljø og naturressurser og sikre en bedre politisk forståelse av fellesskapets utfordringer.

En sterk nasjonal og global miljøforvaltning er sammen med en økologisk basert forståelse av økonomien en forutsetning for å kunne legge til rette for en bærekraftig utvikling. Det er derfor viktig å arbeide for økt integrering av miljøhensyn i de ulike virksomhetsområdene til internasjonale samarbeidsfora som for eksempel WTO og OECD. Også det bilaterale og regionale samarbeidet er viktige arenaer for å fremme norske mål på miljø- og ressursområdet.

Samtidig bør den internasjonale miljøforvaltningen styrkes. Det store antallet avtaler og organer viser at det er behov for en bedre *samordning* av det internasjonale miljøvernarbeidet. I regi av FNs Miljøprogram (UNEP) er det etablert en ministergruppe som skal komme med anbefalinger om hvordan en kan styrke internasjonal forvaltning på miljøområdet. Norge har deltatt aktivt i denne prosessen som har fått betegnelsen *International Environmental Governance (IEG)*, og Regjeringen vil følge opp dette arbeidet videre.

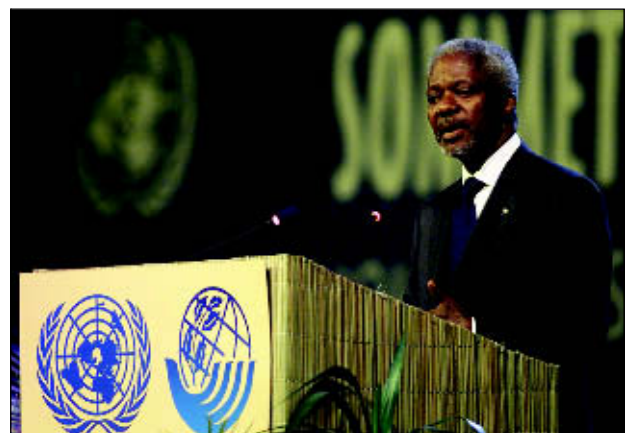
Regjeringen vil arbeide for en sterk miljøpilar i en fremtidig styringsstruktur for bærekraftig

utvikling. FNs miljøprogram (UNEP) har som oppgave å overvåke den globale miljøtilstanden og videreutvikle den internasjonale miljøpolitikken. Det er i dag bred enighet om at UNEPs autoritet og finansielle situasjon må styrkes. Regjeringen vil følge opp det norske initiativet til å knytte et mellomstatlig vitenskapspanel for globale miljøendringer til UNEP. Et annet viktig norsk initiativ for å styrke den internasjonale miljøpilaren, er utviklingen av en mellomstatlig handlingsplan for kapasitetsbygging og teknologioverføringer til utviklingsland.

Norge har ikke fått gjennomslag for forslaget om å omgjøre stillingen som eksekutivdirektør i UNEP til høykommisær for miljø saker. Norge mener det vil kunne øke miljøspørsmålenes status på den internasjonale dagsorden, og ønsker å holde ideen ved like og arbeide videre med forslaget.

FN har spilt en sentral rolle i arbeidet for en bærekraftig utvikling. Rapporten fra Verdenskomisjonen for miljø og bærekraftig utvikling, ledet av Gro Harlem Brundtland, viste hvilket potensial FN har for å virke som en normativ kraft i verdenssamfunnet. Med utgangspunkt i FNs toppmøte om miljø og utvikling i Rio i 1992, har FN bidratt på en avgjørende måte i utformingen av en mer helhetlig tilnærming til de økonomiske, sosiale og økologiske utfordringene i verden.

En viktig arena for utvikling av felles forståelse og ansvar når det gjelder utfordringene knyttet til arbeidet for bærekraftig utvikling er FNs kommisjon for bærekraftig utvikling (Commission on Sustainable Development – CSD). CSD er et mellomstatlig forum som skal overvåke gjennomfø-



Figur 6.6 Verdenstoppmøtet i Johannesburg er et godt eksempel på FNs sentrale rolle i arbeidet for en bærekraftig utvikling

Kilde: Reuters/SCANPIX

ringen av Agenda 21 – handlingsplanen fra Rio. Det legges i kommisjonen også stor vekt på å utvikle partnerskap med private aktører – både frivillige organisasjoner og næringslivet.

Regjeringens mål er å styrke FN's rolle i arbeidet med bærekraftig utvikling ytterligere, bl.a. ved å arbeide for at CSD blir et mer relevant forum for dialog om sentrale problemstillinger knyttet til bærekraftig utvikling.

Regjeringen satte seg høye mål for FN's Verdenstoppmøte i Johannesburg. Norge gikk inn for at toppmøtet måtte bidra til å løfte frem sammenhengen mellom fattigdom og miljø og styrke kampen mot fattigdom, og arbeidet for en plan for felles globale satsinger med klare prioriteringer, mål og tidsfrister. Regjeringen fikk ikke gjennomslag på alle områder, men lyktes med å forsvare flere viktige tidligere vedtatte prinsipper. Særlig var det viktig å forsvare føre-var-prinsippet som grunnlag for all miljø- og ressursforvaltning, og at WTO og miljøvernavtalene fortsatt skal være sidestilte og gjensidig støttende. De globale utfordringene er fortsatt betydelige, men det ble oppnådd gode resultater på noen områder.

Handlingsplanen fra toppmøtet i Johannesburg slår fast at en omlegging til bærekraftige produksjons- og forbruksmønstre vil være avgjørende for muligheten for å utvikle et bærekraftig verdenssamfunn. I handlingsplanen oppfordres landene til å fremme regionale og nasjonale initiativ for å få fortgang i omleggingen til bærekraftig produksjon og forbruk, der hensikten er å fremme sosial og økonomisk utvikling innenfor økosystemenes tålegrenser.

Handlingsplanen understreker også viktigheten av å utvikle programmer for å bevisstgjøre spesielt ungdom om betydningen av bærekraftige produksjons- og forbruksmønstre, samt betydningen av forbrukerinformasjon som fremmer en slik tilnærming. Både de nordiske land og EU har gitt klare signaler om at de ønsker å følge opp handlingsplanen fra Johannesburg på dette området med konkret handling.

Debatten i Johannesburg viste at den internasjonale oppslutningen om de overordnede målene ikke er selvsagt. Det vil alltid være krefter som vil forsøke å svekke de globale målene. Det er derfor nødvendig å opprettholde et sterkt forsvar for prinsippene fra Rio og Tusenårsmålene, supplert av målene som ble vedtatt i Johannesburg, som verdenssamfunnets sentrale referansepunkter i arbeidet for en bærekraftig utvikling og fattigdomsbekjempelse.

Toppmøtet har gitt verdenssamfunnet et felles

utgangspunkt for å arbeide målrettet videre med fattigdomsbekjempelse, bærekraftig produksjon og forbruk og bærekraftig forvaltning av naturressurser. Toppmøtet har mobilisert en politisk vilje til å styre utviklingen i en bærekraftig retning. Denne politiske viljen må nå opprettholdes og styrkes, slik at de forpliktende mål blir omsatt til håndfaste resultater. Regjeringen arbeider aktivt for dette, blant annet gjennom en forsterket innsats i utviklingssamarbeidet på områdene vann, fornybar energi, landbruk og biologisk mangfold. Norge vil bidra med en ekstrabevilgning på 375 millioner kroner over tre år til disse formål.

For å bistå utviklingslandene og land med overgangsökonomier når det gjelder ivaretagelse av globale miljøhensyn er det etablert flere særskilte finansieringsmekanismer. Den viktigste er den globale miljøfasiliteten (GEF) som ble opprettet i 1991 for å dekke de omforente tilleggskostnadene ved å gjennomføre tiltak som gir globale miljøfordeler. De områdene som kan motta støtte fra GEF er klimatiltak, vern og bruk av biologisk mangfold, beskyttelse av ozonlaget og internasjonale vannspørsmål, samt tiltak mot forørkning og miljøgifter som tverrgående satsinger. Det er norsk holdning at GEF bør bli et mer effektivt redskap for å løse de globale miljøutfordringene, blant annet gjennom et tettere samarbeid med det private næringsliv og frivillige organisasjoner, for eksempel i form av samfinansiering av tiltak.

Regjeringen legger stor vekt på at de multilaterale finansinstitusjonene trekkes med i internasjonale prosesser for bærekraftig utvikling. Disse institusjonene (bl.a. Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene) forvalter betydelige finansielle ressurser av stor betydning for gjennomføringen av konkrete tiltak.

6.5 Det nasjonale arbeidet for en bærekraftig utvikling

Nasjonal strategi for bærekraftig utvikling ble godkjent av Regjeringen i 2002. Den skal følges opp i form av nasjonal Agenda 21 for å sikre en bærekraftig utvikling på nasjonalt nivå, men den skal også sikre at Norge arbeider for de samme målene når det gjelder utviklingen i verdenssamfunnet. Det er for øvrig utviklet en felles nordisk strategi for en bærekraftig utvikling.

Strategien tar utgangspunkt i at naturen og dens ressurser skal brukes på en slik måte at også fremtidige generasjoner kan få nytte og glede av

Boks 6.3 Bærekraftig produksjon og forbruk

I følge UNEPs Global Environmental Outlook 2000 må ressursforbruket i industrialiserte land ned til en tiendedel av dagens forbruk dersom tilstrekkelige ressurser skal kunne anvendes til å dekke behovene i fattige land. For å kombinere en reduksjon i det totale ressursforbruket i de rike land med en bærekraftig vekst, er det nødvendig med en sterk og vedvarende teknologisk utvikling som sikrer at ressursforbruket og miljøbelastningen per produsert enhet blir stadig mindre. Viktige kriterier for at veksten skal være bærekraftig i globalt perspektiv, er at fornybare ressurser ikke brukes raskere enn de klarer å fornye seg, at forbruk av ikke-fornybare ressurser ikke skjer raskere enn at en klarer å utvikle fornybare alternative ressurser som kan erstatte de ikke-fornybare, og at forurensningene ikke er større enn at naturen selv kan ta hånd om dem.

Bærekraftig produksjon og forbruk forutsetter at det gjøres samfunns- og bedriftsøkonomisk rasjonelt å skape størst mulig nytte med minst mulig ressursinnsats. I tillegg må befolkningene i industrilandene forberedes på at fremtidig økning i deres livskvalitet kan og må skje med et betydelig lavere ressursforbruk. Dette krever at barn og unge tidlig må læres opp i hva et bærekraftig forbruksmønster innebærer, og det setter krav til samfunnets formidling av verdier.

dem. Innenfor disse rammene skal vi fremme en stabil og sunn økonomisk utvikling og et samfunn med høy livskvalitet, og bidra til at også verdens fattige får mulighet til materiell velferd og økt livskvalitet.

Strategien skisserer dagens tilstand på de områdene som fremstår som mest relevante i arbeidet for bærekraftig utvikling, og beskriver de viktigste utfordringene vi venter å møte underveis. På verdensbasis fremstår kampen mot fattigdom som en helt sentral oppgave. På hjemmebane blir det avgjørende at vi utvikler kunnskap og ferdigheter og utnytter det grunnlaget som dagens økonomiske situasjon gir oss, på måter som sikrer en stabil økonomisk utvikling og et samfunn som er godt å leve i, mens vi bevarer naturen som

ressursgrunnlag og ramme om tilværelsen. Strategien beskriver hvilke hensyn som må ligge til grunn for handling i dag og i fremtiden. Bærekraftig utvikling stiller krav til helhetlig tenkning i planlegging og løpende forvaltning.

Et bærekraftig samfunn kan ikke oppnås gjennom en innsats fra nasjonale myndigheter alene. Lokale myndigheter, næringsliv, enkeltmennesker og frivillige organisasjoner spiller en viktig rolle i arbeidet for et bærekraftig samfunn. Sentrale sider ved dette berøres i kapittel 8.

Som en oppfølging av Nasjonal strategi for bærekraftig utvikling vil Regjeringen legge frem en *handlingsplan* i form av en Nasjonal Agenda 21 i tilknytning til Nasjonalbudsjettet for 2004. Lokalforvaltning, næringsliv og organisasjoner er invitert til å delta i prosessen med utarbeidelsen av handlingsplanen. Siktemålet er at arbeidet med Nasjonal Agenda 21 skal bidra til en helhetlig og systematisk oppfølging av blant annet resultatene fra Johannesburg på nasjonalt nivå. For å lede arbeidet med handlingsplanen har Regjeringen nedsatt Statssekretærutvalget for Nasjonal Agenda 21, også kalt Regjeringens grønne råd.

6.6 Regjeringens mål

Regjeringens overordnede målsetting for det norske samfunnet, og verdenssamfunnet, er at utviklingen skal være økologisk, økonomisk og sosialt bærekraftig. Innenfor disse rammene skal vi fremme en stabil og sunn økonomisk utvikling og et samfunn med høy livskvalitet, og bidra til at også verdens fattige får mulighet til materiell velferd og økt livskvalitet. Regjeringen vil:

- gjennom arbeidet for bærekraftig miljø- og naturressursforvaltning bidra i kampen mot fattigdom,
- arbeide for en sterk miljøpilar i en fremtidig styringsstruktur for bærekraftig utvikling der FNs ledende rolle i det internasjonale samarbeidet blir styrket, herunder ved at CSD styrkes som forum for dialog, og ved at UNEPs autoritet og finansielle situasjon blir styrket, samt arbeide for at GEF blir et mer effektivt redskap for å løse de globale miljøutfordringene,
- arbeide for å motvirke globale klimaendringer, blant annet ved å arbeide for en tidlig oppstart av forhandlinger om mer ambisiøse utslippsreduksjoner, ved å gå foran med nasjonale tiltak og ved å videreføre støtten til klimatiltak i utviklingsland og land i Sentral- og Øst-Europa,

- arbeide for å øke den globale andelen av nye og fornybare energikilder, blant annet gjennom den internasjonale koalisjonen for fornybar energi, samt arbeide for løsninger som gir mest mulig effektiv og miljøvennlig bruk av fossilt brensel,
- føre en aktiv politikk for å bekjempe tapet av biologisk mangfold og sikre en nasjonal og internasjonal forvaltning av naturressursene som baserer seg på en økosystemtilnærming og føre-var-prinsippet, samt være en pådriver for tiltak mot handel med tømmer fra ikke-bærekraftig hogst,
- videreføre en restriktiv politikk med hensyn til genmodifiserte organismer, herunder arbeide for internasjonale regler for merking av slike organismer, samt bidra til en rettferdig fordeling av utbytte fra bruken av genressurser,
- styrke det internasjonalt forpliktende samarbeidet på kjemikalieområdet, samt fortsette arbeidet for utfasing av helse- og miljøskadelige kjemikalier,
- følge opp Verdenstoppmøtet i Johannesburg, herunder å forsterke innsatsen for å sikre flest mulig tilgang på rent drikkevann og grunnleggende sanitære tjenester, og arbeide for bærekraftig forvaltning av miljø- og naturressurser,
- følge opp Verdenstoppmøtet når det gjelder bærekraftig produksjon og forbruk, herunder å bidra til at barn og unge bevisstgjøres om hva et bærekraftig forbruksmønster innebærer,
- legge frem for Stortinget en nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling – en nasjonal Agenda 21 – i tilknytning til Nasjonalbudsjettet for 2004.

7 Det kulturelle mangfold

Kultur skaper identitet og engasjement og gir forankring i en tid med store forandringer. Enhver kultur er avhengig av påvirkning utenfra for å utvikle seg. Møtet med andre kulturer bidrar til å styrke både det kulturelle mangfoldet og bevisstheten om egen identitet.

Kulturelle forskjeller bidrar til variasjon og utgjør en styrke for alle samfunn. Samtidig kan religiøse, etniske og kulturelle motsetninger forsterke politiske og økonomiske konflikter, både i og mellom samfunn. Dette nødvendiggjør en bevisst politikk for å styrke felles normer og referanserammer og fremme kunnskap og kontakt på tvers av kulturelle og geografiske skillelinjer.

Omsetningen av kulturprodukter i et globalt marked bidrar til utvekslingen av impulser og verdier, samtidig som den utsetter mindre språk- og kultursamfunn for et visst press, både i den vestlige verden og i utviklingsland med svake kulturelle institusjoner.

Globaliseringens kulturelle dimensjon dreier seg med andre ord om kulturarvens møte med fremmede impulser og en mektig kulturindustri. I denne situasjonen har myndighetene et ansvar for å legge til rette for ikke-kommersielle tiltak som fremmer språklig og kulturell pluralisme.

Hovedmålene for Regjeringens kulturpolitikk er å bidra til mangfold på grunnlag av kulturens egenverdi, sikre hele befolkningen tilgang til kunst og kulturopplevelser og holde i hevd bruken av landets språk. Likeledes skal mediepolitikken verne om ytringsfriheten som forutsetning for et levende folkestyre, et kulturelt mangfold og et norskspråklig medietilbud.

Norge har også et særskilt ansvar overfor samer som urfolk, og de nasjonale minoritetene. Globaliseringen setter disse gruppene overfor nye utfordringer og muligheter, bl.a. gjennom sterkt press på de ulike minoritetsspråkene. Samtidig gir globaliseringen nye og bedre muligheter til å knytte bånd over landegrensene, som igjen kan bidra til utvikling av språk, kultur, identitet og fellesskap.

7.1 Utviklingstrekk og kulturpolitiske utfordringer

Fremveksten av en global massekultur gir oss i dag tilgang på mer varierte og sammensatte kulturinntrykk enn noensinne. Engelskspråklige underholdningsprogrammer og nyhetssendinger møter oss i flere kanaler, men det samme gjør artister fra mindre kjente verdenshjørner. På den ene side ser vi at mektige konglomerater kontrollerer store deler av mediebildet. På den annen side får vi stadig flere valgmuligheter gjennom tradisjonelle og nye medier. Selv geografisk sett isolerte områder har tilgang til Internett og verdensomspennende fjernsynssendinger.

Kulturelle produkter utveksles og selges i stadig tettere globale nettverk, der statens grenser har langt mindre betydning enn tidligere. Verden knyttes nærmere sammen.

Globaliseringen har på mange måter bidratt til å viske ut skillet mellom det nasjonale og internasjonale. Aktører innen kunst, utdanning, forskning, medier og kulturliv for øvrig pleier i dag bred kontakt med utenlandske fagmiljøer og er i stigende grad aktører i en ny internasjonal offentlighet. Kulturutveksling og deltakelse i fellesprosjekter i inn- og utland er blitt en forutsetning for innhenting av impulser og kompetanseheving i det norske samfunn. Individuell og kollektiv nettverksbygging på tvers av landegrensene vil i årene som kommer bli stadig mer avgjørende for full faglig utfoldelse og respons.

Regjeringen vil gjennom overordnet og langsiktig planlegging legge til rette for at det hjemlige kulturliv får anledning til å benytte seg av vår tids muligheter for internasjonal kontakt og samarbeid. Norge må være et åpent samfunn med dialog og konstruktiv samhandling – en reell aktør og bidragsyter i den globale kulturutveksling.

Kulturarv og nye impulser

En sentral problemstilling er forholdet mellom vår kulturarv på den ene side og de kulturelle impulsene fra omverdenen på den annen. Norsk kulturpolitikk har tradisjonelt vært nært knyttet

til tanken om nasjonsbygging og ønsket om å utvikle en nasjonal identitet med grunnlag i en enhetlig kultur. En bærende idé var at den særegne og enestående nasjonalkulturen skulle dyrkes frem i kontrast til andre kulturer som ledd i et bredere arbeid for å bygge opp en selvstendig nasjonalstat på høyde med andre moderne samfunn. Dette idealet fikk til dels svært uheldige konsekvenser for minoritetene i Norge og deres kultur og språk.

Kultur er et produkt av menneskelig samhandling og vil alltid være i utvikling. Kultur blir skapt og omskapt i en kontinuerlig prosess i brytningen mellom ulike handlingsmønstre og ulike forestillinger. Slike møter er en forutsetning for en levende kultur. Vår egen kristne og humanistiske kulturarv er et produkt av et historisk samspill mellom våre egne tradisjoner og impulser fra andre kulturer.

Møtet med andre kulturer er en berikelse for vårt samfunn. Det er fullt mulig å stille seg åpen for nye impulser, samtidig som vi søker å holde fast ved grunnleggende verdier som kommer til uttrykk i vår egen kulturarv. En av disse grunnleggende verdiene er respekten for det som er annerledes.

Målsettingen om å ta vare på kulturarven må ikke innebære at kulturpolitikken blir ekskluderende, verken i forhold til den flerkulturelle situasjonen vi står oppe i, eller i forhold til nyskapende og grensesprengende kulturuttrykk. Det må derfor være et kulturpolitisk hovedmål å fremme det kulturelle mangfoldet og legge til rette for at ulike kulturer skal kunne møtes på like premisser.

Kultur som vare

En annen hovedutfordring er knyttet til spenningen mellom kultur som vare på den ene side og kulturens immaterielle egenverdi på den annen. Kulturen har en egenverdi ut over det rent kommersielle og har ofte behov for andre virkemidler enn de som hører markedet til.

Kulturprodukter er også varer i et marked, og kulturen påvirkes derfor av de samme drivkrefter og preges av de samme utviklingstrekk som kjenner seg den økonomiske utviklingen. Vi ser en økende handel på tvers av landegrenser med kulturprodukter som musikk, film og litteratur. Samtidig møter vi ulike kulturimpulser på en mer indirekte måte gjennom formidlingen av internasjonale merkevarer og livsstilsprodukter.

I demokratiske samfunn står ytringsfriheten sentralt. Det tilsier en liberal grunnholdning til ulike kulturuttrykk. Velstandsutviklingen har

bidratt til en kraftig økning i etterspørselen etter kulturprodukter. Ny teknologi har skapt både nye produksjonsmetoder og nye distribusjonsformer, så vel som nye medier. Til sammen har disse faktorene bidratt til en kraftig ekspansjon av det globale kulturmarkedet.

I kulturmarkedet finner man de samme utviklingstrekk som i andre markeder i retning av større konsentrasjon av eierskap og integrasjon av produksjonsprosesser både vertikalt og horisontalt på tvers av landegrenser. Vi ser for eksempel at tradisjonelle distribusjonsselskaper engasjerer seg i innholdsproduksjonen så vel som i distribusjonsteknologien. Samme selskap kan eie kabelen som formidler TV-signalet og mottakerutstyret som gjør det mulig å se programmet, samtidig som det eier rettighetene til programmene som vises.

Utfordringene knyttet til konsentrasjon av eierskap, og risikoen for utvikling av uønskede monopoler og karteller, er derfor de samme i kulturmarkedet som i økonomien for øvrig. Men fordi kultur har en egenverdi som skiller den fra andre varer, er det grunn til å være særlig på vakt overfor en slik utvikling på kulturområdet.

Den internasjonale kultur- og medieindustrien er blant de sektorer som har hatt det største utbyttet av den teknologiske utviklingen og nedbyggingen av nasjonale barrierer for økonomisk samkvem. Kulturens immaterielle dimensjoner innebærer samtidig at kulturens verdi for et enkeltmenneske eller for et samfunn ikke kan fastsettes i kroner og øre. Når en fullstendig prisfastsettelse ikke er mulig, har også markedet sine begrensninger, slik at markedsmekanismen må suppleres med nasjonale og internasjonale kulturpolitiske tiltak.

Dynamikken i kulturmarkedet skiller seg også ut fra de fleste andre markeder som følge av språkets betydning. Størrelsen på det språklige «hjemmemarkedet» påvirker de ulike aktørenes kommersielle muligheter. Den sterke posisjonen til angloamerikanske kultur- og mediekonsern kan vanskelig ses isolert fra utbredelsen av det engelske språk. En kulturaktør med utgangspunkt i et lite eller mellomstort språkområde vil ha et mer begrenset hjemmemarked og et vanskeligere utgangspunkt for å hevde seg på det internasjonale markedet.

Kulturens grunnleggende betydning for kollektiv og individuell identitet kan gjøre at kulturelle produkter ofte behøver særlige tiltak i form av reguleringer eller støttetiltak. Dette prinsippet er ikke allment akseptert internasjonalt, og det er en

Boks 7.1 Store aktører i det audio-visuelle markedet

Det internasjonale markedet for audio-visuelle varer og tjenester har de senere år vært preget av en rekke store oppkjøp og sammenslåinger. Fem selskaper skiller seg ut som vesentlig større enn andre aktører i markedet: de tre amerikanske selskapene AOL Time Warner, Viacom og Walt Disney, samt japan-ske Sony og franske Vivendi. Disse selskapene hadde hver for seg en omsetning på mellom 14 og 20 milliarder dollar i det audio-visuelle markedet i 2001.

Kilde: European Audiovisual Observatory Yearbook, 2002

løpende oppgave å sikre mindre kulturers interesser i internasjonale fora og avtaleverk.

Tendensen i retning av eierkonsentrasjon er tydeligst på medieområdet. På verdensbasis er det i dag 5–10 dominerende aktører som eier mye av verdens produksjon og distribusjon innen film, TV, aviser, magasiner og musikk. Størrelsen på det geografiske markedet til hver enkelt av dem og de mulighetene de har til å distribuere samme produkt eller biprodukter av dette i flere ulike medier, gir dem inntjeningsmuligheter som ikke lar seg sammenlikne med de mindre produsente-

nes og distributørenes. Samtidig er produksjonskostnadene de samme for alle.

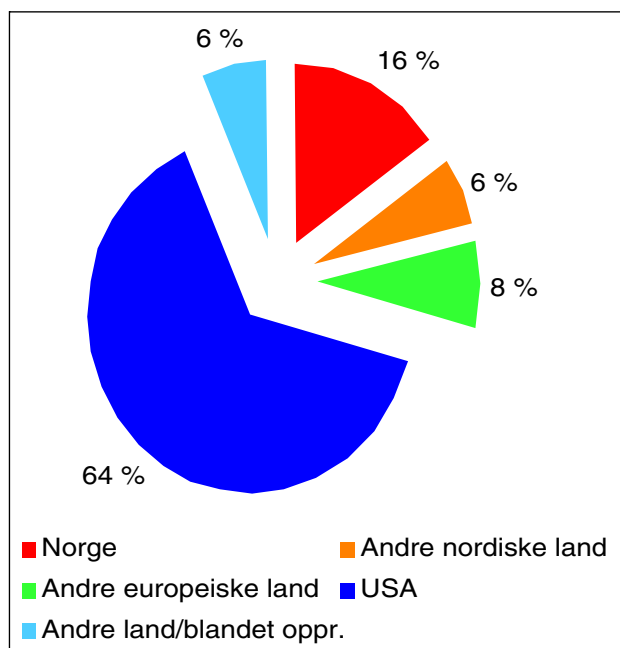
Markedsdominansen øker også avhengighetsforholdet mellom innholdsleverandører og distributører/netteiere. Distributører søker i økende grad kontroll med tilgangen på medieinnhold, blant annet for å sikre etterspørselen etter sine distribusjonstjenester. Eierkonsentrasjonen kan på denne måte utfordre det kulturelle mangfold.

Store «hjemmemarkeder» gjør det mulig for de store, internasjonale produsentene å tilby rimeligere programmer enn nasjonale innholdsprodusenter. Dette fortrinnet har særlig betydning overfor kommersielle kringkastere og kabelselskaper, og fører til at mangfoldet og publikums frihet til å velge innhold ikke nødvendigvis øker i takt med det voksende tilfanget. Presset fra kommersielt innrettede og standardiserte kulturtilbud vil kunne tilta. Samtidig vil et bredere tilbud også kunne trekke i retning av et mer spesialisert og differensiert kulturtilbud.

Ny teknologi bidrar til å gi publikum større bredde i kulturtilbudet, og satellitter og kabelanlegg gir den enkelte anledning til å skreddersy sitt eget medievalg. De fleste vil anse denne valgfriheten som et gode. Tilgangen til nye medier gjør det både lettere å få tilgang til informasjon og å spre informasjon. Et medium som Internett kan også være et instrument for å spre holdninger og grunnleggende verdier knyttet til demokrati og menneskerettigheter. Det er også teknisk lettere enn før for kulturelle minoriteter å opprettholde sine særtrekk i forhold til majoritetskulturen, å spre sine produkter både i sitt eget miljø og over alle grenser, og å bygge allianser med andre minoritetskulturer.

En medieindustri med verden som marked utvikler felles symboler og koder som enkelt kan tolkes av publikum i ulike deler av verden. Noen vil hevde at dette virker forflatende, mens andre vil fremheve at slikt også kan bidra til større mellomfolkelig forståelse. Begge deler berører sannsynligvis bare en del av bildet, for felles innhold er ikke ensbetydende med felles forståelse. Det er mye som tyder på at måten innholdet oppfattes på, vil variere med mottakernes egen bakgrunn.

En diskusjon som utelukkende tar utgangspunkt i den angloamerikanske dominansen i den vestlige kulturkrets, ser dessuten bort fra de kulturelle kraftsentrene i resten av verden, som Japan, India, Mexico og Egypt. Indisk filmindustri har både et enormt hjemmemarked og et økende nedslagsfelt over hele verden, og produserer flere filmer enn Hollywood. Et annet eksempel på mot-



Figur 7.1 Kinobesøk i Norge etter filmens opprinnelse (2001)

Kilde: Norsk Filminstitutt, 2002

vekt mot vesten er den kulturelle identitetsdannelsen som finner sted rundt islam, både i muslimske land og i muslimske innvandremiljøer i andre deler av verden. En del av denne utviklingen skjer dessuten i uttalt opposisjon mot vestlig, og særlig amerikansk, kulturell dominans.

Den digitale utviklingen bidrar til å gi kunstneren større markeder ved å senke de tekniske hindrene for distribusjon. Samtidig er det en utfordring å sikre kunstnerens rettigheter til eget produkt. Ny teknologi og nye forretningsmodeller gir likevel kunstnerne økte muligheter til selv å forvalte sine rettigheter uavhengig av etablerte distribusjonsapparater, inntil de eventuelt måtte oppnå en popularitet eller et kunstnerisk nivå som gjør dem interessante for de større aktørene i markedet.

Det er også en utvikling i retning av økt kommersiell bruk av andre kulturers tradisjonelle uttrykk og kunnskaper – kunnskap som er utviklet gjennom århundrer. Spørsmålet om eierskap til rettighetene til slike uttrykk står derfor også på dagsorden i internasjonale fora, jfr. kap. 7.3.

7.2 Kulturvern og kulturell nyskaping

Globaliseringen har utvilsomt bidratt til å øke mangfoldet av kulturelle impulser. Samtidig innebærer globaliseringen at mindre kultursamfunn er under et økende press fra en kommersielt innrettet kultur- og medieindustri. I denne situasjonen har myndighetene en viktig oppgave i å sikre ytringsfrihet, kulturell pluralisme og språklig mangfold ved å tilrettelegge for ikke-kommersiell kulturproduksjon og -formidling. Særlig sårbare er de fattigste utviklingslandene med svake kulturelle institusjoner.

Regjeringen legger i sin kulturpolitikk til grunn at vi må utnytte de nye mulighetene globalisering og internasjonalisering gir oss. For å kunne hevde seg i det globale kommunikasjons-samfunnet vil norsk kulturliv fortsatt ha behov for nasjonale virkemidler som ivaretar våre interesser som et lite språkområde.

I norsk kulturpolitikk har det tradisjonelt vært et mål å styrke og videreformidle den nasjonale kulturarven. I dag er det blitt umulig å snakke om en enhetlig nasjonal kulturarv. Kulturpolitikken må legge til grunn at vår kulturarv består av et mangfold av skiftende identiteter og ulike stemmer som skal komme til uttrykk.

For å sikre reell kunstnerisk ytringsfrihet og hindre ensretting må markedet underlegges visse

reguleringstiltak og suppleres gjennom offentlige støtteordninger, samtidig som man legger til rette for samkvem med utlandet. For å styrke norsk kulturliv og fremme kulturelt mangfold er det avgjørende at kulturpolitikken stimulerer og legger til rette for nyskaping og kvalitet innen kunst, utdanning, forskning, medier og kulturliv for øvrig.

Språket er en viktig kulturbærer. Det er ikke bare et kommunikasjonsmiddel, men også en viktig del av vår kulturelle identitet og et redskap for å holde kulturarven i hevd. Som følge av økende internasjonalt samkvem og teknologisk utvikling er norsk språk under et merkbart press, i likhet med de fleste andre små og mellomstore språk. Vi blir stadig mer eksponert for engelsk gjennom medier og arbeidsliv, utdanning og forskning, underholdning, reklame og informasjonsteknologi. Det er grunn til å være bekymret for at norsk språk, både bokmål og nynorsk, kan bli erstattet av engelsk innenfor strategisk viktige samfunnsområder. Det er vanlig å omtale en slik utvikling som *domeneta*. I internasjonal sammenheng regnes norsk likevel ikke som et truet språk.

Ethvert bruksspråk er i stadig endring. Ulike språk påvirker hverandre og låner fra hverandre. Nye fenomener dukker hele tiden opp og krever nye betegnelser og uttrykksmåter. Strategien for å holde i hevd norsk språk er derfor ikke å stenge ute enhver form for fremmed påvirkning; det ville være verken ønskelig eller mulig. I stedet legges det stor vekt på å styrke norsk språk innenfra, slik at det hele tiden er robust nok til å møte nye utfordringer. Regjeringen vil legge til rette for at norsk språk kan utvikle seg naturlig i takt med tidens krav.

Som et tiltak i en systematisk språkpolitikk har Regjeringen satt i gang en prosess med sikte på å omdanne Norsk Språkråd til et nytt og mer utadrettet kompetanseorgan for norsk språk. I tillegg spiller støtten til norsk film, litteratur, presse og kringkasting en viktig språkpolitisk rolle.

I Norge er språkvariasjonene økende, og vi har et ansvar for å sikre at språklige minoriteter har mulighet til å opprettholde sitt morsmål. Når språk forsvinner, forsvinner også kunnskapen som bevares og formidles i språket. Regjeringen anser det språklige mangfoldet som en berikelse for Norge. Gjennom den europeiske pakten for vern av region- eller minoritetsspråk har vi forpliktet oss til å verne og styrke minoritetsspråkene samisk, kvensk/finsk, romanes – språket til rom, og romani – språket til romanifolket. Samarbeidsregjeringen vil ha et spesielt fokus på utvik-

lingen og bevaringen av samisk språk, blant annet gjennom å legge til rette for bruk av samisk på flere arenaer (bl.a. IKT).

På arkiv-, bibliotek- og museumsområdet er det et kulturpolitisk mål at de flerkulturelle dimensjonene i det norske samfunn reflekteres i samlingene. Norsk museumsutvikling har tatt initiativ for å øke museenes kunnskap, bevisstgjøre dem til innsats og sette dem bedre i stand til å arbeide med flerkulturell formidling.

På litteraturområdet bidrar den statlige innkjøpsordningen og fritaket fra merverdiavgift på omsetning av bøker til å øke bredden i bokutgivelser, sikre lik tilgang til litteratur for alle og muliggjøre utgivelser som er kulturelt sett verdifulle, men som økonomisk sett kan være lite lønnsomme. Den private bransjeavtalen inngått mellom Den norske Forleggerforening og Den norske Bokhandlerforening bidrar i samme retning.

Globalisering og immigrasjon har bidratt til at deler av kunstmiljøet i økende grad tar opp i seg nye impulser fra ikke-vestlige kulturer. Dette gjelder kanskje i særlig grad musikkområdet, hvor fremveksten av nye retninger er et fremtredende trekk. Musikk fra ulike deler av verden har fått

stor utbredelse i Norge som i andre vestlige land. Rikskonsertene har hatt «world music», som opprinnelig blandet pop og rock med tradisjonell folkemusikk fra ikke-europeiske kulturer, som eget satsingsområde siden 1987.

På ulike kunst- og kulturområder har det siden 1980-tallet vokst frem flere mindre, uavhengige institusjoner med sterkt fotfeste i ulike minoritetsmiljøer. Både i Norge og i det øvrige Europa har det imidlertid vist seg å være vanskelig å få til reell inkorporering av kunstnere med minoritetsbakgrunn i kulturlivet. *Mosaikk-programmet* i regi av Norsk kulturråd hadde som hovedmål å gi personer med minoritetsbakgrunn samme muligheter for deltakelse som etniske nordmenn. Programmet har vært viktig for å endre holdninger til og synliggjøre kunstnere med minoritetsbakgrunn i Norge, men det er langt igjen før målsettingene kan sies å være oppnådd.

Den økonomiske, politiske og kulturelle globaliseringen utfordrer sentrale premisser for kulturpolitikken. Regjeringen vil komme tilbake til en bredere gjennomgang av disse forhold i tilknytning til den nye kulturmeldingen som er under arbeid.



Figur 7.2 Musikerne i Women's Voice forener inspirasjon og tradisjon fra mange land

Fra venstre: Malika Makouf Rasmussen, født i Algerie, Carola D.A. Kinasha, født i Tanzania, Kristin Sevaldsen, født i Norge, Chiwoniso Chapochi Maxine Maraire, født i USA, Maya Dunietsz, født i Israel, Sibusisiwe Ncube, født i Zimbabwe.

Kilde: Knut Bry

Mediepolitikk

Digitaliseringen av medieteknologien ligger til grunn for en utvikling i retning av større *konvergens*. Mediene tar i bruk en felles, digital teknologi, slik at grensene mellom kringkasting, teletjenester og informasjonsteknologi viskes ut. I tillegg drives utviklingen frem av deregulering av markedene, økt utbredelse av digitalt mottakerutstyr og investeringer i ny infrastruktur for distribusjon av digitale signaler.

Konvergens, globalisering og kommersialisering har ført til endringer i behovet og mulighetene for regulering av mediemarkedet. Det økende tilbudet av ulike tjenester som kan lastes ned fra Internett kan føre til at konsesjonsinstituttet, som lenge har vært et sentralt virkemiddel i mediepolitikken i mange land, vil få redusert betydning. Utviskingen av sektorgrensene mellom medier utfordrer lovregulering som tar utgangspunkt i spesifikke mediesektorer. Samtidig oppstår behov for internasjonalt samarbeid om regulering, ettersom de nettbaserte mediene ikke kjenner geografiske grenser.

Det er avgjørende for oppnåelsen av Regjeringens mediepolitiske mål at det finnes et kvalitetsalternativ basert på norsk språk, kultur og virkelighet. Utviklingen peker i retning av at etterspørselen etter norskprodusert innhold vil være økende. Regjeringen anser det derfor som svært viktig å legge til rette for norsk filmproduksjon. De siste årene har bevilgningene til filmproduksjon økt, samtidig som støtteordningene er blitt lagt om for bedre å nå de filmpolitiske mål. Det er opprettet støtteordninger også for andre medier, herunder tilskudd til fjernsynsproduksjoner av høy kvalitet og til prosjektutvikling av nye medier, som dataspill med norsk språk og innhold. Attraktivt innhold er en del av regjeringens e-Norge plan for IKT-politikken. Det er et mål å styrke norsk innhold i elektroniske medier.

Allmennkringkastingskravene, som skal sikre at kringkastingen gjenspeiler det mangfoldet som finnes i befolkningen og ivareta de ulike befolkningsgruppens særlige informasjonsbehov, er ett av de viktigste virkemidlene. Regjeringen har igangsatt et arbeid med å avgrense og definere allmennkringkastingsbegrepet, og med å utrede behovet for tilsyn med allmennkringkastingen. Regjeringen vil beholde NRK som statseid, lisensfinansiert og reklamefri kringkaster.

For å ivareta ytringsfriheten som en forutsetning for et levende demokrati, skal mediepolitikken sikre et mangfold av informasjonstilbud og

ytringsmuligheter for smale og brede grupper i samfunnet, inkludert barn og ungdom, den samiske befolkningen og andre minoritetsgrupper.

Pressestøtten skal sikre opprettholdelse av norske medier som er viktige for demokratisk meningsutveksling. De minste lokalavisene er særlig viktige for lokaldemokratiet. Regjeringen vil derfor i noe større grad rette tilskuddet inn mot disse.

Globaliseringen av mediemarkedet, med bl.a. større konkurranse og etablering av større enheter som konsekvens, reiser nye spørsmål om eiermangfold i mediene. Fortsatt norsk eierskap av norske medier kan innebære en garanti for forankring i norsk språk og kultur. Regjeringen vil som følge av Stortingets behandling av St.meld. nr 57 (2000-2001) *I ytringsfrihetens tjeneste: Mål og virkemidler i mediepolitikken* foreta en gjennomgang av medieeierskapsloven.

7.3 Internasjonalt kultursamarbeid

I løpet av det siste tiåret har rammebetingelsene for internasjonalt kultursamarbeid endret seg. Spørsmålet er hvilken rolle myndighetene skal innta i en verden hvor kulturutveksling foregår nærmest av seg selv, godt hjulpet av kommersielle krefter. Svaret er at statlig innsats, både bilateralt og multilateralt, er viktig for å balansere det globale massemarkedet med tiltak som har andre mål enn fortjeneste.

Internasjonal kulturutveksling handler om å presentere et lands kunst og kultur i utlandet, og om å formidle kunst- og kulturimpulser utenfra til et hjemlig publikum. I en globalisert verden er det ikke mulig å se disse virksomhetene atskilt fra hverandre. En hovedutfordring i årene som kommer består i å se presentasjonen av norsk kunst og kultur i utlandet og impulsinnhenting til det norske samfunn i sammenheng, med vekt på gjensidig utveksling, samarbeid og dialog. På denne måten ønsker Regjeringen å gjøre Norge mer åpent for omverdenen og bedre rustet til å delta i internasjonalt samarbeid, som en forutsetning for kompetanseutvikling, nyskaping og kvalitet i norsk kultur- og samfunnsliv.

Utenrikskulturelle perspektiver

Stadig flere land legger økt vekt på kulturens plass i en bred kommunikasjonsstrategi overfor målgrupper i andre land. I dette perspektivet

dreier internasjonal kulturpolitikk seg ikke bare om kunst- og kultursamarbeid i tradisjonell forstand, men også om å formidle et lands tenkning, forskning, journalistikk og samfunnsdebatt, og om å delta i en tiltagende internasjonal offentlighet. Denne formen for breddediplomati retter seg direkte mot publikum i andre land, med særlig vekt på utvalgte målgrupper, og går i engelskspråklige land under navnet «public diplomacy». De økte mulighetene for kontakt og samarbeid på tvers av landegrensene gjør det desto viktigere at man fra norsk side forholder seg aktivt til denne utviklingen.

Nært knyttet til dette perspektivet er en stigende interesse internasjonalt for betydningen av «myk makt» («soft power»), som betegner innflytelse basert på argumentasjon og etisk tilnærming, fremfor militær og politisk makt. Dette er et signal om kulturfeltets betydning for fredsskapende kontakt og forståelse mellom ulike sivilisasjoner, religioner og regioner, blant annet gjennom utforskningen av felles verdier og etiske standarder. Slike perspektiver er av særlig betydning for små stater som Norge, samtidig som vi ser at også stormaktene i høy grad tilnærmer seg slike virkemidler.

Norge var blant de første land til å inkludere støtte til kulturformål i utviklingssamarbeidet. Fra tidlig på 1990-tallet har kultur vært en liten, men viktig del av norsk bistand. Ettersom kultur påvirker måten samfunnet organiseres på, hvordan ressurser fordeles og beslutninger tas, kan kultur tjene som virkemiddel for å nå utviklingspolitiske

mål på andre samfunnsområder. Kulturens kraft som virkemiddel i utviklingspolitikken ligger imidlertid i kunstens og kulturens egenverdi. Norges kultursamarbeid med utviklingsland er derfor basert på at kunst- og kulturutfoldelse virker utviklingsfremmende i seg selv.

Både det bilaterale og det multilaterale kultursamarbeidet må ha som utgangspunkt at enhver kultur har verdier som må respekteres og bevares, og at ethvert folk har rett til å utvikle sin kultur. Norsk utenrikskulturell politikk må dessuten gjøre seg nytte av områder hvor vi har opparbeidet oss internasjonalt anerkjent kompetanse og dermed har en rolle å spille, så som fredelig konfliktløsning og utviklingsarbeid.

Kulturutvekslingen mellom Norge og andre land hemmes i liten grad av formelle handelsbarrierer. Språklige og kulturelle hindringer, så vel som strukturelle trekk i denne sektoren, kan imidlertid representere reelle utfordringer. Som i Europa for øvrig, er film- og programproduksjonsbransjen i Norge fragmentert og mindre integrert med andre deler av kulturindustrien. Markedspotensialet til norske audiovisuelle tjenester, i den grad de er basert på bruk av norsk språk, er begrenset. Dette er markedsbetingede hindre som ikke lar seg fjerne med regulerings- eller dereguleringstiltak. Suksessen til enkelte forfattere, musikere og andre kunstnere har imidlertid vist at det er mulig for norske kunstnere å slå gjennom i utlandet.

Markedsutviklingens dilemma – potensialet til ensretting, så vel som mangfold – er en global utfordring som krever tiltak på høyt politisk og administrativt nivå. I tillegg stiller det nye aktørmangfoldet på kulturfeltet nye krav til myndighetene om å opprettholde et virkemiddelapparat som legger til rette for at også norske aktører blir sett og hørt internasjonalt, og for å sikre Norges rolle som en aktiv deltaker og bidragsyter i mengden av kulturpolitisk aktive stater og regioner.

Norske myndigheter har i mange år arbeidet med å legge til rette for kulturelt samarbeid med utlandet. Mens dette arbeidet tidligere for en stor del foregikk i henhold til avtaler med andre lands myndigheter, konsentreres innsatsen i dag om hjelp til å identifisere samarbeidsmuligheter og delta i fellesprosjekter med aktører i kulturlivet på den ene side. Støtte til norskundervisning ved utenlandske universiteter har gjort det mulig å skape miljøer i utlandet som er verdifulle brohoder for samarbeid på en rekke samfunnsområder.

Det finnes i dag en rekke ulike institusjoner og



Figur 7.3 African Publishers Network

APNET er et pan-afrikansk, ikke-kommersielt nettverk av nasjonale forleggere. APNET har som mål å styrke utgivelsen av bøker i Afrika og gi folk bedre tilgang til bøker. I 1999 inngikk APNET en femårig strategiavtale med blant annet NORAD og svenske SIDA.

Kilde: Gerd Stensby, NORAD



Figur 7.4 Årlig kjøper utenlandske forlag 300–400 norske boktitler

ordninger som har som formål å styrke internasjonaliseringen av norsk kulturliv. Disse arbeider på forskjellig vis med markedsføring, informasjon og formidling av norsk kunst og kultur i utlandet.

GATS – kultur og medier

En sentral problemstilling er forholdet mellom statenes internasjonale forpliktelser og deres adgang til å formulere og iverksette politikk som opprettholder og beskytter landets kulturelle mangfold og egenart. Ettersom det er på det audiovisuelle området at de kommersielle interessene er mest fremtredende, er dette området viet størst oppmerksomhet i debatten.

Problemstillingen er særlig aktuell i forbindelse med de pågående forhandlingene om liberalisering av handel med tjenester i WTO (se også kap. 3.2). På kulturområdet, som på andre sektorer, gir WTOs regelverk beskyttelse mot ensidige tiltak fra enkeltland, men både gjennom sine bindingslister og unntak fra prinsippet om bestevilkår innen kulturområdet har medlemsstatene frihet til selv å avgjøre om de ønsker å inngå forpliktelser på dette feltet. De fleste unntakene Norge i dag har på tjenesteområdet, gjelder audiovisuelle tjenester. Samtidig står Norge fritt til å subsidiere blant annet kulturtjenester etter GATS-avtalen. Dermed kan vi beholde og fritt endre de eksisterende restriksjonene, støtteordningene og regionale samarbeidsavtalene. De aller fleste europeiske land og EU har tilsvarende unntak.

Norge og de fleste andre europeiske land har felles interesse i å opprettholde støtteordninger som fremmer egen kulturell produksjon. Støtteordningene og reguleringstiltakene retter seg

Boks 7.2 Virkemidler for kulturutveksling

Utenriksdepartementet har ansvar for presentasjon og informasjon om norsk kultur i utlandet samt kulturutveksling mellom Norge og utviklingsland, mens *Kirke- og kulturdepartementet* har ansvar for det multilaterale kultursamarbeidet. I tillegg kommer *NORADs* kulturarbeid, som inngår i det langsiktige utviklingssamarbeidet.

NORLA (Norwegian Literature Abroad) og *MUNIN* (Marketing Unit for Norwegian International Non-Fiction) er stiftelser som arbeider med markedsføring, informasjon og formidling av henholdsvis skjønn- og faglitteratur i utlandet. De to stiftelsene er nylig blitt slått sammen til en ny stiftelse, *NORLA*.

Rikskonsertene legger til rette for samspill mellom norske og utenlandske utøvere, og samarbeider også med *Utenriksdepartementet* om bruk av musikk i utviklingssamarbeidet.

Musikkinformasjonssenteret har som formål å arbeide for økt bruk av norsk musikk både i Norge og internasjonalt.

ARTSPAGES/Phonofile er Norges største musikkdatabase på Internett. Phonofile, som kontrolleres av rettighetshaverne, er en tjeneste for profesjonelle brukere for salg av nedlastbare musikkfiler.

Office for Contemporary Art Norway (OCA) er en stiftelse som skal bidra til å stimulere internasjonalt samarbeid på området samtidskunst.

Det er en målsetting i høyere grad å ta i bruk informasjonsteknologi i kulturformidlingen og den globale markedsføringen av norsk kultur. *Kulturnett Norge* er en felles inngangsport til digital informasjon om kulturlivet i Norge og består av egne sektornett for arkiv, bibliotek, museum og kunst.

først og fremst mot film- og TV-bransjen, som anses for å være særlig utsatt. EU har flere program og ordninger, som gjennom EØS-avtalen også omfatter Norge, deriblant:

- *TV-direktivet* er et sentralt virkemiddel for å fremme kulturelt mangfold i fjernsynssendinger. Kringkasterne skal blant annet avsette en viss del av programtilbudet til europeiske verk og til verk laget av produsenter som er uavhengige av kringkasteren.
- *MEDIA Plus* er et støtteprogram som har til formål å utvikle en europeisk audiovisuell industri som er i stand til å oppfylle kulturelle og økonomiske krav i informasjonssamfunnet. Det har en økonomisk ramme på 400 millioner euro for perioden 2001–05.
- EUs første rammeprogram for kultur, Kultur 2000, har bidratt til økt norsk deltakelse i europeiske samarbeidsprosjekter med støtte fra EUs kulturprogram. For perioden 2000–04 har programmet en økonomisk ramme på 167 millioner euro.

På nordisk nivå er Nordisk Film- og TV-Fond den viktigste kilden til støtte til produksjon og distribusjon av audiovisuelle verk. Nordisk digital innholdsproduksjon er et prioritert område for 2003.

Under Uruguay-runden var spørsmålet om regulering av kultur- og audiovisuelle tjenester i GATS-avtalen blant de vanskeligste forhandlings-tema. Forhandlingene skapte større politisk oppmerksomhet om sammenhenger mellom globalisering og kulturelt mangfold. Senere har både Europarådet (2000) og UNESCO (2001) vedtatt erklæringer om kulturelt mangfold. Felles for disse er at de ikke er rettslig bindende. Kulturelt mangfold er i dag et sentralt spørsmål på den internasjonale kulturpolitiske dagsorden. Innenfor rammen av et uformelt nettverk (International Network on Cultural Policy, INCP) av kulturministre fra i alt 53 land, inkludert Norge, er det arbeidet med et utkast til en bindende internasjonal konvensjon om vern og fremme av kulturelt mangfold. INCP har foreslått at UNESCO skal overta arbeidet med konvensjonen, og forhandlinger om dette er innledet. Saken skal behandles av UNESCOs styrende organer i løpet av 2003. I det videre arbeid vil en fra norsk side være særlig opptatt av at det må være samsvar mellom en eventuell konvensjon på dette området og andre folkerettslige instrumenter.

Beskyttelse av åndsverk

Nye, grenseoverskridende distribusjonsplattformer og stadig enklere og billigere tekniske løsninger for kopiering av åndsverk har ført til en oppblomstring av piratproduksjon og økt behovet for et sterkere internasjonalt rammeverk for å sikre opphavsmannens interesser. Norge har tradisjon for et sterkt vern for skapende og utøvende kunstnere, og er part i flere internasjonale avtaler om opphavsrett.

Avtalen om handelsrelaterte sider ved immaterielle rettigheter (TRIPS) fra 1994 (jfr. kap. 3.2) pålegger blant annet partene å gi vern mot uautorisert utnyttelse av andres kreative produksjon. Avtalen gir i større grad enn før mulighet for å tvinge medlemslandene til etterlevelse av regelverket gjennom WTOs tvisteløsningssystem med tilhørende sanksjonsmuligheter.

FNs organisasjon for immaterielle rettigheter, WIPO, er den sentrale internasjonale organisasjonen for spørsmål om vern av opphavsrettigheter. Organisasjonen administrerer en lang rekke traktater, og to nye viktige avtaler ble fremforhandlet for få år siden (WIPO-traktatene av 1996 hhv. om opphavsrett og om fremføringer og fonogrammer). Her var Norge en aktiv pådriver.

I WIPO er det også etablert en komité som blant annet drøfter eventuelle regler for kommersialisering av folkløse og andre tradisjonelle kulturuttrykk, og hvor Norge deltar aktivt.

Opphavsrettslig regulering er også et viktig element i EØS-samarbeidet. EU har de siste ti år vedtatt syv ulike direktiver på området, med formål å styrke det indre marked. Denne harmoniseringen deltar Norge i gjennom EØS-avtalen. Det eksisterer dermed et felles rettslig rammeverk med et høyt beskyttelsesnivå i Europa. De nordiske land har opprettholdt sitt tette lovsamarbeid på området innenfor denne rammen.

Annet multilateralt samarbeid

UNESCO er den eneste globale organisasjon med kultur i sitt mandat, og er et viktig forum for drøfting av kulturpolitiske spørsmål av global interesse. Problemstillinger knyttet til globalisering, samt vern og fremme av kulturelt mangfold, er et hovedsatsingsområde i organisasjonens kulturprogram. UNESCOs universelle erklæring om kulturelt mangfold fra 2001 er et viktig referansepunkt i dette arbeidet.

I UNESCOs *handlingsplan for kulturpolitikk og utvikling* er kulturpolitikk identifisert som en vik-

tig forutsetning for bærekraftig utvikling. Handlingsplanen understreker parallellen mellom biologisk mangfold og kulturelt mangfold: Begge deler er avgjørende for et vitalt og bærekraftig samfunn, og begge deler har behov for vern. I arbeidet med vern og fremme av kulturelt mangfold legger UNESCO vekt på bistand til å utvikle og styrke nasjonale kulturpolitiske rammeverk i utviklingsland. Organisasjonen arbeider for å minke det digitale skillet mellom land og folkegrupper, og legge forholdene til rette for lik tilgang til informasjon, kunnskap og teknologi.

Europarådet har de siste årene økt sitt engasjement for vern og fremme av det kulturelle mangfold. Arbeidet har blant annet resultert i en egen erklæring om kulturelt mangfold. Europarådets styringskomite for kultur (CDCULT) vil de nærmeste årene legge vekt på aktiviteter knyttet til kommunikasjon og konfliktforebygging mellom ulike kulturer og religioner. I denne sammenheng ses kulturelt mangfold som et middel for å skape en bedre samfunnsdialog mellom medlemmene av kulturelt forskjellige grupperinger og redusere mulige konflikter mellom disse. Europarådets styringskomite for mediespørsmål (CDMM) behandler internasjonale mediespørsmål, og har de siste årene spesielt vært opptatt av å bidra til utviklingen av en fri og uavhengig mediesektor i Sentral- og Øst-Europa.

7.4 Regjeringens mål

Regjeringen vil føre en kulturpolitikk som utnytter de mulighetene et åpnere verdenssamfunn gir for større kulturelt mangfold, og sette inn positive tiltak der det kulturelle mangfoldet trues. Kulturpolitikken må ta utgangspunkt i kunstens og kulturens egenverdi, og må bygge på den kristne og humanistiske kulturarv som et felles grunnlag for vårt samfunn, samtidig som den legger til rette for at kulturen kan utvikle seg og ta opp i seg nye impulser. Regjeringen vil:

- føre en kulturpolitikk som bevarer og formidler kulturarven, styrker norsk språk, videreutvikler kulturen i Norge og legger til rette for at

kulturlivet tar opp i seg nye impulser fra både inn- og utland,

- legge til rette for bevaring og utvikling av samisk kultur, med særskilt vekt på samisk språk, samt kultur tilknyttet de nasjonale minoriteter,
- legge til rette for ikke-kommersielle tiltak som bidrar til kulturelt mangfold på grunnlag av kulturens egenverdi,
- sikre brede og smale grupper i befolkningen tilgang til kunst og kulturopplevelser av god kvalitet og fremme kunstnerisk fornyelse og kvalitet,
- føre en mediepolitikk som sikrer ytringsfriheten, blant annet ved å videreføre pressestøtten og statlig eierskap i NRK, og foreta en gjennomgang av medieeierskapsloven,
- videreføre støtten til filmproduksjon og etablerte støtteordninger også for andre medier, herunder tilskudd til fjernsynsproduksjoner av høy kvalitet og til prosjektutvikling av materiale for nye medier,
- legge til rette for at norsk kulturliv får ta del i de nye mulighetene for internasjonal kulturutveksling, og fremme samarbeid mellom norske og utenlandske fagmiljøer, blant annet innenfor EU-programmene Kultur 2000 og Media Plus,
- delta aktivt i det internasjonale arbeidet for vern og fremme av kulturelt mangfold, herunder arbeidet med en eventuell internasjonal konvensjon om vern og fremme av kulturelt mangfold i regi av UNESCO,
- føre en målrettet utenrikskulturell politikk i nært samarbeid med norsk kulturliv for å styrke Norges rolle i den globale kulturutvekslingen,
- videreføre arbeidet med å styrke utviklingslandenes institusjonelle kompetanse på kulturområdet,
- arbeide for å sikre at nasjonale og regionale virkemidler for oppnåelsen av kulturpolitiske mål fortsatt kan opprettholdes innenfor rammen av WTO-regelverket og andre internasjonale avtaleverk.

8 Økonomisk kriminalitet og etiske utfordringer

Verken økonomisk kriminalitet, organisert kriminalitet eller korrupsjon har oppstått som følge av globaliseringen. Globaliseringen har ført til at økonomisk kriminalitet og korrupsjon har antatt nye former. Større åpenhet for legitim og lovlig økonomisk virksomhet på tvers av landegrensene øker muligheten for at også den illegale virksomheten i større grad foregår på tvers av landegrensene, samtidig som ekspansjonen i det internasjonale finansmarkedet og ny teknologi gjør det enklere å skjule slik virksomhet. Globaliseringen har følgelig forsterket behovet for internasjonalt samarbeid i bekjempelsen av økonomisk kriminalitet og korrupsjon.

Bekjempelsen av økonomisk kriminalitet må samtidig ses i en større sammenheng enn spørsmålet om lover og regler, etterforskning og straffeforfølgelse. Det er ikke alle forhold som det er mulig å regulere med lover og regler, og det er heller ikke alle forhold det er ønskelig å regulere. I møtet mellom globaliseringens muligheter, verdens fattigdom og de miljømessige utfordringene, ligger det grunnleggende etiske problemstillinger som springer ut av menneskeverdens ukrenkelighet og felles ansvar for jordens fremtid.

I en åpen verdensøkonomi kan økonomiske aktører misbruke ulike nasjonale standarder og regler. Utbredt korrupsjon og utsikten til lette gevinster stiller økonomiske aktørers etiske integritet på prøve. Ingen lover kan erstatte næringslivets selvstendige etiske ansvar for både egen forretningsdrift og for bedriftens forhold til samfunnet som bedriften er en del av. Den tradisjonelle tilnærmingen med vekt på lover og reguleringer må suppleres med frivillige tiltak og en skjerpet etisk bevissthet, samt nye samarbeidsformer og partnerskap mellom myndigheter, næringsliv og det sivile samfunn.

8.1 Hvitvasking og grenseoverskridende, økonomisk kriminalitet

Ekspansjonen i det globale finansmarkedet har gjort det enklere å skjule kriminell virksomhet.

Dette skjer særlig ved såkalt hvitvasking, det vil si en transaksjon eller serie av transaksjoner som har til formål å få inntekter fra kriminell virksomhet til å fremstå som lovlig fremskaffete midler. Store pengesummer overføres via finansinstitusjoner som garanterer kundene diskresjon, til de mer etablerte institusjonene i større finanssentra. Illegale midler overføres dermed via det legale finanssystemet, og det er en vanskelig utfordring å spore pengestrømmer knyttet til kriminalitet.

Mange land har oppdaget hvilken trussel grenseoverskridende kriminalitet utgjør mot finansiell stabilitet og global sikkerhet, og nasjonale myndigheter samarbeider i økende grad for å bekjempe kriminelle nettverk som opererer på tvers av landegrensene. Ett av midlene for å motarbeide disse nettverkene er regulering og overvåking av finanssektoren. Slike tiltak har ikke tidligere vært av global karakter, men har i første rekke inkludert de industrialiserte landene. Dette ble ikke betraktet som et problem så lenge mesteparten av verdens pengetransaksjoner foregikk mellom finanssentra i industrialiserte land.

Finanssektorene i de fleste utviklingsland var lenge små og lite integrerte i det globale markedet. Stadig mer avansert teknologi har endret dette, og små land som tidligere befant seg i utkanten av det globale finansmarkedet, kan tiltrekke seg store mengder kapital. En rekke nye finanssentra tiltrakk seg store mengder illegal kapital ved å etablere et lukket og lite regulert banksystem. Flere land etablerte regimer med store skattefordeler for utlendinger. Man så en sterk økning i illegal bankvirksomhet på 1990-tallet. Den teknologiske utviklingen gjorde oppblomstringen av skatteparadis og illegal bankvirksomhet mulig, men det var etterspørselen etter slike banktjenester som førte til økningen i tilbudet.

Det viktigste kriteriet for å definere et skatteparadis er lav eller ingen skatt, men dette alene er ikke nok. I OECDs omforente forståelse av skatteparadis, må i tillegg ett eller flere andre kriterier være oppfylt. Det viktigste er mangel på innsyn, dvs. etableringer der myndighetene ikke har tilgang til informasjon om transaksjonene som gjen-

nomføres eller om hvem som står bak transaksjonene. At det ikke er åpnet for utveksling av skatteopplysninger med andre land, er et annet kriterium. Det er også vanlig at regimet er «inn-gjerdet», dvs at skatteregimet ikke er tilgjengelig for egne innbyggere, eller at innenriks virksomhet er skjermet for det.

Internasjonale, kriminelle organisasjoner benytter de samme grenseoverskridende kanalene som er etablert for normalt og lovlig økonomisk samkvem. Samtidig utnytter de begrensningene i det internasjonale samfunns evne til samordnet og effektiv bekjempelse av kriminalitet på tvers av landegrensene. Kriminelle handlinger kan iverksettes i ett land, mens virkningen inntreffer i et annet land. Dette kompliserer etterforskningsarbeidet og gjør det samtidig lettere å unngå straffeforfølgning, herunder beslag og inndragning av verdier.

Ettersom den organiserte kriminaliteten er mer sofistikert enn individuell kriminalitet, representerer den en langt større trussel mot samfunn og samfunnsorden. Det dreier seg om nettverksbasert virksomhet som er skjult, og som i liten grad politianmeldes av ofrene. Hovedformålet med aktivitetene vil som regel være økonomisk vinning, men det kan også være politisk innflytelse og makt eller terrorvirksomhet som finansieres gjennom den kriminelle virksomheten.

I mange tilfelle blir utbyttet hvitvasket gjennom tilsynelatende lovlig næringsvirksomhet og enkelt overført fra et land til et annet, for eksempel ved bruk av elektroniske banktjenester. Utbredelsen av Internett og utviklingen innen kryptering åpner også for at kriminelle personer og

organisasjoner kan kommunisere mer effektivt og avskjermet, og derved skjule sine spor. Næringsliv, banker og finansinstitusjoner samt offentlige virksomheter, er avhengige av de samme data-nettverk som kriminelle benytter seg av når disse søker å skaffe til veie, manipulere og blokkere informasjon, utøve industrispionasje, sabotasje, bedrageri og utpressing, og gjennomføre «elektroniske innbrudd».

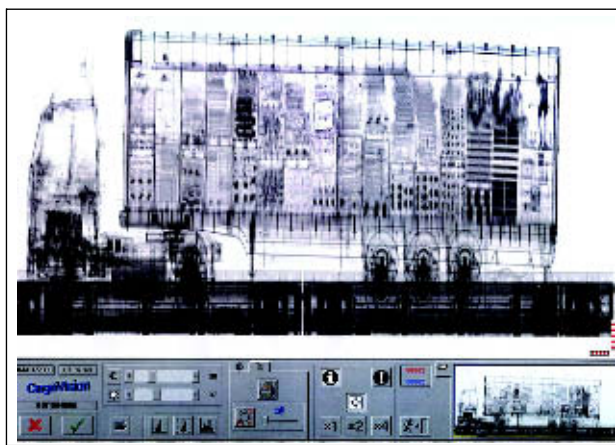
En annen og særlig bekymringsfull type organisert kriminalitet er såkalt trafficking eller menneskehandel. Hvert år er flere hundre tusen mennesker, i hovedsak kvinner og mindreårige, ofre for menneskehandel, ofte i form av organisert kriminell virksomhet. Menneskehandel innebærer grove brudd på menneskerettighetene og på menneskerverdet, og omtales ofte som en moderne form for slavehandel. Menneskehandel kan dreie seg om salg av mennesker til både legale og illegale arbeidsmarkeder eller private hushold. Begrepet assosieres likevel først og fremst med kommersiell seksuell utnyttelse av kvinner og barn. Det er her omfanget er størst og økende.

Menneskehandel er et sterkt voksende problem som berører en rekke land, enten som opprinnelsesland, transittland eller mottakerland. Menneskehandel er en aktivitet som er karakterisert av høy profitte og lav risiko, og involverer ofte de samme kriminelle nettverkene som handler med våpen og narkotika.

Tiltak mot hvitvasking og skatteparadis

Et av de viktigste samarbeidsorganene i kampen mot hvitvasking er Financial Action Task Force (FATF) som ble etablert av G7-landene i 1989. FATF fikk oppgaven med å utarbeide standarder for tiltak mot hvitvasking og gjennomgå hvilke stater som motarbeidet de multilaterale bestrebelsene for å bekjempe hvitvasking av penger. Arbeidet resulterte i en oversikt over stater med manglende regelverk og skadelig praksis, og FATF iverksatte en dialog for å få disse til å slutte seg til internasjonale standarder og samarbeide om å bekjempe økonomisk kriminalitet. Etter terrorangrepet mot USA 11. september 2001 har FATF utarbeidet anbefalinger om tiltak mot finansiering av terrorisme. Gruppen har i dag 31 medlemmer; 29 land (inkludert Norge) og to internasjonale organisasjoner.

Finanskrisen i Asia i 1997 bidro til å rette et kritisk søkelys på skatteparadisene. G7-landene etablerte et Forum for finansiell stabilitet (FSF – Financial Stability Forum) som fikk i oppgave å



Figur 8.1 Menneskesmugling

Med ny teknologi kan en hel lastebil gjennomlyses og avsløre forsøk på menneskesmugling

Kilde: AP/SCANPIX

lage en oversikt over land med underregulerte finanssektorer og utarbeide en vurdering av hvor skadelig praksisen kunne være for internasjonal stabilitet. Ved å identifisere land som hadde uheldig finans- og skattepolitikk, ønsket man å øve press for å få disse landene til å samarbeide om økt åpenhet, innsyn og bekjempelse av kriminalitet.

Samarbeidet i OECD står sentralt i kampen mot skadelig skattekonkurranse, skatteparadiser og hvitvasking. I 1998 vedtok OECD egne retningslinjer for håndtering av skadelige skatteregimer. EU hadde kort tid før vedtatt sin atferdskodeks for bedriftsbeskatning. Begge disse tiltakene innebærer klare politiske forpliktelser for medlemslandene til å avstå fra skadelig skattepraksis, kritisk gjennomgå sin egen lovgivning og innenfor bestemte tidsrammer avvikle skadelige elementer i sine skattesystemer.

Ifølge OECDs retningslinjer skal det opprettes en liste over skatteparadiser, og medlemslandene skal bli enige om å treffe felles tiltak overfor land på denne listen. Dette kan også bli aktuelt overfor andre land som nekter å avvikle skadelige skatteregimer. Tidsfristen for å fjerne skadelige utslag av egne regimer ble satt til 2003, og til 2005 for å fjerne fordelene for skattyterne. Til å følge opp dette arbeidet har OECD etablert et eget Forum for skadelig skattepraksis.

Samarbeidet i OECD har allerede gitt positive resultater. I alt 47 mulige skatteparadiser ble kontaktet, og dialog ble etter hvert opprettet med samtlige. OECD fant at 9 av disse ikke oppfylte de fastsatte kriteriene for skatteparadiser. De øvrige ble tilbudt å forplikte seg til å åpne for effektiv informasjonsutveksling i skattesaker innen utløpet av 2005. De land som inngår en slik forpliktelse vil bli strøket av listen over skatteparadiser. Da denne listen ble offentliggjort i april 2002, hadde i alt 31 jurisdiksjoner avgitt en slik forpliktende erklæring. Det vil si at kun syv (Andorra, Liechtenstein, Liberia, Monaco, Marshalløyene, Nauru og Vanuatu) stod igjen på listen.

I Norge er banker og andre finansinstitusjoner pålagt å sende meldinger om mistenkelige transaksjoner til ØKOKRIM. Dette pålegget følger av Lov om finansieringsvirksomhet som blant annet bygger på EUs direktiv om hvitvasking fra 1991.

I de senere år har FATF påpekt nye kanaler og metoder for hvitvasking. En viktig kanal har blitt virksomheter som ikke omfattes av direktivet om hvitvasking, som advokater, revisorer, regnskapsførere og eiendomsmeglere. Ettersom disse aktørene kan hindre innsyn i sine disposisjoner under

henvisning til taushetsplikten, kan de benyttes som bindeledd eller «døråpnere» mellom den lys-sky aktiviteten og bankene. Denne utviklingen søkes fanget opp i EUs nye direktiv om hvitvasking som vil tre i kraft 15. juni 2003. Direktivet vil da forplikte flere virksomheter og profesjoner enn tidligere til å melde fra om mistenkelige transaksjoner. Regjeringen tar sikte på å gjennomføre blant annet EUs nye direktiv i oppfølgingen av en rapport med forslag om egen lov om forebyggende tiltak mot hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme som det tas sikte på å forelegge for Stortinget våren 2003.

Andre tiltak mot grenseoverskridende økonomisk kriminalitet

Grenseoverskridende kriminalitet krever tett samarbeid mellom nasjonale myndigheter i forbindelse med etterforskning og straffeforfølgelse. Europarådskonvensjonen om rettshjelp i straffesaker fra 1959 er et viktig instrument i denne sammenheng. En avtale mellom Norge og den europeiske politienheten Europol trådte i kraft i desember 2001 og omfatter en rekke områder som ulovlig narkotikahandel, handel med spaltbart og radioaktivt materiale, smugling av innvandrere, forfalskning av betalingsmidler, menneskehandel og hvitvasking av penger. Norge samarbeider videre aktivt med Interpol og deltar i et tett samarbeid med statene i Østersjø-området gjennom vårt medlemskap i sammenslutningen Baltic Sea Task Force, der arbeidet mot menneskehandel står sentralt.

Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) er sentral i kampen mot menneskehandel. Norge er en aktiv bidragsyter til OSSEs prosjektvirksomhet mot menneskehandel og i arbeidet med standarder og retningslinjer i medlemslandene. Også EU er en viktig drivkraft i arbeidet mot menneskehandel gjennom utviklingen av regelverk og retningslinjer for medlemslandene.

Det internasjonale samfunnet har vedtatt en rekke konvensjoner av betydning for arbeidet mot handel med kvinner og barn, og Norge er en pådriver for gjennomføringen av internasjonale normer. I tilknytning til FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet (CATOC-konvensjonen) ble det i 2000 vedtatt en protokoll om å forhindre, bekjempe og straffe menneskehandel, særlig handel med kvinner og barn, den såkalte Palermo-protokollen. Regjeringen vil legge frem en proposisjon om ratifikasjon av konvensjonen og protokollen våren 2003.

Boks 8.1 Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn

- har til mål å forebygge og bekjempe menneskehandel ved tiltak på mange plan;
- forebygge rekruttering av kvinner og barn gjennom opplysning og tiltak for bedre levevilkår i opprinnelseslandene,
- begrense etterspørselen som skaper marked for menneskehandel,
- styrke arbeidet for å avdekke og straffefølge i saker der kvinner og barn har vært ofre for menneskehandel, med særlig vekt på å slå ned på den organiserte internasjonale kriminaliteten,
- sikre at kvinner og barn som er ofre for menneskehandel, beskyttes og får hjelp.

Handlingsplanen, som berører en rekke departement og etater, skal mobilisere til samarbeid mellom myndigheter, fagfolk og frivillige organisasjoner, og legge grunnlag for økt samarbeid med andre land. Gjennomføringen av planen skal bidra til å etablere et godt nasjonalt samarbeidsnettverk som grunnlag for koordinert innsats også etter utløpet av de tre årene som planen dekker. For perioden 2003–05 har planen en samlet økonomisk ramme på 100 millioner kroner.

Det er fremmet forslag i Europarådet om å utarbeide en konvensjon mot menneskehandel. Regjeringen har stilt seg positiv til forslaget, under den forutsetning at konvensjonen vil supplere eksisterende internasjonalt rammeverk ved å sikre ofre for slik handel bedre beskyttelse og støtte.

Regjeringen har nylig lansert sin handlingsplan for å beskytte ofre for menneskehandel og for å forebygge og bekjempe denne formen for kriminalitet. Det legges opp til en forsterket innsats i kampen mot handel med kvinner og barn, og en økt prioritering både av det nasjonale og det internasjonale arbeidet.

For å styrke arbeidet mot organisert kriminalitet ble Rådet for samordnet bekjempelse av organisert kriminalitet (ROK) opprettet i 2000. Rådets oppgave er å bidra til en bedre samordnet og mer effektiv innsats mot organisert kriminalitet som begås i flere politidistrikter. I 2001 ble prosjekt Catch iverksatt, innrettet mot bakmennene til den alvorlige organiserte kriminaliteten.

Utviklingen med hensyn til økonomisk kriminalitet og organisert kriminalitet på tvers av landegrensene krever en kontinuerlig vurdering av myndighetenes samlede innsats. De forestående forhandlingene med EU om norsk tilslutning til flere EU-rettsinstrumenter på strafferettens område vil kunne gi Norge et mer effektivt rammeverk for internasjonalt samarbeid i løsningen av kompliserte internasjonale kriminalsaker. Regjeringen vil legge frem en revidert handlingsplan mot økonomisk kriminalitet i løpet av 2003.

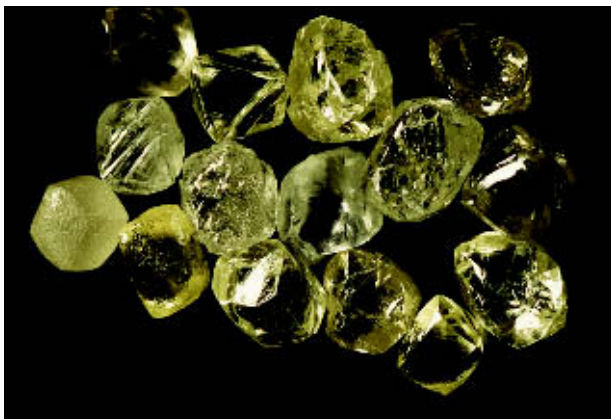
Et viktig tiltak under denne handlingsplanen er allerede igangsatt; et prosjekt for bekjempelse av blant annet korrupsjon og hvitvasking av penger. Prosjektet, som gjennomføres av Justisdepartementet i samarbeid med Utenriksdepartementet, har i første omgang en varighet på tre år. Arbeidet er internasjonalt rettet, og har til særlig formål å styrke det internasjonale samarbeidet på disse områdene. På nasjonalt plan skal prosjektet særlig identifisere mangler og svakheter i lover, metoder og forskrifter, identifisere ressurs- og kompetansemangler, og bidra til koordinert, forebyggende innsats på alle plan.

Ulovlig ressursutnyttelse og økonomiske drivkrefter i krig og konflikt

Hvitvasking av penger og skatteunndragelser skjuler ofte alvorlige forbrytelser knyttet til blodige konflikter rundt om i verden. Opprørsgeriljaer, våpensmuglere, narkotikakarteller, menneskehandlere, terroristnettverk og andre aktører involvert i organisert kriminalitet kan utnytte krig og konflikt til å gjøre store penger. Utnyttelse av naturressurser som olje, diamanter, mineraler og tropisk tømmer gir betydelige inntekter som kan brukes til å fremme utvikling og en jevnere fordeling av godene, på samme måte som det kan brukes til å finansiere voldelig konflikt.

Aktører kan også utnytte det fravær av effektiv myndighetskontroll som konflikter ofte medfører, til å drive omfattende smuglervirksomhet. Illegale naturressurser eksporteres og selges på det globale markedet på lik linje med legale ressurser. Selskaper som driver klart kriminell virksomhet opererer parallelt og ofte i andre ledd i produsent-konsument-kjeden enn bedrifter som handler legalt. Det frie marked og det globale finanssystemet har gjort det lettere å omsette slike varer og å hvitvaske pengene som tjenes på virksomheten.

Handelen med ulovlige naturressurser i konfliktområder utgjør en stor utfordring for verdens-



Figur 8.2 Ulovlig omsetning av rådiamanter bidrar til å finansiere voldelige konflikter

Kilde: Corbis/SCANPIX

samfunnet. At deler av handelen er legal, som f.eks. import av disse varene, og at aktørene ikke bare opererer på siden av loven, men i noen tilfeller er et lands myndigheter, gjør det ikke lettere å komme til enighet om internasjonale tiltak. Det gjør også at det har vært vanskelig å nå internasjonal enighet om en definisjon av «konfliktvarer». Det er likevel vanlig å vektlegge et eller flere av følgende trekk: at varene brukes til å finansiere konflikt eller er knyttet til en voldelig konflikt, at militære/opprørere er involvert i utvinningen av varen, og at deler av transaksjonene forbundet med varen er ulovlige.

FN har i økende grad fokusert på disse problemene i forbindelse med fredsoperasjoner og utvikling av sanksjonsregimer. I et forsøk på å stanse denne virksomheten iverksatte FNs sikkerhetsråd sanksjoner mot handel med diamanter fra Sierra Leone, samt områder kontrollert av opprørsgeriljaene RUF i Sierra Leone og UNITA i Angola. Sikkerhetsrådets initiativ ga støtte til et internasjonalt samarbeid for å redusere flyten av konfliktdiamanter ved å kontrollere all handel med rådiamanter. Denne prosessen refereres til som Kimberley-prosessen, etter den byen i Sør-Afrika hvor det første møtet ble holdt i mai 2000.

Kimberley-prosessen er et interessant forsøk fra det internasjonale samfunnet på å forhindre illegal handel med en verdifull, lett utvinnbar og lett omsettelig vare som finansierer borgerkrig, og som i seg selv er gjenstand for konflikt. Arbeidets suksess er avhengig av at myndighetene i de diamanproduserende land er i stand til å gjen-

Boks 8.2 Kimberley-prosessen

Et trettitalls stater har deltatt i arbeidet med å utvikle et internasjonalt sertifiseringssystem som skal sikre at handelen med rådiamanter foregår gjennom legale kanaler. Ordningen innebærer at hver forsendelse av rådiamanter til og fra en stats territorium skal ledsages av et sertifikat. Deltakende stater må innføre regler som medfører at det ikke blir handlet med rådiamanter med land som ikke er deltakere i Kimberley-prosessen, dvs at det må innføres forbud mot import fra og eksport til slike land. Av sentrale diamanprodusenter i konfliktområder er Angola, Sierra Leone og Den demokratiske republikken Kongo blant dem som har sagt seg villige til å delta i prosessen, mens Kongo-Brazzaville og Liberia foreløpig har stilt seg avventende.

Norge importerer nærmest ikke rådiamanter, men støtter prosessen politisk. For Norge er det også et viktig mål å ikke kunne fungere som smutthull for den internasjonale handelen med illegale rådiamanter når avtalen har trådt i kraft. Det arbeides derfor med å utvikle norske forskrifter for handel med rådiamanter.

nomføre sertifiseringsordningen og at importende land etterspør sertifikatene. Et spørsmål som har vært drøftet, men som ennå ikke har funnet en løsning, er om det trengs et eget internasjonalt organ for å overvåke handelen. Norge har vært en aktiv pådriver i arbeidet for å utvikle slik overvåkning.

Norge har bidratt aktivt til å sette spørsmålet om økonomiske drivkrefter i krig og konflikt på den internasjonale dagsorden, blant annet i tilknytning til medlemskapet i Sikkerhetsrådet. De to siste årene har Norge samarbeidet med Verdensbanken, Det internasjonale fredsakademiet og norske forskningsinstitutter for å øke innsikten i de økonomiske sidene ved voldelige konflikter. Regjeringen vil arbeide for at hensynet til de økonomiske dimensjonene ved voldelige konflikter integreres i Verdensbankens og relevante FN-organisasjonenes programtilnærming, samt arbeide for at flere land engasjerer seg mer aktivt i dette temaet.

8.2 Korrupsjonsbekjempelse

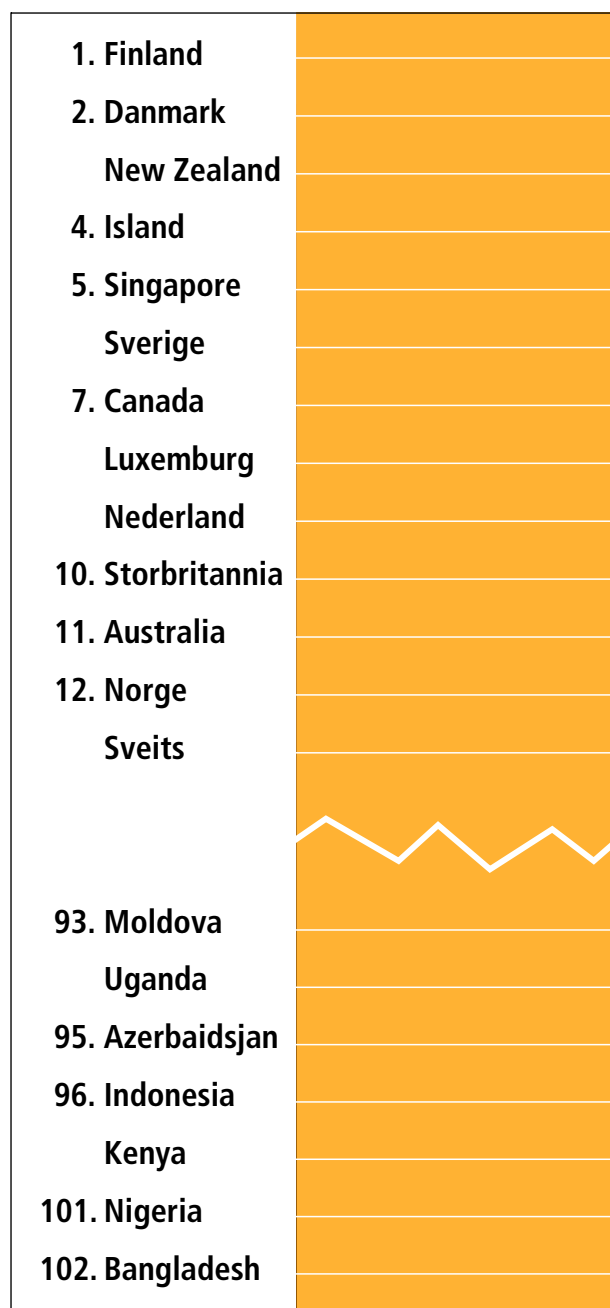
Med korrupsjon menes det å bestikke eller ta imot bestikkelser, men korrupsjon kan også defineres som misbruk av sin stilling for privat vinning. Oppmerksomheten internasjonalt er ofte rettet mot misbruk av offentlige stillinger, men Norges erfaring er at korrupsjon forekommer i vel så stor grad i privat sektor og i det sivile samfunn. Korrupsjon er på ingen måte noe nytt fenomen, men globaliseringen med åpnere markeder og transnasjonale selskapsstrukturer innebærer større muligheter til korrupsjon på tvers av landegrensene. De samme kanalene som nyttes til legale internasjonale transaksjoner benyttes også i forbindelse med korrupsjon. Midlene investeres i skatteparadiser eller hvitvaskes på andre måter. Men globaliseringen kan også medvirke til å begrense omfanget av korrupsjon, for eksempel ved utvikling og spredning av internasjonale standarder for god regnskapsskikk og forretningsførsel.

Korrupsjon er ikke et ensartet fenomen, men finnes i mange former og på alle nivåer i samfunnet. Det ligger i sakens natur at det er vanskelig å måle omfanget og virkningen av korrupsjon i et samfunn. Den frivillige organisasjonen Transparency International utgir årlig en korrupsjonsindeks (Corruption Perception Index) som baserer seg på oppfatninger av omfanget av korrupsjon i offentlig sektor i de enkelte land, og hvor førsteplassen går til det antatt minst korrupte landet. I 2002 ble Norge rangert som nr. 12 på denne listen, bak blant annet de andre nordiske landene, New Zealand og Singapore.

Virkningen av korrupsjon på et samfunn er ikke bare avhengig av korrupsjonsomfanget, men må også sees i sammenheng med utviklingsnivået i det enkelte land. I et fattig land er omfattende korrupsjon et hinder for sosial og økonomisk utvikling.

Generelt fører korrupsjon til avgjørelser i strid med fellesskapets interesser og avleder midler fra samfunnsformål. Korrupsjon undergraver også rettsstaten og demokratiet, og kan virke avskrekkende på mulige investorer. Korrupsjon kan dessuten være en trussel mot sikkerheten ved industrielle installasjoner og i tilknytning til anleggsvirksomhet. Korrupte transaksjoner kan for eksempel føre til leveranser og montering av deler uten nødvendig kvalitet.

Regjeringen legger stor vekt på kampen mot korrupsjon, både i Norge og i forbindelse med norsk virksomhet i utlandet og i utviklings-samarbeidet, jfr. kap. 8.4.



Figur 8.3 Korrupsjonsindeksen 2002

Indeksen baserer seg på undersøkelser av oppfatningen av korrupsjon i offentlig sektor i det enkelte land. Rangeringen innebærer at Finland oppfattes som det minst korrupte land i undersøkelsen, mens Bangladesh oppfattes som mest korrupt.

Kilde: Transparency International: Global Corruption Report 2003

Internasjonalt samarbeid og koordinering er nøkkelen til bekjempelse av korrupsjon over landegrensene. Norge vil samarbeide for å bekjempe korrupsjon både bilateralt, gjennom FN og i regional sammenheng. Nedenfor følger en oversikt

over de viktigste internasjonale samarbeidstiltak for å motvirke korrupsjon, og Norges prioriteringer og arbeid i denne sammenhengen.

OECD gjennomførte i 1994 en undersøkelse som viste at bare et fåtall av medlemslandene eksplisitt forbød bedrifter å trekke fra bestikklser ved ligningen. To år senere vedtok OECD en anbefaling om å forby skattefradrag for bestikklser, etterfulgt av en konvensjon som forbyr bestikkelse av utenlandske offentlige tjenestemenn. Norge er part i konvensjonen og har endret Straffeloven i pakt med konvensjonen. Lovbestemmelsen har ekstraterritoriell rekkevidde, noe som innebærer at den rammer forbrytelser utført av norske borgere på fremmede lands territorium.

I 1999 dannet representanter for 90 lands justismyndigheter etter amerikansk invitasjon et globalt forum for bekjempelse av korrupsjon (Global Forum for Fighting Corruption). Forumet har vedtatt retningslinjer for korrupsjonsbekjempelse, og fungerer i tillegg som en arena for samarbeid og erfaringsutveksling på høyt nivå.

I 2001 vedtok FNs generalforsamling å starte forhandlinger om en global konvensjon mot korrupsjon. Generalforsamlingens mandat er meget generelt, men fra norsk side arbeider man aktivt for at konvensjonen skal bli så forpliktende og omfattende som mulig. Etter norsk syn bør konvensjonen omfatte både offentlig og privat sektor, og den bør inneholde bestemmelser om tilbakeføring av midler som stammer fra korrupsjon. Videre arbeider Norge for at konvensjonen skal inneholde bestemmelser om forebyggende tiltak og en effektiv overvåkningsmekanisme. Forhandlingene skal etter planen avsluttes i tide til at resultatet kan fremlegges for FNs generalforsamling høsten 2003.

Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon omfatter aktiv og passiv korrupsjon, korrupsjon i nasjonal sammenheng, korrupsjon i privat sektor og korrupsjon av utenlandske personer og selskaper. Konvensjonen trådte i kraft sommeren 2002. Europarådets sivilrettslige konvensjon mot korrupsjon gjelder rett til erstatning med videre for personer som er skadelidende på grunn av korrupsjon. Norge har undertegnet begge konvensjonene, og Regjeringen tar sikte på å legge saken frem for Stortinget med sikte på ratifikasjon i 2003.

GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) er en mellomstatlig avtale som har som formål at prinsippene for korrupsjonsbekjempelse skal etterleves og omsettes i lovgivning, slik at medlemsstatenes kamp mot korrupsjon blir så effek-

tiv som mulig. Norge ratifiserte GRECO-avtalen i desember 2000 og ble evaluert i mars 2002. Evalueringsrapporten gir en positiv vurdering av myndighetenes arbeid mot korrupsjon. Enkelte områder for forbedring ble imidlertid påpekt, blant annet behov for bedre statistikk og mere forskning på fenomenet korrupsjon, utarbeidelse av retningslinjer og prosedyrer for såkalt «whistle-blowing», samt vurdering av muligheten for å anvende særskilte etterforskningsmetoder i korrupsjonssaker.

Transparency International (TI) er en global koalisjon av individer, bedrifter og organisasjoner som har som målsetting å bekjempe korrupsjon. Norske myndigheter gir støtte til koalisjonens internasjonale sekretariat og til enkelte av de nasjonale avdelingene i utviklingsland. TI har nylig etablert et eget sekretariat i Norge.

8.3 Etikk og næringslivets samfunnsansvar

Lønnsomme bedrifter bidrar til samfunnet på en rekke måter, blant annet med arbeidsplasser og med skatter og avgifter som bidrar til å finansiere den allmenne velferd. Likeledes forutsettes at bedriftene forholder seg lojalt til gjeldende lover og regler i det samfunn de opererer.

Internasjonalt har begrepet «corporate governance», som kan oversettes med «god virksomhetsstyring», fått økt oppmerksomhet den senere tid. En god virksomhetsstyring omfatter i denne sammenheng ikke bare en ledelse som skaper fortjeneste, men som også har rutiner og holdninger som bidrar til innsyn, pålitelighet og tillit.

Bedriftenes hovedoppgave er å skape verdier og økonomiske resultater. Men bedriftene virker ikke bare i et marked. De virker også innenfor rammen av en kultur, et lokalsamfunn og et politisk system. Debatten om næringslivets samfunnsansvar («Corporate Social Responsibility») tar utgangspunkt i at bedriftene har en rolle i en slik bredere samfunnsmessig sammenheng.

Globaliseringen og internasjonaliseringen av næringslivet innebærer at bedriftene må forholde seg til ulike kulturer, ulike lokalsamfunn og ulike politiske systemer. De samfunnsmessige omgivelsene for bedriftene er i økende grad flerkulturell og global. I kraft av kunnskap og økonomiske ressurser kan mange bedrifter ha stor makt i forhold til lokale og nasjonale myndigheter. Dette er en maktposisjon som kan misbrukes, men også utnyttes som bidrag til en positiv lokal utvikling.

I den grad flernasjonale selskaper flytter produksjonen til land med svak regulering av faglige rettigheter, lønn, arbeidstid og arbeidsforhold, kan dette tenkes å skape et press mot arbeidsvilkår i vestlige industriland. Mye tyder på at de fleste selskapene likevel er mest opptatt av et helhetsbilde hvor også utdanningsnivå blant arbeidstakerne, teknisk infrastruktur, politisk og institusjonell stabilitet, forutsigbarhet og stabilitet i økonomisk politikk, samarbeidsrelasjoner og konfliktnivå i arbeidslivet inngår. Dette innebærer i så fall at presset mot et ambisiøst reguleringsnivå med hensyn til arbeidsmiljø og arbeidsvilkår blir mindre, fordi eventuelle konkurransemessige ulemper oppveies av andre faktorer i helhetsbildet.

De etiske problemstillingene knyttet til næringslivets samfunnsansvar er blitt tydeligere som følge av globaliseringen. Vårt eget næringsliv er i større grad enn tidligere engasjert i land hvor respekten for menneskerettighetene kan være liten, hvor arbeidsforholdene ofte er kritikkverdige, hvor det foregår diskriminering i arbeidslivet på grunn av kjønn, tro eller etnisk bakgrunn, eller hvor det brukes barn i produksjonen. Bestemmelser, lovgivning og regler vil variere med hensyn til i hvilken grad arbeidstakernes rettigheter og hensynet til miljøet blir ivarettatt. Likeledes vil omfanget av korrupsjon variere. Bedriftene møter derfor i økende grad spørsmålet om hva som er akseptabel forretningspraksis og problemstillingen om hvorvidt bedriften har et ansvar som går lenger enn bare å følge loven i landet de er engasjert i.

Problemstillingen omkring næringslivets samfunnsansvar er ikke minst tydelig i de tilfeller der bedrifter opererer i land hvor menneskerettighetene krenkes. Slike krenkelser kan bidra til sosial ustabilitet og til usikkerhet i investeringsklimaet. Bedriftens anseelse hos myndighetene og i opinionen påvirkes også av hvordan bedriftene forholder seg til slike spørsmål. Argumentet om at bedriftens oppgave er forretning, i motsetning til «politikk», blir i stadig mindre grad akseptert i samfunnet. Forbrukerne stiller i økende grad krav om at standarder på områdene miljø og menneskerettigheter følges i produksjonen av varer. Bedriftene har slik sett en klar egeninteresse av å bidra til respekt for menneskerettighetene og rettsstatens prinsipper.

Bedriftenes samfunnsansvar dreier seg imidlertid om mer enn en utvidet egeninteresse. Bedriftens samfunnsansvar har en etisk begrunnelse som springer ut av menneskeverdets ukrenkelighet. Like lite som politikken er et mål i seg

selv, men er et virkemiddel for å ivareta enkeltmenneskenes behov og rettigheter, er heller ikke en bedrifts fortjeneste eller virksomhet for øvrig et mål som er isolert fra andre hensyn. Også den økonomiske virksomheten trenger et etisk fundament som setter mennesket i sentrum. Bare et økonomisk system som baserer seg på respekt for menneskerettighetene og hensynet til en bærekraftig utvikling, vil selv være bærekraftig i det lange løp. Dette er også begrunnelsen for at lederen for IMF, Horst Köhler, har tatt til orde for en «global etikk» som grunnlag for å håndtere globaliseringens utfordringer.

Det kan hevdes med en viss rett at grunnlaget for en slik global etikk allerede foreligger. Den etiske begrunnelsen for bedriftenes samfunnsansvar gjenfinnes blant annet i Verdenserklæringen om menneskerettighetene. Verdenserklæringen stadfester at enhver organisasjon og enkeltperson har et selvstendig ansvar for å respektere og å fremme de grunnleggende menneskerettighetene.

Etiske retningslinjer for forretningsvirksomhet

Selv om næringslivets etiske ansvar og bedriftenes samfunnsansvar erkjennes, er det en utfordring å omsette den etiske grunnholdningen til praktisk handling i tilknytning til bedriftenes forretningsdrift. Det finnes ingen enkle svar på hvor langt bedriftenes samfunnsansvar bør strekke seg ut over bedriften selv i en gitt situasjon, samtidig som det er liten tvil om at bedriftene ikke kan forventes og heller ikke skal spille den samme rolle som myndighetene i forhold til for eksempel brudd på menneskerettighetene.

I Norge har Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) bidratt aktivt til å sette bedriftenes samfunnsansvar på dagsorden. NHO har blant annet i samarbeid med frivillige organisasjoner utarbeidet sjekklister for bedrifter som ønsker å ta sitt samfunnsansvar på alvor. Med utgangspunkt i Verdenserklæringen er det utarbeidet en sjekkliste som gir konkret veiledning om hvordan sentrale menneskerettigheter kan omsettes i praktisk handling, herunder retten til frihet fra diskriminering, forbudene mot tortur og slaveri, retten til ytringsfrihet og retten til organisasjonsfrihet. NHO har også utgitt en sjekkliste for bedrifter som er engasjert i konfliktområder. Stadig flere bedrifter har utarbeidet egne etiske retningslinjer for virksomheten. Regjeringen vil oppfordre flere bedrifter til å gjøre det samme.

Boks 8.3 NHOs sjekkliste for bedrifter som satser internasjonalt

- Har selskapet interne retningslinjer som forbyr diskriminering på grunnlag av rase, hudfarve, kjønn, språk, religion, politisk oppfatning m.v.?
- Har selskapet interne retningslinjer som sikrer de ansatte trygge og sunne arbeidsforhold, og blir reglene etterlevet?
- Har selskapet interne prosedyrer som hindrer slavearbeid, tvungent barnearbeid eller tvangsarbeid utført av fanger?
- Har selskapet retningslinjer som sikrer de ansattes rett til å inngå kollektive avtaler, inklusive retten til å streike?
- Har selskapet interne retningslinjer som garanterer lik lønn for likt arbeid?
- Har selskapet utarbeidet interne retningslinjer som anerkjenner og sikrer de ansattes rett til menings- og ytringsfrihet?
- Har selskapet regulert arbeidstid som sikrer de ansatte rimelig begrensning av arbeidstiden?

Ovenstående punkter er et begrenset utvalg fra NHOs sjekkliste for bedrifter som satser internasjonalt, slik den er gjengitt i publikasjonen *Bedriftens forhold til menneskerettighetene*, NHO, 1997.

OECD utarbeidet i 1976 retningslinjer for multinasjonale selskapers virksomhet. Disse ble revurdert i 2000 i lys av dagens globale og raskt skiftende økonomi, og har som formål å fremme multinasjonale selskapers positive bidrag med hensyn på økonomiske, miljømessige og sosiale fremskritt. Retningslinjene har form av anbefalinger fra myndigheter til multinasjonale selskaper som opererer i eller fra medlemsland, og er de eneste multilaterale retningslinjene som myndigheter er bundet til å arbeide for. De gir prinsipper og standarder for ansvarlig næringslivsutførelse på en rekke områder, både i forhold til det som tidligere er omtalt som god virksomhetsstyring, korrupsjon og næringslivets samfunnsansvar.

Retningslinjene er frivillige og ikke juridisk bindende. På nasjonalt plan følges retningslinjene opp av utpekte nasjonale kontaktpunkter. Disse skal sørge for at retningslinjene er godt kjent av næringslivet og oppfordre til at retningslinjene følges. I

Norge er det etablert et samarbeidsorgan sammensatt av representanter for ulike departementer, arbeidstakere (LO) og næringslivet (NHO).

Antallet investorer som stiller etiske, sosiale eller miljømessige krav til bedriftene de plasserer penger i, er økende. For å gjøre det lettere for investorer som ikke ønsker eller har kapasitet til å investere i enkeltvirksomheter, men samtidig ønsker å sikre at kapitalen deres investeres på måter som er etisk, sosialt og miljømessig forsvarlige, har både frivillige organisasjoner og næringslivet utarbeidet oversikter og sertifiseringsordninger over det som gjerne omtales som etiske eller sosialt ansvarlige fond.

Et etisk fond kjennetegnes ved at enkelte etiske kriterier legges til grunn for fondets investeringsprofil. Profilen kan være at fondet aktivt investerer i spesielle sektorer eller definerte selskaper. Alternativt kan fondet avstå fra å investere innen bransjer som produserer visse produkter, eller i bedrifter hvor produksjonsforholdene bedømmes som uetiske. Det er store variasjoner mellom de ulike kriterier som legges til grunn, men det er ikke uvanlig med bestemmelser som utelukker investeringer i bedrifter som for eksempel produserer våpen, tobakk eller alkohol. Kriteriene kan også omfatte produksjonsforhold som barnearbeid, anvendelse av forsøksdyr eller uakseptable arbeidsforhold.

Såkalt etiske investeringer, inkludert slike som ikke gjøres via fond, har hatt særlig sterk vekst i USA og Storbritannia. I flere land er det gjennomført eller planlagt tiltak for å fremme sosialt ansvarlige investeringer. Britiske pensjonsfond er pålagt å dokumentere hvilke sosiale og miljømessige betraktninger som legges til grunn, og i Sverige plikter statskontrollerte pensjonsfond å anvende sosiale kriterier. Nyere fransk selskapslovgivning pålegger selskaper i børsens første kategori å rapportere om sosiale og miljømessige forhold i årsberetninger og regnskap. I flere andre vestlige land arbeides det med lovgivning på området. I Nederland innrømmes visse skattefordeler ved plassering i miljørettete investerings- og spareinstrumenter.

I Norge har spørsmålet om hensiktsmessigheten av etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond stått på dagsorden i flere år. I 2001 ble det etablert en uttrekksmekanisme for Petroleumsfondet som kan anvendes når en investering anses å være i strid med Norges folkerettslige forpliktelser, og det ble opprettet et rådgivende organ i folkerettslige spørsmål for fondet, Petroleumsfondets folkerettsråd. I 2002 ble det også vedtatt at Statens

petroleumsforsikringsfond ikke skal være plassert i verdipapirer som er utelukket fra Statens petroleumsfond. Det er videre etablert et eget Miljøfond som kan investeres i selskaper som antas å ha liten negativ innflytelse på miljøet, samt i selskaper som oppfyller gitte krav til miljørapportering og miljøstyringssystem.

Etter Stortingets vedtak i juni 2002 nedsatte Regjeringen høsten 2002 et utvalg som skal fremme forslag om et sett etiske retningslinjer for Petroleumsfondet. Utvalget skal avgi sin innstilling innen 1. juni 2003. Innstillingen vil deretter bli sendt på høring, og Regjeringen tar sikte på å legge frem saken for Stortinget i Revidert nasjonalbudsjett 2004. Regjeringen vil videre starte evalueringen av Miljøfondet i 2003 for å kunne se dette i sammenheng med eventuelle andre forslag om etiske retningslinjer for Statens petroleumsfond. En nærmere gjennomgang av forvaltningen av Petroleumsfondet og mandatet til utvalget som skal fremme forslag om etiske retningslinjer, er gjengitt i Nasjonalbudsjettet for 2003 (St. meld. nr. 1, 2002-2003).

Nye samarbeidsformer og partnerskap

Arbeidsgivere, arbeidstakere, myndigheter, forbrukere og det sivile samfunn vil ofte ha ulike synspunkter på og innfallsvinkler til spørsmålene knyttet til næringslivets samfunnsansvar. Ulike interessenter har ulike forutsetninger for å bidra til å fremme de etiske verdier som ligger til grunn for debatten om næringslivets samfunnsansvar. Gjensidig respekt for at alle har ulike roller å spille i forhold til felles mål, er en nødvendig forutsetning for en fruktbar dialog mellom de ulike grupper av interessenter.

Det er denne grunnholdningen basert på gjensidig respekt og ønske om dialog mellom aktører med tradisjonelt adskilte roller som lå bak etableringen av Regjeringens konsultative organ for menneskerettigheter og norsk økonomisk engasjement i utlandet (Kompakt) i 1997. Kompakt er bredt sammensatt med deltakelse fra berørte departementer, næringslivets organisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner, forskningsinstitusjoner og relevante frivillige organisasjoner. Det er en møteplass for diskusjon og gjensidig informasjonsutveksling, og som et rådgivende forum til nytte for myndighetene, næringsliv, menneskerettighets- og bistandsmiljøer. Kompakt har blant annet utgitt fem temahefter om ulike sider i tilknytning til næringslivets samfunnsansvar. I sin sammensetning og virkemåte er Kom-

pakt et eksempel på de mange partnerskap som har utviklet seg mellom myndigheter, næringsliv og det sivile samfunn.

Tankegangen om partnerskap mellom aktører med ulike tradisjonelle roller har særlig vokst frem de senere år. Denne tankegangen har for det første bakgrunn i erkjennelsen av at det er grenser for hva som er mulig å oppnå gjennom formelle regelverk og avtaler, og likeledes at det er grenser for hva som er ønskelig å regulere. Det vil uansett være behov for å supplere regelverk og avtaler med ordninger og tiltak basert på frivillighet og samarbeid. Partnerskapstanken har også et normativt grunnlag i erkjennelsen av at alle parter har en etisk forpliktelse til å ta medansvar for verdens utvikling.

Deltakelse fra næringslivet er nødvendig for å effektivt kunne løse problemene knyttet til bærekraftig utvikling. Samtidig er det i næringslivets interesse å ta bærekraftig utvikling på alvor, både for å kunne beholde sin legitimitet og for å fullt ut kunne identifisere og utnytte eventuelle forretningsmessige muligheter som oppstår. En må forvente at interessen for og kravene til miljømessig og etisk ansvar i næringslivet vil øke i tiden fremover både fra myndighetenes og forbrukernes side. Et økende antall foretak nasjonalt og internasjonalt er seg dette bevisst, ønsker det velkommen og søker å ligge i forkant av utviklingen på dette området. Derved kan de få et etisk og bærekraftig konkurransefortrinn i forhold til konkurrenter.

Utfordringene som følger med en bærekraftig utvikling er imidlertid ofte for store for et enkelt selskap å takle på egen hånd. Økt bruk av partnerskap kan her være en effektiv arbeidsform. Ved å bringe sammen konkurrenter i en industri-sektor, så vel som andre interessenter som myndigheter og sivile organisasjoner, blir det lettere å identifisere måter å tilnærme seg bærekraft på.

Tanken om å få i stand samarbeid mellom aktører som tradisjonelt har hatt mer adskilte roller – myndigheter, internasjonale organisasjoner, privat sektor, akademiske miljøer, media og det sivile samfunn, lå til grunn for at FNs generalsekretær Kofi Annan lanserte initiativet «Global Compact» i 1998. Generalsekretæren oppfordret næringslivet til handling innen sine egne virksomheter, ved å tuftes sin praksis på i alt ni prinsipper som omfatter menneskerettigheter, arbeidslivsstandarter og miljøhensyn, jfr. Boks 8.4.

Global Compact er et godt eksempel på hvordan FNs tradisjonelle normative rolle på det mellomstatlige nivå også kan anvendes som grunnlag

Boks 8.4 Global Compact

Det normative grunnlaget for Global Compact er Verdenserklæringen om menneskerettighetene, ILOs konvensjoner, og Rio-prinsippene om miljø og utvikling.

På dette grunnlag oppfordrer FNs generalsekretær næringslivet til å:

- støtte og respektere beskyttelsen av internasjonale menneskerettigheter,
- kontrollere at deres egne bedrifter ikke er medskyldige i brudd på menneskerettighetene,
- anerkjenne organisasjonsfriheten og retten til kollektive forhandlinger,
- avskaffe alle former for tvangsarbeid,
- avskaffe barnarbeid,
- fjerne diskriminering med hensyn til sysselsetting og arbeid,
- støtte en føre-var tilnærming til miljøutfordringer,
- ta initiativer for å fremme større miljøansvar,
- oppmuntre til utvikling og spredning av miljøvennlig teknologi.

for frivillighetsbaserte tiltak i næringslivet. Global Compact er ingen sertifiseringsordning, men et nettverk og et forum for dialog og læring om næringslivets samfunnsansvar. To norske bedrifter er medlemmer av Global Compact: Statoil og Storebrand. Norge har støttet Global Compact både politisk og økonomisk. Regjeringen vil oppfordre flere norske bedrifter til å slutte seg til Global Compact.

På bakgrunn av drøftelser på G8-møtet i 2002 og initiativ fra blant annet Storbritannia, er det igangsatt et internasjonalt samarbeid for å utvikle en «code of conduct» vedrørende utvinningsindustriens fortjeneste i utviklingsland. Initiativet har fått navnet Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Tanken er at myndigheter, selskaper, frivillige organisasjoner og internasjonale organisasjoner og institusjoner sammen skal formulere og arbeide for at det etableres retningslinjer for åpenhet omkring hva utvinningsindustrien betaler inn til landet de opererer i. Initiativet er også ment å medvirke til større åpenhet i oljerike eller mineralrike lands statsregnskaper. Dette er et viktig virkemiddel i kampen mot kor-

rupsjon. Regjeringen vil aktivt støtte opp om dette arbeidet.

Private initiativ og markedsbaserte standarder

Tradisjonelt har forretningsmessige standarder først og fremst hatt sitt grunnlag i offentlige reguleringer eller internasjonale avtaler. Denne tilnærmingen har de senere år i økende grad blitt supplert med utviklingen av private og frivillige standarder og sertifiseringsordninger, spesielt knyttet opp til miljøhensyn, men også sosiale standarder.

Utviklingen av slike ordninger er tett knyttet opp til markedsmekanismen, i den forstand at forbrukerne i økende grad stiller krav til at varer og tjenester er produsert under forhold som ivaretar hensynet til menneskerettighetene og en bærekraftig utvikling. Høy forbrukerbevissthet kan bidra til at bedrifter ikke bare finner det etisk forsvarlig, men også lønnsomt å ta samfunnshensyn i sin virksomhet.

Selv om en slik bevisst adferd så langt ikke er utbredt blant forbrukerne, synes tendensen å være tiltakende, og næringslivet må i større grad tilpasse seg krav stilt av forbrukerne. Det er igangsatt en rekke ulike initiativ, merkeordninger, databaser og standarder som har som målsetting å veilede forbrukerne. En viktig utfordring er uavhengigheten til de mange private merkeordningene. Regjeringen ser positivt på det arbeid som foregår i ulike sammenhenger for å utvikle markedsbaserte ordninger for å stimulere bedrifter til å ivareta sitt samfunnsansvar.

I tillegg til private initiativ er det på miljøområdet etablert merkeordninger som gir veiledning til forbrukeren, herunder det nordiske Svanemerket og EUs miljømerke Miljøblomsten. Regjeringen vil aktivt støtte opp om tiltak som bidrar til å fremme mer bevisste forbrukere, blant annet ved å integrere miljøhensyn i statlige innkjøpsrutiner. Staten kjøper varer og tjenester for 75 milliarder kroner i året, og er således en betydelig markedsaktør med stor markedsakt. Gjennom å stille miljøkrav til leverandører og produkter, kan staten støtte opp om næringslivets miljøarbeid og påvirke markedet i positiv retning. Innkjøpsrutinene inngår som en del i prosjektet Grønn Stat som Regjeringen satte i gang i mars 2002. Prosjektet har som mål at alle statlige virksomheter innen utgangen av 2005 skal ha innført miljøledelse som en integrert del av sitt styringsystem.

Boks 8.5 Private initiativ for etisk og bærekraftig forretningsvirksomhet

Global Reporting Initiative (GRI) er et internasjonalt ikke-statlig initiativ som ble igangsatt i 1997 av Koalisjonen for miljømessig ansvarlige økonomier (CERES) og UNEP, med aktiv deltakelse fra multinasjonale selskaper, sivile organisasjoner, regnskaps- og revisorfirmaer og fagforeninger. GRI har utarbeidet retningslinjer for rapportering for bedrifter som ønsker å synliggjøre innsatsen på det økonomiske, miljømessige og sosiale området. Over femti internasjonale selskaper har begynt å rapportere etter denne frivillige standarden.

World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) er en organisasjon som gjennom sektorprosjekter har satset på partnerskap for å utvikle bærekraftige næringssektorer på global basis. For tiden har WBCSD i gang slike prosjekter innen skogsdrift, gruvedrift, sement, finans, elektrisk kraft og mobilitet/transport. Det norske Veritas, Norsk Hydro, Norske Skog, Statoil, Storebrand og Telenor er

medlemmer av WBCSD. Det er også etablert et samarbeid mellom NHO og WBCSD.

Initiativ for Etisk Handel ble etablert i 2000 av Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Coop Norge, LO og Kirkens Nødhjelp. Inspirasjonen kom fra det britiske Ethical Trading Initiative, og formålet er å legge til rette for at norsk import skal bidra til en sunn sosial og økonomisk utvikling i opprinnelseslandene.

Etisk forbrukernetttverk ble etablert i 2001 av organisasjoner som ønsker å legge til rette for etiske forbrukervalg gjennom informasjon, og på denne måten også øke antallet bevisste forbrukere.

SA 8000 er en frivillig standard for samfunnsansvar utviklet på grunnlag av sentrale FN- og ILO-konvensjoner. Gjennom uavhengig sertifisering kan bedrifter på denne måten synliggjøre sin oppfølging av samfunnsansvaret overfor kunder og andre. Det norske Veritas tilbyr sertifisering av bedrifter etter SA 8000.

ILO og den sosiale dimensjon ved globalisering

Spørsmålet om å integrere hensynet til arbeidstakernes rettigheter i det globale handelsregimet har vært drøftet i flere år. Utviklingslandene har vært sterke motstandere av en slik kobling, ikke minst av frykt for at slike bestemmelser lett kan misbrukes for proteksjonistiske formål. I erklæringen fra WTO-møtet i Doha høsten 2001 slås det fast at spørsmålet om arbeidsstandarder hører hjemme i ILO.

ILO ble opprettet allerede i 1919 for å møte behovet for sosiale reformer i arbeidslivet gjennom internasjonalt samarbeid i tiden etter første verdenskrig, og ble i 1946 innlemmet som den første særorganisasjonen i FN. Ettersom ILO baserer seg på et treparts-samarbeid mellom arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter, kan ILO betraktes som et tidlig eksempel på partnerskaps- tankegangen.

ILOs virksomhet er nedfelt i et betydelig antall vedtak og konvensjoner, hvorav åtte av dem gjerne omtales som «kjernekonvensjonene». Disse definerer grunnleggende arbeidstakerrettigheter og omhandler retten til organisering og kollektive forhandlinger, om lik lønn for menn og

kvinner, mot diskriminering i arbeidslivet, og avskaffelse av tvangsarbeid og barnearbeid.

ILO har spilt en sentral rolle når det gjelder å etablere felles spilleregler for organiseringen av arbeidslivet i medlemslandene. Den største utfor-

Boks 8.6 ILOs åtte kjernekonvensjoner

- Forbud mot tvangsarbeid
- Retten til organisering for arbeidere og arbeidsgivere
- Retten til kollektive, frie forhandlinger
- Likestilling. Lik lønn for kvinner og menn for arbeid av lik verdi
- Forbud mot tvangsarbeid. Forbud mot straff for politiske ytringer og for deltakelse i streiker
- Forbud mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av rase, farge, kjønn, religion, politisk oppfatning eller sosialt opphav
- Mot barnearbeid. Minimumsalder for sysselsetting (14/15 år). Ingen i arbeid før endt grunntutdanning
- Forbud mot de verste former for barnearbeid.

dringen er knyttet til den praktiske gjennomføringen av konvensjonen i de enkelte land. ILO gir derfor omfattende faglig bistand for å sette land, og da spesielt utviklingsland, i stand til å slutte seg til ILO-konvensjoner og å leve opp til dem. Norge støtter aktivt opp om denne siden av ILOs virksomhet.

For å fremme næringslivets samfunnsansvar har ILO utarbeidet en prinsipperklæring som kan fungere som en etisk rettesnor i forbindelse med flernasjonale selskapers virksomhet, spesielt i land der arbeidslivet i utgangspunktet er lite regulert. Erklæringen legger vekt på at flernasjonale selskaper bør forsikre seg om at aktivitetene deres er i overensstemmelse med landets utviklingsmål. Selskapene oppfordres til å arbeide for å fremme arbeidsmuligheter, basere seg på teknologi som er tilpasset landet og som skaper arbeid, og følge en ansettelsespraksis som har til formål å eliminere diskriminering, enten denne er basert på rase, tro, kjønn, politisk overbevisning eller sosial bakgrunn. Videre understreker erklæringen at lønninger skal fastsettes med henblikk på hva arbeiderne må ha for å leve med familie i et land, selv om bedriften skulle kunne få arbeidere for lavere lønninger. Erklæringen pålegger også partene et ansvar for å sikre arbeidsplassene mot ulykker og skader.

Blant annet på bakgrunn av erklæringen fra WTOs minstermøte høsten 2001 som fremhevet ILOs ansvar for å drøfte spørsmål knyttet til globalisering og arbeidstakerrettigheter, tok ILOs generaldirektør initiativet til å opprette en Verdenskommisjon for den sosiale dimensjon ved globalisering. Kommisjonens mandat er omfattende: å beskrive hva slags politikk som kreves for at globaliseringen skal bidra til å redusere fattigdom og arbeidsledighet, samt skape vekst og utvikling for alle. Kommisjonen ledes i fellesskap av Finlands president, Tarja Halonen, og Tanzanias president, Benjamin Mkapa. Etter planen skal kommisjonen fremlegge sine anbefalinger annet halvår 2003. Norge støtter Verdenskommisjonens arbeid politisk og økonomisk.

Regjeringen anser ILOs kjernekonvensjoner og ILOs prinsipperklæring som et godt utgangspunkt for arbeidet med bedriftenes samfunnsansvar og ivaretagelsen av fundamentale arbeidstakerrettigheter i en globalisert økonomi. Regjeringen vil styrke arbeidet med de sosiale sider ved globaliseringen gjennom en mer aktiv oppfølging av virksomheten i ILO og Verdenskommisjonen for den sosiale dimensjon ved globalisering.

Regjeringen vil benytte Norges medlemskap i



Figur 8.4 Retten til organisering: Fra en fabrikk i Brasil

Kilde: J. Maillard, ILO

ILOs styre (2002-2005) til å arbeide for å styrke styrets reelle innflytelse på ILOs virksomhet og støtte opp under den pågående reformprosessen i organisasjonen. Fra norsk side vil man arbeide for å gjøre styrets arbeidsmetoder mer konstruktive, styrke medlemsstatenes innflytelse på budsjettprosessen, sikre at forvaltningen av bistandsmidlene i ILO-sekretariatet blir mer effektiv og koordinert, og bidra til en effektivisering av ILOs normsystem og av organisasjonens overvåkingssystem. De mest sentrale innsatsområdene for Norge vil være trepartsdialog, bekjempelse av barnearbeid og sysselsettingspolitikk.

Norge vil etterstrebe samsvar i sin politikk overfor de ulike multilaterale organisasjoner og vil samtidig bidra til økt koordinering mellom ILO, andre FN-organisasjoner og BrettonWoods institusjonene.

8.4 Menneskerettigheter, styresett og kampen mot korrupsjon i utviklingspolitikken

Menneskerettighetene er en integrert og prioritert del av norsk utenrikspolitikk og utviklingspolitikk. De sivile, politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle menneskerettighetene står sentralt i dialogen med land Norge har utviklingssamarbeid med. Menneskerettighetene er en uløselig del av selve utviklingsprosessen, fordi utvikling handler om å realisere de friheter og muligheter som rettighetsbegrepet innbefatter. I vår utviklingspolitikk som har et særlig fokus på de aller fattigste, blir denne innfallsvinkelen særlig sentral.

Kampen mot fattigdom kan ikke lykkes uten demokrati og godt styresett. Utvikling forutsetter et dynamisk samspill mellom sosiale og individuelle ressurser. Demokrati er den beste garanti for at dette samspillet blir reelt. Kvaliteten på et lands styresett dreier seg både om hvordan samfunnets verdier forvaltes og om hvilken mulighet folk har til å gjøre sine rettigheter gjeldende. I samfunn der det offentlige apparatet fungerer dårlig eller vilkårlig, der lovene er uklare og rettsbeskyttelsen er svak, har fattige ofte vanskelig for å få tilgang til helse og utdanning og andre rettigheter de har krav på. Godt styresett innebærer respekt for grunnleggende menneskerettigheter, håndheving av rettsstatens prinsipper, demokratisk kontroll med forvaltningen og at befolkningen likebehandles av det offentlige, både når det gjelder tilgang til tjenester, retten til eiendom og retten til beskyttelse.

Fattiges rett til eiendom og til å opptre som selvstendige økonomiske aktører vil bli integrert i dialogen om nasjonale fattigdomsstrategier. Økt likestilling og respekt for kvinners rettigheter er en forutsetning for fattigdomsbekjempelse for store befolkningsgrupper. Regjeringen vil satse på økt kvinne- og likestillingsretting av norsk utviklingssamarbeid. Regjeringen ønsker også å sikre at barns rettigheter ivaretas i samarbeidslandenes fattigdomsstrategier.

Kampen mot korrupsjon er en sentral del av arbeidet for godt styresett og står høyt på Regjeringens dagsorden. Utgangspunktet for kampen mot korrupsjon i utviklingssamarbeidet er at korrupsjon undergraver grunnleggende verdier i samfunnet og øker fattigdomsproblemet ved at den hindrer sosial og økonomisk utvikling. Kampen mot korrupsjon er derfor helt nødvendig for å bedre økonomiske, sosiale og politiske kår for befolkningen i fattige land. Korrupsjon rammer de fattigste gruppene aller hardest, ettersom de ikke har råd til å betale bestikkelser for å sikre sine rettigheter. Det er også de fattigste som rammes hardest av den virkning korrupsjon har på samfunnsøkonomi, sysselsetting, kriminalitet og miljø.

Regjeringen vil legge særlig vekt på å styrke offentlig finansforvaltning i våre samarbeidsland. Svake systemer for finansforvaltning gjør det vanskeligere å følge og få oversikt over bruk av offentlige midler, og gjør det lettere å skjule korrupsjon. Samtidig vil Regjeringen legge vekt på å støtte utviklingen og styrke kapasiteten til uavhengige kontrollinstitusjoner som bidrar til å ansvarliggjøre myndighetene og deres forvaltning

av offentlige midler, som for eksempel statlige revisjonsorganer og ombudsmenn. I tillegg er reform av offentlig forvaltning viktig for å bekjempe korrupsjon. Mer generelt følges arbeidet mot korrupsjon opp i forbindelse med gjennomføringen av de enkelte bistandsprogrammene.

Det sivile samfunn og frie media kan bidra til å rette oppmerksomheten mot omfanget av korrupsjon i det enkelte land, og Regjeringen vil øke støtten til denne typen aktører i utviklingsland. I løpet av 2003 vil det bli utarbeidet retningslinjer for støtte til frie media. Innenfor rammen av det norske utviklingssamarbeidet får flere land støtte til opprettelse av egne nasjonale organer for korrupsjonsspørsmål eller gjennomføring av nasjonale handlingsplaner mot korrupsjon. Regjeringen er positiv til å øke denne typen støtte.

Regjeringen har under utarbeidelse et system for svartelisting av norske selskaper og personer som er involvert i korrupsjon i utlandet, særlig vinklet mot utviklingssamarbeidet og regelverket for offentlige anskaffelser.

8.5 Regjeringens mål

Økonomisk kriminalitet, korrupsjon og etisk uansvarlighet må bekjempes for å sikre at globaliseringen skal kunne bidra positivt til verdiskaping, fattigdomsbekjempelse og en bærekraftig utvikling. I tillegg til myndighetenes nasjonale og internasjonale tiltak må næringslivet selv ta ansvar for de etiske sider ved egen virksomhet og forholdet til bedriftens omgivelser. Nye partnerskap og samarbeidsformer mellom myndigheter, næringsliv og det sivile samfunn er nødvendige som tillegg til tradisjonelle tiltak fra myndighetenes side. Regjeringen vil:

- intensivere den nasjonale innsatsen mot økonomisk kriminalitet gjennom å revidere handlingsplanen mot økonomisk kriminalitet, fremlegge forslag til lov om forebyggende tiltak mot hvitvasking av utbytte og finansiering av terrorisme, og fremlegge forslag om ratifikasjon av FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet og Europarådets konvensjoner om korrupsjon,
- delta aktivt i det internasjonale arbeidet for å bekjempe hvitvasking, grenseoverskridende økonomisk kriminalitet og korrupsjon, herunder bidra aktivt til utviklingen av en slagkraftig FN-konvensjon mot korrupsjon,

- forsterke innsatsen mot handel med kvinner og barn gjennom en økt prioritering både av det nasjonale og det internasjonale arbeidet,
- være en pådriver for å sette spørsmålet om ulovlig ressursutnyttelse og økonomiske drivkrefter i krig og konflikt på den internasjonale dagsorden,
- bekjempe korrupsjon og arbeide for godt styresett og ivaretagelse av menneskerettighetene som en integrert del av utviklingssamarbeidet, herunder ved å styrke den offentlige finansforvaltningen i samarbeidslandene, og øke støtten til frie media og det sivile samfunn,
- fremme bedrifters samfunnsansvar gjennom en aktiv dialog og samarbeid med næringslivet og det sivile samfunn,
- bidra aktivt til det internasjonale arbeidet for åpenhet om myndigheters inntekter fra næringslivets uttak og forvaltning av bl.a. mineralressurser og petroleumsressurser som et ledd i arbeidet for godt styresett og bekjempelse av korrupsjon,
- styrke oppfølgingen av ILOs arbeid for å sikre internasjonale minimumsstandarder i arbeidslivet, støtte opp under den pågående reformprosessen i ILO og prioritere oppfølgingen av ILOs Verdenskommisjon for den sosiale dimensjon ved globalisering, spesielt med tanke på en bedre samordning av virksomheten mellom ILO og andre relevante internasjonale institusjoner som FN, WTO, IMF og Verdensbanken,
- arbeide for at statlig innkjøpspolitikk skal være et eksempel til etterfølgelse i arbeidet for samfunnsansvarlig produksjon og innkjøp.

9 Sikkerhet og sårbarhet

En forutsetning for å kunne utnytte globaliserings muligheter er at menneskets og samfunnets grunnleggende behov for trygghet og sikkerhet blir ivaretatt. Sikkerhetsutfordringene er mer mangfoldige enn før og kjennetegnes av glidende overganger mellom fred, krise og krig. En mer integrert verden innebærer også en gjensidig avhengighet mellom landene som i sin tur fører til større sårbarhet. Teknologiske og økonomiske kanaler kan misbrukes til kriminelle og politiske formål. Økende handel og reisevirksomhet øker risikoen for spredning av sykdommer.

Terroranslagene mot USA 11. september 2001 viste hvor sårbare åpne moderne samfunn er, og at samfunnet må være i stand til å kunne møte et bredt spekter av trusler i tillegg til de rent militære. Dette har fått konsekvenser for hvordan vi innretter og prioriterer samfunnets sikkerhetsarbeid.

Arbeidet med samfunnssikkerhet vil i fremtiden i større grad rettes inn mot de nye truslene fra ikke-statlige aktører. Mangfoldet og uforutsigbarheten knyttet til dagens trusselbilde stiller en rekke samfunnssektorer overfor betydelige sikkerhetsmessige utfordringer. Dette gjelder særlig kritisk infrastruktur som telekommunikasjon og kraftforsyning, men også transportsektoren og petroleumssektoren, samt helse og matforsyning. Regjeringen har foreslått tiltak for å bedre beredskapen innenfor alle disse sektorene.

9.1 Internasjonal terrorisme

11. september 2001 markerer et tidsskille i internasjonal politikk. Mens andre stater tidligere ble sett på som den alvorligste trusselen mot en stats sikkerhet og innbyggernes trygghet, synliggjorde denne hendelsen at innbyggerne også må sikres mot organisasjoner og internasjonale nettverk med fiendtlige hensikter. Angrepet har ført til store endringer med hensyn til hvilke trusler som er sentrale, hvordan disse truslene skal bekjempes og hvilke samarbeidsmønstre som har utviklet seg for beskyttelse mot disse truslene.

Terrorisme er nå en global trussel. Terroristorganisasjonene utnytter de kanaler globaliserin-

gen har skapt for å ramme uskyldige personer. De er organisert i løse, internasjonale nettverk, med støttestrukturer i flere regioner. Disse terroristnettverkene har omfattende kanaler for finansiering, etterretning og tilgang på våpen. Det er en utvikling mot tettere koblinger til organisert kriminalitet. Den teknologiske utviklingen har gitt terroristene flere og mer effektive redskaper til å begå terrorhandlinger, og dagens terroristnettverk viser økt vilje til å benytte nye virkemidler. Nyere terroristnettverk er både motivert for og i stand til å forestå mer omfattende ødeleggelser og tap av menneskeliv. Selv om terroranslagene 11. september illustrerer mulighetene knyttet til bruk av «sivile» virkemidler som kapring av vanlige rutefly, er faren reell for at terrorister anskaffer masseødelegglesesvåpen.

Internasjonal terrorisme er en trussel som må møtes med et bredt sett av virkemidler, både av politisk, diplomatisk, juridisk, økonomisk og militær art. Siden 11. september er det bygget opp en bred internasjonal koalisjon mot terrorisme. Anti-terrorisme er blant annet høyt på dagsordenen i FN. Gjennom medlemskapet i Sikkerhetsrådet frem til og med desember 2002 var Norge med på å utforme verdensorganisasjonens innsats mot terrorisme, herunder mye av det folkerettslige grunnlaget. Særlig Sikkerhetsrådets resolusjon 1373 har dannet et viktig grunnlag for globale tiltak, først og fremst rettet mot å hindre finansiering av terrorisme.

Terroranslagene mot USA medførte også at NATOs kollektive sikkerhetsgaranti (Atlantshavspaktens artikkel 5) ble anvendt for første gang i historien. Vi har i den påfølgende tiden sett store endringer i samarbeidsforbindelsene i vår del av verden, særlig mellom USA, NATO, og Russland. NATOs evne til å bidra i kampen mot internasjonal terrorisme er nå i ferd med å styrkes. Dette forplikter også Norge, blant annet med hensyn til hvordan forsvaret organiseres og hvordan en fra norsk side kan bidra i internasjonale operasjoner. Norge har ellers holdt nær kontakt med EU og samordnet vår politikk og våre tiltak så langt mulig med EU.

Kampen mot fattigdom er viktig også i dette



Figur 9.1 Sikkerhetsrådet har en sentral plass i arbeidet for global sikkerhet

8. november 2002: Det stemmes over resolusjon 1441.

Kilde: UN Documentation Service

perspektivet. Fattigdom kan ikke på noen måte rettferdiggjøre terrorisme, men fattigdom skaper misnøye som kan gi grobunn for ekstremisme og som kan utnyttes av terroristgrupper.

Flere viktige nasjonale tiltak ble iverksatt etter 11. september. Det er totalt bevilget og omprioritert midler tilsvarende om lag 500 millioner kroner over statsbudsjettet for 2001 og 2002 for tiltak innenfor blant annet politi- og lensmannsetaten, Forsvaret, siviltforsvaret og nødetatene.

Regjeringen fremmet i Ot.prp. nr 61 (2001-2002) en rekke forslag til endringer i straffeloven og straffeprosessloven for å legge bedre til rette for bekjempelse av terrorisme. Lovendringene ble vedtatt av Stortinget sommeren 2002, og er nå trådt i kraft.

9.2 Risiko og sårbarhet

Risiko og sårbarhet står på dagsordenen i mange internasjonale og nasjonale fora. Terroraksjonene i USA, koblingen mellom naturkatastrofer og klimatisk endring, sårbarheten overfor angrep mot nettverkene for informasjonsteknologi, nye

smittsomme sykdommer, helsekonsekvensene av kugalskap, og debatten om mattrygghet er noen få eksempler fra de senere år. Slike risiki har, eller oppfattes å ha, store sosiale, økonomiske og politiske konsekvenser, og kan i en viss forstand – om enn i varierende grad – sies å ha sammenheng med globaliseringen.

Sikkerhet er et like relevant begrep for fattige land og befolkningsgrupper som for oss i den rike del av verden. Manglende sikkerhet for liv og eiendom er blant de ting fattige mennesker sterkest fremhever som konsekvens av det å være fattig. Fattige føler seg ofte sårbare i forhold til vold og kriminalitet, skittent og ofte giftig drikkevann, naturkatastrofer og værvariasjoner, vilkårlig behandling av politi og rettsvesen, samt krig og konflikt. Manglende sikkerhet er hverdag for en stor andel av verdens befolkning.

Det er utfra denne erkjennelsen at sikkerhet etterhvert er blitt et sentralt begrep i utviklings-samarbeidet. Likeledes er individets sikkerhet («human security») i de senere år blitt et sentralt begrep i den internasjonale diskusjonen om sikkerhet og sikkerhetspolitikk. Det er ikke lenger slik at sikkerhetspolitikk utelukkende dreier seg

om stater og deres sikkerhetsbehov. Det er gradvis blitt mer akseptert å diskutere sikkerhet utfra enkeltmenneskets perspektiv og å knytte regjeringers legitimitet til deres evne og vilje til å ivareta individets sikkerhet. Et sentralt argument har vært at hensynet til statens sikkerhet ikke kan rettferdiggjøre det å undergrave borgernes sikkerhet eller unnlate å ta deres sikkerhet på alvor. Norge har i samarbeid med blant annet Canada, Sveits og Thailand bidratt til å sette dette temaet på den internasjonale dagsorden.

Det har vært en økning i skader forårsaket av *naturkatastrofer* de siste tiårene. Ifølge World Disasters Report fra Røde Kors har man i løpet av det siste tiåret hatt en tredobling av antall naturkatastrofer i verden sammenlignet med 1960-årene. Denne utviklingen kan etter all sannsynlighet ikke sees isolert fra endringene i klimaet og dermed den økonomiske aktiviteten. *Teknologiske ulykker* som eksplosjoner, branner og transportulykker har også utviklet seg raskt siden begynnelsen av 1970-tallet.

Flere sikkerhetsutfordringer har sammenheng med økende mobilitet og tettere forbindelser i en globalisert verden. Nettverk og sterk gjensidig avhengighet kan føre til at selv lokale ulykker blir globale, gjennom teknologiske og finansielle nettverk, handelsstrømmer, helse og miljø. Et kritisk punkt er beskyttelse av samfunnets vitale infrastrukturer, særlig fysiske strukturer og driftssystemer som styres av informasjonsteknologi. Et annet felt er transport, særlig transport av mennesker og farlig gods (kjemiske stoffer, olje, radioaktivt avfall). Et tredje område er spredningen av radioaktive, biologiske og kjemiske stoffer, og kunnskap som kan føre til store ødeleggelser i hendene på for eksempel terrorister. Det er behov for å kunne reagere raskt på fremveksten av ny risiko og i nært samarbeid med andre land.

På den annen side bidrar ny teknologi og tette nettverk også til at det blir lettere å forebygge og håndtere krisesituasjoner. Ofre for ulykker og katastrofer er lettere å nå, og overvåkings- og varslingssystemer er mer effektive takket være satellitter og trådløs kommunikasjon. Kapasiteten til å samle informasjon om ulykker, katastrofer og risiki har økt parallelt.

Økonomisk integrasjon og internasjonalt konkurransepress, sammen med teknologisk endring, har ført til store krav til effektivitet i mange næringer. En negativ konsekvens av dette kan være at unødige utgifter kuttes og lagerbeholdningen avvikes, mens det nettopp er dette slakket

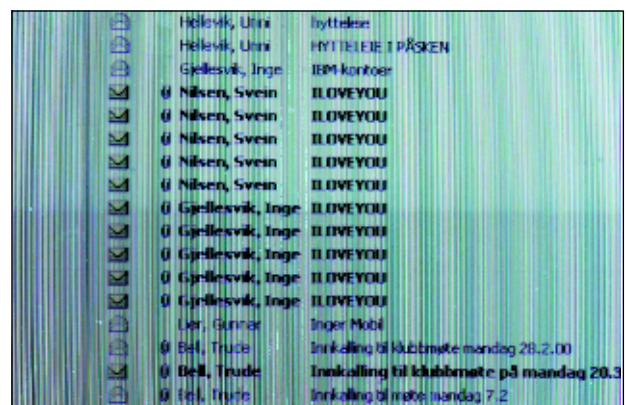
i en virksomhet som kan utgjøre beredskapen når noe uforutsett skjer.

Deregulering og privatisering av sentral infrastruktur som kraftforsyning og telekommunikasjon stiller nye krav til sikkerhetsarbeidet. Det er blant annet en fare for at beredskap og sikkerhet i privatiseringsprosessene kan bli en salderingspost i søket etter større kostnadseffektivitet. Det er derfor viktige utfordringer knyttet til å finne en hensiktsmessig balanse mellom det offentlige og det private ansvar, finne nye muligheter for å finansiere beredskapstiltak, og å regulere og føre tilsyn med sikkerhets- og beredskapsarbeidet.

9.3 Sikkerhet og beredskap innenfor sentrale samfunnssektorer

Telekommunikasjon er et område som mange andre samfunnsfunksjoner er avhengige av. Svikt innenfor telekommunikasjon vil kunne medføre svikt i mange andre samfunnsfunksjoner som kraftforsyning, bank- og pengevesen, industri og varehandel. Samtidig med samfunnets økende avhengighet av telesektoren har denne i løpet av få år gjennomgått store endringer. Utviklingen har gått fra ett statlig televerk med enerett til et internasjonalt konkurransemarked med mange aktører. En rask teknologisk utvikling har gitt sterk vekst i teletjenestenes anvendelsesområder og kapasitet. Liberaliseringen av telesektoren har ført til flere tilbydere med egen infrastruktur. Fra et konkurranseperspektiv er dette positivt.

Fra et sikkerhetsmessig perspektiv har utviklingen av konkurranse i telesektoren både negative og positive sider. Økende konkurranse har medvirket til lavere priser og økende bruk av tele-



Figur 9.2 Teknologisk sårbarhet

Mange virksomheter fikk store problemer med viruset «I love you»

Kilde: Bjørn Sigurdson, Scanpix

tjenester. Prispresset medfører et tilsvarende kostnadspress som kan innebære risiko for at kvalitets- og sikkerhetstiltak blir nedprioritert. Det er positivt med egen infrastruktur hos flere tilbydere dersom infrastrukturen kobles sammen slik at det blir flere alternative veier å sende trafikken hvis en del av nettet settes ut av drift.

Elektroniske nett blir ofte etablert på tvers av landegrensene, og i prinsippet kan nettenes styringsfunksjoner ligge utenfor Norges grenser. Dette reduserer muligheten til nasjonal kontroll med nettene, samtidig som vi er utsatt for sårbarheten i andre lands nett i tillegg til vår egen. Norge er avhengig av tilgang til elektroniske nett og tjenester under naturkatastrofer, kriser og krig.

Stortinget ga i 2001 tilslutning til en ny strategi for telesikkerhet og -beredskap tilpasset et telemarked med fri konkurranse. Denne strategien er nå i ferd med å gjennomføres. I strategien blir alle teleoperatører pålagt en del beredskapsforpliktelser. Post- og teletilsynet har fått ansvaret for å sette krav til telesikkerhet og teleberedskap, samt å føre tilsyn med at pålagte tiltak blir iverksatt. Tilsynet har også fått ansvaret for bevisstgjøring, kompetanseheving og veiledning overfor operatører, brukere og andre aktører, samt arrangere samøvelser og utvikle samarbeid mellom teleoperatørene.

Innføringen av konkurranse i norsk *kraftforsyning* tidlig på 1990-tallet, etableringen av et felles nordisk marked og de senere års markedsreformer i EU-området har i stor grad endret rammevilkårene for kraftbransjen. Fra å være en skjermet norsk næring er bransjen i dag åpen for internasjonal konkurranse. For å være konkurransedyktige i et internasjonalt marked effektiviserer selskapene driften på områder der dette er mulig.

Samtidig er kraftbransjen blitt mer avhengig av å kjøpe driftsmateriell i utlandet, og avhengigheten av IKT-baserte støttesystemer har økt betydelig. Dette bidrar til å gjøre kraftforsyningen mer sårbar og representerer utfordringer fra et beredskapssynspunkt. Norges vassdrags- og energidirektorat arbeider kontinuerlig med å møte disse utfordringene. Blant annet har NVE våren 2002 utarbeidet en egen *strategi* for beredskapsarbeidet frem mot 2010.

Norge er en stor og stabil leverandør av *olje og gass*. Det er et prioritert mål å opprettholde en høyest mulig leveransesikkerhet for olje og gass fra norsk sokkel. Det er iverksatt mange tekniske og operasjonelle tiltak for å sikre innretningene på norsk sokkel. Det er tiltak som kontroll av personell og gods før transport til installasjonene, sik-

kerhetssoner rundt installasjonene for å hindre uønskede fartøyer adgang, overvåking av tilgrensende havområder og utplassering av beredskapsfartøy rundt installasjonene. I tillegg gjennomføres det jevnlig øvelser, både for å opprettholde sikkerhetsnivået og for å redusere mulighetene for terror og sabotasjehandling.

Gjeldende sikrings- og beskyttelseskonsept for infrastrukturen på norsk sokkel anses som tilstrekkelig i forhold til dagens trusselbilde. I tillegg til industrien selv har politiet et operativt ansvar for sikring og beskyttelse offshore mot terrorisme og andre kriminelle handlinger i fredstid, eventuelt assistert av Forsvaret. I en beredskaps- eller krigssituasjon overtar Forsvaret dette ansvaret. Alle installasjoner har beredskapsplaner for hvordan nedstenging eller produksjonsavbrudd skal håndteres og for hvordan produksjonen helt eller delvis kan gjenopprettes. Sentralt styrt nedstenging av deler av eller hele olje- og gassvirksomheten vil kun være aktuelt i en beredskaps- eller krigssituasjon.

For ytterligere å styrke det forebyggende arbeidet med sikkerhet og beredskap innenfor petroleumsvirksomheten, er petroleumsloven foreslått utvidet med bl.a. en ny bestemmelse som skal forplikte rettighetshavere til å sørge for effektiv beredskap mot drifts- og leveranseavbrudd på grunn av bevisste anslag i fredstid mot installasjoner av avgjørende betydning for produksjon og/eller leveranse av petroleum.

Hensynet til sikkerheten på norsk sokkel var også en del av begrunnelsen for Regjeringens forslag fremlagt i januar 2003 om å utvide Norges sjøterritorium fra 4 til 12 nautiske mil, og å opprette en tilgrensende sone på 12 nautiske mil utenfor sjøterritoriet, jfr. Ot.prp. nr. 35 (2002-2003) Om lov om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone. Formålet med dette forslaget er å sette Norge bedre i stand til å møte nye utfordringer i forbindelse med blant annet sjøtransport, menneskesmugling, terrorisme og narkotikatrafikk.

9.4 IKT-sikkerhet

Informasjonssystemer og kommunikasjonsnett bidrar til produktivitet og økonomisk vekst, og er blitt en stadig viktigere forutsetning for effektivitet i næringsliv og offentlig forvaltning. Kraftige datamaskiner, konvergerende teknologier og utstrakt bruk av Internett har erstattet det som tidligere var atskilte systemer i fortrinnsvis lukkede nett. I dag er deltakerne i informasjonssam-

funnet i økende grad knyttet sammen i åpne nett nasjonalt og over landegrensene.

I tillegg er Internett tatt i bruk for å støtte kritisk infrastruktur i samfunnet, slik som energi, transport og i finanssektoren, og er avgjørende for hvordan næringslivet utfører sine forretninger, hvordan offentlig forvaltning utfører tjenester til næringsliv og borgere, og hvordan individuelle borgere kommuniserer og utveksler informasjon. Arten av informasjon som utveksles har endret seg, og volumet har økt. Dette innebærer at betydelige mengder sensitiv informasjon finnes i data-maskiner og «flyter» i nettene.

Samfunnets økte avhengighet av IKT fører til at uønskede eller utilsiktede hendelser i informasjonssystemer får desto større følger. Hendelser kan omfatte anslag fra kriminelle eller terrorister, skyldes iboende svakheter i informasjonssystemer eller menneskelig svikt. Slike sikkerhetsbrudd av ulik art kan føre til at fortrolig informasjon kommer på avveie, at informasjon endres av uvedkommende, at systemer og nett blokkeres og blir utilgjengelige, eller at kildene til informasjon og forretningsmessige transaksjoner forfalskes.

Sikkerhet i det globale informasjonssamfunnet dreier seg imidlertid ikke bare om bevisste angrep på nett og systemer. Like viktig er sikkerheten som grunnlag for tillit til fortsatt bruk og utbygging av elektronisk handel, forretningsdrift og annen elektronisk samhandling over nett, som f.eks. offentlige elektroniske tjenester og elektronisk betaling. Det dreier seg om å sikre personvernet, verne forretningshemmeligheter og finne løsninger til støtte for elektronisk kommunikasjon med samme juridiske gyldighet som papirbasert kommunikasjon.

Infrastrukturer som allerede eksisterer, og nye som kommer til, må i økende grad gjøres sikrere, særlig infrastruktur som understøtter sentrale funksjoner som betalingsformidling, beredskap, energiforsyning og telekommunikasjon. Det er viktig at de sikringstiltak som etableres ikke blir en barriere for den videre utviklingen. Samtidig må samfunnets interesser av å redusere sårbarheten bli ivarettatt. Både næringslivet og offentlige myndigheter har felles interesser i å sikre kritiske infrastrukturer.

Utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi er global, og et omfattende internasjonalt samarbeid knyttet til sikkerhet og beredskap er nødvendig. Samtidig må man også ivareta rent nasjonale interesser. Regjeringen vil ferdigstille en *nasjonal strategi for informasjonssikkerhet* i løpet av første halvår 2003.

Samfunnets infrastruktur for elektronisk kommunikasjon skal være robust og sikker i forhold til de trusler den utsettes for. De viktigste informasjonssystemer skal være sikret slik at konsekvenser ved driftsavbrudd minimaliseres. Videre skal det bygges en sikkerhetskultur rundt bruk og utvikling av informasjonssystemer og elektronisk kommunikasjon i Norge. Informasjonssikkerhet skal være en sentral faktor ved forbrukernes og norske virksomheters bruk av IKT. Strategien skal også legge til rette for at Norge får en allment tilgjengelig infrastruktur for elektroniske signaturer, autentisering av kommunikasjonsparter, samt sikker overføring av sensitiv informasjon.

I arbeidet med å skape tillit til bruk av IKT vil ulike *sertifiseringsordninger*, basert på internasjonale kriterier, være en viktig faktor. I Norge er en ordning for sertifisering av IKT-sikkerhet i organisasjoner etablert, mens ordningen for sertifisering av IKT-sikkerhet i produkter og systemer er under etablering. Det arbeides også systematisk for å tilrettelegge for bruk av elektronisk signatur.

Det er etablert et *Varslingssystem for Digital Infrastruktur* (VDI) som skal bistå sentrale aktører i offentlig forvaltning og norsk næringsliv i arbeidet med å redusere sårbarheten. Varslingssystemet skal også bidra til å få erfaring med å kartlegge omfanget av trusselen mot sårbar, digital infrastruktur. *Senter for informasjonssikring* er under etablering gjennom et treårig forsøksprosjekt. Senteret skal bygge forbindelser til virksomheter i offentlig og privat sektor for å få tilgang til informasjon om sikkerhetsbrudd og hendelser. Formålet med senteret er å styrke informasjonssikkerheten i samfunnet.

Internasjonalt deltar Norge i samarbeid på flere områder. Norge har undertegnet Europarådets «Cyber-Crime Convention» som har som formål å etablere en felles internasjonal kriminalpolitikk for å beskytte samfunnet mot IKT-kriminalitet. I denne sammenheng vurderes de straffettslige og straffeprosessuelle spørsmål IKT-kriminalitet reiser. Videre vurderes hvilke metoder politiet bør kunne benytte for effektivt å forebygge og avverge kriminalitet, for eksempel nye metoder for kommunikasjonskontroll, samt de gjeldende regler om forbrytelser mot statens sikkerhet og selvstendighet. Norge deltar også i arbeidet med å bygge opp et nettverk for varsling og rapportering av IKT-relaterte sikkerhetshendelser i Europa, og har deltatt aktivt i utformingen av OECDs retningslinjer for sikkerhet i informasjonssystemer og nettverk.

9.5 Organiseringen av arbeidet med samfunnssikkerhet

Økt risiko for naturkatastrofer, teknologiske ulykker og terrorhandlinger er noe av bakgrunnen for at Regjeringen har foreslått å etablere et nytt direktorat ved sammenslåing av Direktoratet for sivilt beredskap og Direktoratet for brann og elsikkerhet. Regjeringen ønsker med dette å oppnå en bedre samlet ressursbruk, samtidig som Sivilforsvaret vil bli beholdt som egen etat for å ha en forsterkningsressurs for de alvorligste situasjonene.

Ved særlig Forsvarets forskningsinstitutt, Høgskolen i Stavanger, NUI, NTNU, SINTEF og Universitetet i Oslo er det i de siste årene etablert forskning om terrorisme, risiko og sårbarhet. Sårbarhetsutvalget foreslo en økt satsing på forskning, og i St. meld. nr. 17 (2001-02) om samfunnssikkerhet signaliseres en løsning hvor Norges forskningsråd og Forsvarets forskningsinstitutt i fellesskap utarbeider et forslag til program for den sektorovergripende, grunnleggende sikkerhetsforskningen. Regjeringen vil ta initiativ til en styrket samordning av utredning og forskning innenfor samfunnssikkerhet.

God informasjonsberedskap og god kommunikasjon mellom myndigheter og publikum om risiko er tillitskapende og bidrar til effektiv forebygging og reduksjon av skadevirkninger. Statskonsult og Direktoratet for sivilt beredskap skal styrke sitt samarbeid innen informasjonsberedskap og søke å utvikle kunnskapsgrunnlaget om informasjonsberedskap og kriseinformasjon. Samarbeidet skal omfatte evaluering av informasjonsoppgaver, kurs, veiledningsmateriell og forskning.

Justisdepartementet skal få et utvidet ansvar for samordning og oversikt over sårbarhet innen samfunnskritisk virksomhet. Dette skal bl.a. skje ved årlige rapporter fra de viktigste tilsynsorganene.

Flere organisatoriske tiltak som foreslås i St. meld. nr. 17 (2001-02), må også sees i sammenheng med å styrke samfunnets beredskap mot villende anslag som for eksempel terrorhandlinger. Det konstateres bl.a. at behovet for samarbeid og koordinering mellom etterretningstjenesten, overvåkingstjenesten og sikkerhetstjenesten (EOS) i den senere tid har økt, og at det sannsynligvis vil øke ytterligere i tiden fremover. Dette skyldes blant annet at tjenestene gjennom lovgivning har fått til dels overlappende oppgaver, og at det foreligger en økning i grenseoverskridende sikker-

hetsutfordringer. Det er ikke like lett som tidligere å skille mellom rikets ytre og indre sikkerhet, mellom statlige og ikke-statlige aktører og mellom aktive og passive sikkerhetstiltak. Samarbeidet mellom EOS-tjenestene er styrket gjennom opprettelsen av et fast sekretariat for koordinering.

Regjeringen ønsker videre å styrke samarbeidet mellom politi og forsvar når det gjelder å sikre oljeinstallasjonene. Det er igangsatt en utredning av ulike scenarier av tenkte terror- og sabotasjeaksjoner offshore, samt foretatt en vurdering av ansvarsforholdene mellom politi og forsvar i ekstraordinære situasjoner.

9.6 Næringsberedskap

Økt global integrasjon i markedene og et nytt trusselbilde har ført til at man de siste årene har måttet tenke nytt innenfor næringsberedskapen. Norsk næringsliv er avhengig av tilgang til utenlandske markeder både når det gjelder innsatsvarer til produksjonen og til avsetning av norske produkter. De generelle trekkene er at tjenestektoren har økt, mer avansert teknologi har gjort bedriftene mer avhengige av tjenester, og spesialisering har ført til økt avhengighet av spesielle produkter. Konsernintern integrasjon har ført til at man oftere enn før finner fellesnordiske eller felleseuropeiske logistikkssystemer.

Mens man tidligere baserte engasjementet i utlandet på oppkjøp av enkeltprodukter, konsentrerer man seg nå mer om å kunne opprettholde handel også i krisesituasjoner. Risiko- og sårbarhetsanalyser av tilgangen internasjonalt på råvarer til næringsmiddelindustrien, tekniske komponenter og medisiner viser at tradisjonelle virkemidler innen næringsberedskap, som rasjonering og beredskapslagring, kan konsentreres til enkeltområder der forsyningssituasjonen vurderes som sårbar og avhengigheten er særlig stor.

Det er etablert *bilaterale avtaler* med enkelte andre land for å unngå at handel med varer og tjenester stopper i krisesituasjoner. Det er dessuten etablert samarbeid med næringslivet innenfor flere sektorer for å kunne finne markedsbaserte løsninger på forsyningsproblemer i krisesituasjoner. Regjeringen anser det som nødvendig å opprettholde en nasjonal næringsberedskap som sikrer en god operativ krisehåndtering både i det offentlige og i næringene, som kan settes inn på kort varsel, ha rask effekt og fjernes raskt.

Bruken av langsiktige virkemidler som for eksempel råvarelagre er bygget ned til fordel for

operative løsninger. Risiko- og sårbarhetsanalyser har avdekket noen områder som krever særskilte tiltak. Slike tiltak spenner fra formalisert samarbeid med sentrale selskaper i de aktuelle næringene til fleksible tiltak som beredskapslagre av nødproviant til rask innsats innenlands og utenlands.

9.7 Mattrygghet

Matbårne sykdommer fører globalt til mange millioner sykdomsutbrudd årlig. WHO anslår at 3 millioner barn under fem år dør årlig som følge av diaré etter inntak av forurenset mat og vann. Også i industrialiserte land regner en med at en tredjedel av befolkningen har minst én matrelatert sykdomsepisode årlig. Det viktigste målet i norsk matpolitikk er å sikre forbrukeren trygg mat av riktig kvalitet, og at forbrukeren skal oppleve maten som trygg. Denne målsettingen innebærer blant annet at innholdet av fremmed- og smittestoffer i mat skal holdes på et akseptabelt nivå.

Import av både råvarer og bearbeidede pro-

dukter er stadig økende. Importen følger av internasjonale handelsavtaler og endringer i preferanser og forbrukermønster, blant annet som følge av økt reisevirksomhet. Norske forbrukere får med dette flere valgmuligheter, og mangfoldet i kjøpe-diskene øker.

De senere års mat- og førhendelser, herunder dioksin- og kugalskapssaken, samt den flernasjonale utstrekningen disse hendelsene fikk som følge av økt handel, har lært oss at det ikke er tilstrekkelig bare å kontrollere sluttprodukter for å sikre trygg mat. Det er stor avhengighet mellom de ulike leddene i matvarekjeden, og fremmedstoffer, smittestoffer og andre risikofaktorer kan påvirke maten langs hele kjeden. Dette krever en helhetlig tankegang i alle ledd i produksjonskjedene.

Helkjedetankegangen har resultert i en beslutning om å danne ett nytt mattilsyn og å overføre de kommunale tilsynene til staten. Målsettingen er et mer effektivt tilsyn, med en styrket føre-var-innsats langs hele verdikjeden. Det nye mattilsynet skal være operativt i løpet av 2004, og må anses å være et viktig tiltak i arbeidet med å sikre trygg mat.



Figur 9.3 Et effektivt tilsyn er nødvendig for å sikre trygg mat

Fra Næringsmiddeltilsynets laboratorium

Foto: Elisabeth Tollisen, SCANPIX

Kompetanse er identifisert som en nøkkelfaktor for produksjon av trygg mat. Et eget prosjekt er igangsatt for å vurdere behov for og konsekvenser av et regelverksbundet krav om hygienekompetanse for personer som arbeider med næringsmidler. Resultatet av prosjektarbeidet vil bli tatt i betraktning i arbeidet med en *ny matlov*. Med utgangspunkt i «fra jord og fjord til bord» er formålet å samle samtlige lover på næringsmiddelområdet i en overordnet matlov, og samtidig integrere nytt EU-regelverk på næringsmiddelområdet. Regjeringen vil legge frem et lovforslag med sikte på at den nye loven kan tre i kraft 1. januar 2004.

Genteknologi og bruken av denne i matproduksjon er en av de store internasjonale utfordringene for mattryggheten. Til nå har resultatene fra forskning i tilknytning til genmodifisert mat i første rekke kommet matprodusentene til gode, men det er muligheter for at forskning og utvikling etter hvert vil gi både mer mat og mat som smaker bedre, har bedre næringsinnhold og minsker risiko for allergiske reaksjoner.

Utfordringene knyttet til genmodifisert mat er knyttet både til helse og miljø, og har medført et svært restriktivt regelverk såvel i Norge som i EU. I et samfunn med økende internasjonal matvarehandel vil utfordringen være å utvikle matvarer som er trygge og som kan komme forbrukerne til gode, samt å finne et akseptabelt og konsistent beskyttelsesnivå, både med hensyn til miljørisiko og helserisiko. EUs pågående revisjon av regelverket for genmodifisert mat ser ut til å være positiv i forhold til norske holdninger til regulering av genmodifisert mat, med strenge krav til risikovurderinger og bestemmelser med hensyn til sporbarhet og merking. For mange utviklingsland utgjør GMO en enda større utfordring, siden disse landene ofte mangler både kapasitet og kompetanse til å håndtere genmodifisert mat, det være seg i produksjon eller omsetning. Dette tilsier en svært restriktiv holdning.

Mattrygghet er et sentralt punkt på dagsorden i det nordiske samarbeidet. Det er utarbeidet forslag til en felles nordisk forbrukerpolitisk handlingsplan for å styrke forbrukernes innflytelse i forhold til mattrygghet og matkvalitet. For Norges del har mye av innholdet i denne handlingsplanen allerede blitt gjennomført. I tillegg har prosjektet søkt å forene de nordiske landene i en felles nordisk plattform for mattrygghet. Dette er viktig for at de nordiske landene skal få gjennomslag i de fora der kriterier og standarder for matvaretrygghet fastsettes.

Regelverk knyttet til produksjon og handel med trygg mat blir i stigende grad utformet av regionale organer som EU, og av globale organer som WTO og Codex Alimentarius. Norges tilslutning til EØS-avtalen innebærer at det meste av dagens regelverk på matområdet er harmonisert med EU. Vi er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å produsere næringsmidler etter tilsvarende krav som fellesskapets medlemsland. Utviklingen i EU er positiv og holdningene er i stor grad sammenfallende med norske synspunkter hva gjelder produksjon av trygg mat. Fastsatte beskyttelsesnivå og grenseverdier er i grove trekk i overensstemmelse med våre målsetninger. Det er imidlertid også ulike oppfatninger på enkelte områder. Et eksempel på dette er beriking av matvarer, dvs. tilsetting av næringsstoffer, hvor tidligere norsk praksis og regelverk var strengere enn det legges opp til i EU. Dette har som konsekvens at det vil komme flere berikede matvarer på det norske marked enn tidligere.

EU har stor innflytelse i det internasjonale arbeidet med mattrygghet. Norge er følgelig avhengig av et godt samarbeid med EU for å nå frem med våre synspunkter i global sammenheng. Trygg mat står på dagsorden i mange internasjonale organisasjoner som WTO, WHO, FAO og OECD. I dette arbeidet er det helt vesentlig for oss å ha gode alliansepartnere i EU og et godt forhold til toneangivende utviklingsland.

Mange utviklingsland mangler nødvendige kunnskaper om de ulike industrilandenes veterinære og plantesanitære regelverk, og mange har heller ikke kapasitet til å oppfylle kravene til for eksempel hygiene og laboratoriesystemer. Regjeringen vil bidra med teknisk og finansiell bistand for å sette utviklingslandene bedre i stand til å tilfredsstille industrilandenes krav. Det er samtidig viktig at slike krav ikke misbrukes til å sette opp ikke-handelsmessige hindringer for import av matvarer fra utviklingsland.

FAO og WHO arbeider blant annet med å harmonisere politikk for mattrygghet og matkvalitet i Europa. Det styrkede nordiske samarbeidet om mattrygghet øker Norges muligheter for å øve innflytelse i disse organisasjonene. Ved å styrke og harmonisere regelverk og tilsyn på området mattrygghet og kvalitet, ønsker man i internasjonalt fellesskap å redusere omfanget av matbåren sykdom, gjenopprette forbrukernes tillit, og bedre forhold knyttet til matproduksjon og handel i Europa.

9.8 Smittevern

Økende handel og reisevirksomhet kan føre til økt transport over landegrensene av smittestoffer. Smittsomme sykdommer har alltid spredd seg over landegrensene. Globaliseringen bidrar imidlertid til et større volum og økt hastighet i forflytningen av mennesker, dyr og mat.

Smittefrykt har i flere hundre år begrunnet tiltak som har hindret internasjonal handel og reisevirksomhet. Mange ganger har slike tiltak vært fornuftige og har stoppet spredningen av smittsomme sykdommer. Andre ganger har smittefrykt vært et påskudd for handelspolitiske tiltak. Under utbruddet av pest i 1993 i India innførte en rekke land dyptgripende tiltak mot India, for eksempel stopp i all flytrafikk og import fra India. I forhold til behovet for smittevern var tiltakene helt urimelige og unødvendige.

Frykten for smitte kan derfor få større konsekvenser enn den reelle faren for smitte. Medlemslandene i Verdens helseorganisasjon har sluttet seg til bestemmelsene i Det internasjonale helsereglementet. Formålet med dette er å oppnå størst mulig sikkerhet mot internasjonal spred-

ning av smitte med minst mulig hindringer for internasjonal handel og reisevirksomhet. Reglementet skal beskytte land som opplever utbrudd av smittsomme sykdommer, mot vilkårlige tiltak fra andre land. Reglementet gir derfor bestemmelser om hvilke tiltak land kan iverksette mot hverandre. Likevel har det vist seg at enkelte land vegrer seg mot å rapportere tilfeller av visse sykdommer av frykt for å bli utsatt for handelshindrende tiltak.

Alle diagnostiserte tilfeller av visse smittsomme sykdommer i Norge meldes fra de mikrobiologiske laboratoriene og de behandlende legene til Folkehelseinstituttet, som bearbeider opplysningene og utgir ukentlige oversikter for helsetjenesten. Importerte dyr, mat og fôr har hittil *ikke* ført til noen endring av situasjonen for smittsomme sykdommer i Norge.

Mennesker som reiser ut fra Norge og deretter kommer hjem, og utlendinger som kommer til Norge, utgjør imidlertid en stor andel av de smittede. Hvert år reiser anslagsvis mer enn én million personer på utenlandsreiser fra Norge. I 2001 ble det meldt 3 648 sykdomstilfeller hvor det antas at personene ble smittet etter utreise fra Norge.

Boks 9.1 Karantene og Det internasjonale helsereglementet

Skip som fra 1374 – i kjølvannet av svartedauden – anløp Dubrovnik, måtte ankre opp utenfor havnen i 40 dager. Etter en langvarig sjøreise var dette tilstrekkelig lenge til at eventuell pest-smitte om bord kunne fare gjennom skipet slik at bare døde eller immune mennesker og rotter var tilbake når det la til kai. De 40 (italiensk: quaranta) dagene ga opphav til begrepet karantene.

Karantene forble i mer enn 500 år et viktig smitteverntiltak i Europa. I USA ble karantene-systemet særlig utviklet i siste halvdel av 1800-tallet, da landet opplevde en sterkt økende innvandring fra Europa, med forfulgte jøder fra Russland som en stor gruppe. Mange mente at de fattige innvandrerne var en fare for folkehelsen. Grunnen var derfor beredt da det i 1892 brøt ut epidemier av først flekktyfus og siden kolera i New York. Jødiske flyktninger som nylig var ankommet med dampskipet Massilia, ble gjort til syndebukker og flyttet med makt fra byen til karantenestasjoner på øyer i havnebasenget. Karantene ga en medisinsk begrunnelse for ytterligere å isolere og stigmatisere en undertrykt gruppe.

Karantene ble etter hvert ensbetydende med

isolering av mennesker og dyr som krysset landegrensene. Ved å nekte innreise før individene var garantert smittefrie, skulle man hindre import av smittestoffer og dempe befolkningens frykt for epidemier. Dagens omfattende og raske internasjonale transport av mennesker gjør at karantene i denne betydningen nå i praksis er umulig. Ny kunnskap om smittemåter gjør dessuten at karantene ofte fremstår som irrelevant. Andre smitteverntiltak, som overvåking, immunisering, oppsporing og sanering av smitte, har redusert betydningen av karantene både som smitteverntiltak og som tiltak for å dempe frykt. Smittekontakter til pasienter med pest kan for eksempel få behandling som sanerer smitten i stedet for å bli satt i karantene.

I Norge ble karantenebestemmelsene av 1805 erstattet av karanteneloven i 1952. Den bygde på Verdens helseorganisasjons internasjonale helsereglement, som skulle samordne de enkelte lands karantenetiltak. Hensikten var å redusere hindringene for internasjonal handel og samkvem. Karanteneloven ble avløst av smittevernloven i 1995, men karanteneforskriften av 1953 gjelder fortsatt.

Blant de som reiste inn i Norge og som var smittet før de kom til Norge, ble det i 2001 meldt om 852 sykdomstilfeller. Data fra meldingssystemet viser at personer som kommer til Norge med smittsomme sykdommer, bare i sjeldne tilfeller smitter andre personer i landet. Norge er ett av de land som har best kontroll med de smittsomme sykdommene. Det er få alvorlige utbrudd, og få mennesker smittes med de alvorligste smittsomme sykdommene.

Situasjonen i mange andre land, herunder vårt naboland Russland, er betydelig verre. Det er derfor viktig å tilby god helseundersøkelse til nyankomne innvandrere og god behandling og smittevernveiledning til dem som har smittsomme sykdommer. Utfordringen er særlig stor der det avdekkes kroniske sykdommer som hiv-infeksjon og hepatitt B.

Verdens helseorganisasjon reviderer nå det internasjonale helsereglementet for ytterligere å beskytte land som melder om alvorlige smittsomme sykdommer på sitt territorium, og for å ta hensyn til nye sykdommer og nye strategier for smittevern. Internasjonalt smittevern dreier seg ikke lenger om å bygge stengsler ved grensene, men om å samarbeide om å bekjempe sykdommer der de finnes. Det forutsetter et internasjonalt samarbeid der et lands varsel om en epidemi følges av assistanse fra det internasjonale samfunnet, ikke av boikott. Norge deltar aktivt i revisjonsarbeidet.

EU har opprettet et *Nettverk* for epidemiologisk overvåking og kontroll med smittsomme sykdommer. Gjennom EØS-avtalen deltar Norge i nettverket. Under dette nettverket er det opprettet et system som binder landenes smitteverninstitutter (i Norge Nasjonalt folkehelseinstitutt) sammen i et system for tidlig varslings. Videre er det opprettet en rekke nettverk for enkeltsykdommer, samt et felles utdanningsprogram for feltepidemiologer. Gjennom dette programmet kan landene få assistanse ved alvorlige utbrudd av smittsomme sykdommer. Nettverket har utviklet seg raskt, og Kommisjonen og Rådet har uttrykt ønske om å opprette et koordinerende senter, et europeisk smitteverninstitutt, innen 2005.

Gjennom Barentsrådet bidrar Norge til blant annet vaksinasjonsprogrammene og bekjempelsen av tuberkulose i Nordvest-Russland. Norge har sekretariatet for Østersjøstatenes Aksjonsgruppe for smittevern. Formålet er å bidra til bedre smittevern i regionen, og Norge har lagt vekt på å inkludere Nordvest-Russland i samarbeidet. Nordisk Ministerråd støtter arbeidet med

smittevern i Nordens nærområder. Nasjonalt folkehelseinstitutt har siden 1998 ledet et nordisk-baltisk-russisk samarbeid mellom smitteverninstituttene i området.

Regjeringens smittevernpolitikk nasjonalt og internasjonalt er nedfelt i blant annet Smittevernloven og dens forarbeider, i Regjeringens Tiltaksplan for å motvirke antibiotikaresistens fra 2000, i Regjeringens Strategiplan for forebygging av hiv og seksuelt overførbare sykdommer fra 2001 og i Verdenshelseforsamlingen. Økt spredning av smittsomme sykdommer kan være en bivirkning av globalisering, men den reelle smittefaren kan forebygges. Følgende prinsipper ligger til grunn for Norges internasjonale smittevernpolitikk:

- Overvåkingen av smittsomme sykdommer må være internasjonal, slik at trusler i ett land blir kjent for andre land.
- Bekjempelse av smittsomme sykdommer må også være grenseoverskridende slik at andre land kan hjelpe det landet som har et smitteproblem.
- Internasjonale avtaler, i særlig grad Det internasjonale helsereglementet, må beskytte land som varsler om epidemier, mot unødvendige smitteverntiltak som kan true handel og reisefrihet.
- Helsepersonell og myndigheter må respektere den enkeltes rettigheter. Smittevern må ikke bli en medisinsk begrunnelse for fremmedfrykt, utestenging og stigmatisering. Syke mennesker skal ikke holdes igjen ved grensene, men bringes under behandling. Smittevern er ikke et argument mot menneskers reisefrihet.
- Russland må trekkes aktivt med i europeisk samarbeid om smittevern. Norge vil bidra til dette gjennom deltakelsen i smittevernarbeidet i EU, Østersjørådet, Barentsrådet og Nordisk Ministerråd.

9.9 Regjeringens mål

Økende avhengighet av telesektoren, etableringen av felles markeder for energiforsyning, integrasjonen av informasjonssystemer og kommunikasjonsnettverk, økt reisevirksomhet og internasjonaliseringen av matproduksjon har på ulike måter bidratt til å endre samfunnets sårbarhet. Både på den nasjonale og den internasjonale arena står vi overfor nye utfordringer i arbeidet for å ivareta enkeltmenneskets behov for trygghet og samfunnets sikkerhet, finansiere beredskapstiltak og

regulere og føre tilsyn med sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Regjeringen vil

- prioritere det nasjonale og internasjonale arbeidet for å forhindre og bekjempe terrorisme med et bredt sett av virkemidler, både av politisk, diplomatisk, juridisk, økonomisk og militær art,
- styrke arbeidet med forebyggende sikkerhet og beredskap innenfor viktige samfunnssektorer som telekommunikasjon, energiforsyning og petroleumsvirksomhet, herunder fremlegge en nasjonal strategi for informasjonssikkerhet,
- styrke samordningen av og effektivisere myndighetenes arbeid med samfunnssikkerhet, styrke samordningen av forskning innen samfunnssikkerhet, samt gjennomgå næringsberedskapen i lys av den globale integrasjonen og nye trusler,
- styrke arbeidet med å sikre forbrukeren tilgang på trygg mat, blant annet gjennom et fortsatt restriktivt regelverk for GMO, en styrking og harmonisering av regelverk og tilsyn, og for det formål fremlegge forslag til ny matlov,
- styrke det nasjonale og internasjonale arbeidet for å overvåke, forebygge og bekjempe smittsomme sykdommer.

10 Verdier, kunnskap, styresett og samarbeid

I en tid der verden knyttes stadig tettere sammen vil Regjeringen føre en politikk som bidrar til verdiskaping, fattigdomsbekjempelse og bærekraftig forvaltning av miljø og ressurser, nasjonalt og globalt. Regjeringen vil legge til rette for at det enkelte menneske skal kunne oppleve globaliserings tidsalder som en verden av muligheter. For å nå disse mål vil Regjeringen føre en politikk som er forankret i *verdier* og som vektlegger *kunnskap*, og der godt *styresett* og et sterkere *internasjonalt samarbeid* er nødvendige forutsetninger for å lykkes.

Menneskeverdets ukrenkelighet ligger til grunn for Regjeringens engasjement for å løse dette århundrets største utfordring – den globale fattigdommen, og for å sikre en bærekraftig utvikling der hensynet til kommende generasjoner blir ivarettatt. På samme måte styrer Regjeringens verdisyn innsatsen for menneskerettigheter og demokrati, for fred og forsoning, mot terrorisme, mot korrupsjon og handel med mennesker, for åpenhet og innsyn i virksomheten til internasjonale organisasjoner, og for toleranse og respekt for andre kulturer.

Fordi ikke alt kan eller bør styres gjennom lover, regler og bevilgninger, blir enkeltmenneskets verdier og holdninger avgjørende. Det enkelte menneske har ikke bare rettigheter, men også ansvar – for seg selv, for medmennesker og for miljøet. Regjeringen vil stimulere til økt verdibevissthet i samfunnet, ikke minst gjennom skoleverket, og hilser velkommen den økende bevisstheten omkring de etiske sider ved næringslivets virksomhet, spesielt med hensyn til miljøet og arbeidstakernes rettigheter.

Færre barrierer for økonomisk samkvem gir nye muligheter for mennesker med oppfinnsomhet, skaperkraft, dristighet og pågangsmot. Regjeringen vil bidra til å frigjøre disse kreftene. Kunnskap er nøkkelen til skaperkraft og grunnlaget for økonomisk utvikling og konkurransekraft. Utdanning og forskning skaper kunnskap, og vil derfor stå i sentrum for Regjeringens oppmerksomhet, både i vår nasjonale politikk og i kampen mot den globale fattigdommen.

Globaliseringen kan ikke frata nasjonale myn-

digheter ansvaret for utviklingen i eget land. Tvert imot stiller globaliseringen nye krav til staten og betydningen av å styrke nasjonale institusjoner. Dette tar Regjeringen på alvor. Godt styresett innebærer blant annet respekt for menneskerettighetene og demokratiske prinsipper, gode vilkår for frie media og rettssikkerhet, en effektiv forvaltning og gode kontrollfunksjoner, og en sunn økonomisk politikk som bidrar til balansert vekst og rettferdig fordeling.

For å innfri Tusenårsmålene og vinne kampen mot fattigdom må de fattige land selv foreta prioriteringer, lage strategier og gjennomføre en politikk som leder til fattigdomsreduksjon. Det internasjonale samfunn har på sin side ansvar for å bidra ved å etablere likeverdige og rettferdige rammebetingelser for handel, gjeld og investeringer, ved å øke bistanden og gjøre den mer effektiv gjennom bedre koordinering, avbinding og en klarere fattigdomsorientering, og ved å mobilisere og utnytte frivillige aktørers innsats og ressurser.

Vår egen velferd er avhengig av at Norge fortsatt kan høste gevinstene av deltagelse i det internasjonale økonomiske samkvemmet. Den økonomiske politikken må bidra til en balansert økonomisk utvikling, en effektiv ressursutnyttelse og et omstillingsdyktig næringsliv. Næringslivets konkurranseevne må styrkes gjennom en aktiv kunnskapspolitik med fokus på utdanning og forskning. Regjeringens mål er at Norge skal bli en ledende kunnskapsnasjon.

Globaliseringen stiller økte krav til helhet og samsvar i politikken. De nasjonale og internasjonale dimensjonene ved politikken må ses i sammenheng, og politikken på ulike samfunnsområder må virke i samme retning. Regjeringens handlingsplan for bekjempelse av fattigdom i sør er et instrument for å sikre et best mulig samsvar mellom utviklingspolitikken og andre politikkområder. På samme måte er det tanken at den nasjonale handlingsplanen for bærekraftig utvikling – nasjonal Agenda 21 – skal sikre at politikken på ulike områder bidrar til en bærekraftig utvikling.

Internasjonalt samarbeid blir stadig viktigere for å kunne håndtere utfordringer som de enkelte

stater ikke kan møte hver for seg. Vi er avhengig av samarbeid med andre land for å fremme våre interesser, og for å følge opp vårt engasjement i møtet med de store globale utfordringene.

Erkjennelsen av at felles utfordringer krever felles løsninger har stått sentralt i norsk utenrikspolitikk i hele etterkrigstiden. Regjeringen vil videreføre og styrke denne hovedlinjen grunnlagt på aktiv støtte og deltakelse i multilateralt samarbeid.

Med globaliseringens utfordringer er dette enda viktigere. Sterke multilaterale institusjoner er viktige instrumenter for å sikre at mindre og fattige land kan dra nytte av globaliseringens muligheter. Dette forutsetter imidlertid også at Norge bidrar til reform og deltar aktivt i utformingen av politikken i de multilaterale institusjonene.

Regjeringen vil legge stor vekt på å styrke FN og FNs ressursgrunnlag, og den rolle FN spiller i utviklingen av felles mål og en helhetlig tilnærming til global sikkerhet, fattigdomsbekjempelse og en bærekraftig utvikling.

Regjeringen vil delta aktivt i den nye forhandlingsrunden i WTO for å sikre norske eksportnæringer best mulig rammebetingelser, samtidig som de fattigste landenes behov og hensynet til miljøet blir ivaretatt.

Regjeringen vil bidra til arbeidet i de internasjonale finansinstitusjonene for å sikre stabilitet i finansmarkedene og redusere gjeldsbyrden til fattige land, samt prioritere arbeidet for å styrke fattigdomsorienteringen og mottakerorienteringen i virksomheten til de multilaterale finansieringsinstitusjonene.

Regjeringen vil aktivt følge opp samarbeidet om økonomiske og sosiale spørsmål i OECD, spesielt med hensyn til kampen mot korrupsjon, økonomisk kriminalitet, hvitvasking og skatteparadis, og for godt styresett, reguleringsreform og en effektiv konkurransepolitikk.

Regjeringen vil arbeide for å styrke FNs rolle i arbeidet for bærekraftig utvikling, forsvare de grunnleggende prinsippene for en bærekraftig utvikling og bidra til å styrke samordningen av det internasjonale miljøarbeidet.

Regjeringen vil styrke innsatsen mot korrupsjon, nasjonalt og internasjonalt, blant annet i tilknytning til utviklingssamarbeidet og i arbeidet med en ny FN-konvensjon mot korrupsjon.

Regjeringen vil bidra til å rette oppmerksomheten mot den sosiale dimensjonen ved globaliseringen, både gjennom den ordinære virksomheten i ILO, i oppfølgingen av Verdenskommisjonen for den sosiale dimensjon ved globalisering, og ved å oppmuntre til tettere samarbeid mellom ILO, WTO, IMF, Verdensbanken og FN.

Utenriksdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Utenriksdepartementet av 28. mars 2003 om en verden av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer blir sendt Stortinget.

