

Finansdepartementet  
Akersgt. 40  
Postboks 8008 Dep.  
0030 Oslo

Vår ref.: Pål Prestrud/KLI

9515

Deres ref.:

Dato: 15.08.2007

## Høring – utkast til Norges strategi for bærekraftig utvikling (BS)

CICERO Senter for klimaforskning takker for anledningen til å avgi høringsuttalelse.

Uttalelsen er sentrert rundt følgende punkter

1 *Hvorfor ønsker den norske stat en strategi for bærekraftig utvikling?*

- Problemområder og institusjonelle grep
- Finansdepartementets koordinator rolle

2 *Et bredt og omfattende bærekraftsbegrep – og en "sjekkliste"*

- *Sjekkliste: Økonomisk og sosial utvikling*
- *Sjekkliste: Bærekraft på naturkapitalområdet*
- *Sjekkliste: Bærekraft og klimaendringer*
- *Sjekkliste: Internasjonalt samarbeid og internasjonal utvikling*

Vår viktigste kommentar til BS-utkastet er at det mangler et reelt fremtidsperspektiv. Dette illustreres kanskje best i følgende observasjoner:

- ingen eksplisitt målsetting spesifiseres (strategien er snarere motivert av at den kortsiktige Soria Moria erklæringen lovet en ambisiøs politikk for bærekraftig utvikling, og av at strategien skal erstatte noen tidligere dokumenter, s4).
- utkastet fokuserer på globale utfordringer (sitat, s 4, s7, s9), uten å diskutere hvordan man ser for seg at Norges valg påvirker andre nasjoners atferd (for eksempel i form av virkemidler, eller ved eksemplets makt, etc) på annen måte enn gjennom avtaler
- utkastet er preget av manglende forslag om langsiktige veivalg som må være hovedpoenget med en bærekraftsstrategi
- diskusjonen av virkemiddelbruk kunne styrkes ved å klargjøre ansvarsforhold med hensyn til hvem som handler, og hvordan

I tråd med dette hadde vi gjerne sett at BS-utkastet fokuserte mer på institusjonell forankring og institusjonelle grep. En sterkere forankring i de mange utredninger og forskningsrapporter som foreligger på mange av de områdene som omfattes av strategien, og et sterkere fokus på fagetatens og departementenes rolle i implementeringen, ville styrket planen. Handlingsregelen et eksempel på et institusjonelt grep som historisk har lagt solide føringer langt frem i tid. Vi savner flere.

Et eksempel på en langsiktig utfordring som ligger foran oss er klimautfordringen.

Lavutslippsutvalget beskriver utslippsreduksjoner innenlands uten å bruke verken kvotekjøp eller industrinedleggelse, men ved teknologibaserte innenlandske utslippsreduksjoner. Med unntak av karbonfangst og lagring i Norge har BS-utkastet unnlatt å ta forpliktende grep i retning av utslippsreduksjoner hjemme, og teknologisk utvikling. Utslippende sektorer i Norge gis dermed grunn til tvil om fremtidig press på egne utslipp, på grunn av åpenheten for kvotekjøp ute. Vi er av den oppfatning at man dermed legger for stor vekt på kostnadseffektivitet, et kriterium som i praksis ender opp med å vektlegge kortsiktige hensyn. De langsiktige målsettingene, tiltakene og virkemidlene som er behandlet i regjeringens klimamelding som ble lagt fram før sommeren burde vært inkludert i BS-utkastet

### **Hvorfor ønsker den norske stat en strategi for bærekraftig utvikling?**

I den grad spørsmålet stilles eller besvares i utkastet til strategi er begrunnelsen at man ønsker å følge opp den kortsiktige Soria Moria (SM) erklæringen. En bedre begrunnelse for en bærekraftsstrategi er at enkelte utfordringer og politikkområder fortoner seg annerledes når man ser på dem i et langsiktig lys. En større oppmerksomhet om det langsiktige ville innebære at

- a) man konsentrerer seg om, og justerer ambisjonene til det man ser det kan vinnes bred politisk enighet om, hvilket vil si at politisk baserte snuoperasjoner representerer en liten trussel;
- b) man konsentrerer seg om institusjonelle og strukturelle grep heller enn om reversible politikk-reformer, slik at man endrer forventninger og plasserer ansvar,.

### *Problemområder og institusjonelle grep*

Det norske bærekraftsbegrepet – det brede som omfatter kapitalstørrelser – spør om vi forvalter formuen (fellesformuen, etc), inkludert naturkapitalen, menneskekapitalen, slik at fremtidige generasjoner kan få det minst like godt som oss (Brundtland, Hicks). Det utfordrende med begrepet er naturligvis å sikre gjennomføring og oppfølging, inkludert gjennom generasjonsskifter og politikkers krusninger. Er det slik at det finnes institusjonelle grep som påvirker adferden, inkludert i politikken, også i fremtiden? Litteraturen her er delt og kontroversiell, men vi vil vise til fire eksempler for å antyde at muligheten er til stede:

- En uavhengig sentralbank. Makroøkonomisk og pengepolitisk styring gjennom en uavhengig sentralbank har gitt store gevinster nettopp fordi den gir en viss isolasjon mot kortsiktig politisk press.
- Handlingsregelen. Handlingsregelen, også den en tilstrebeelse mot hypotetisk uavhengighet, gis likevel av mange en viss ære for langsiktig fornuftig økonomisk styring i et Norge.

- Loven om truede arter (endangered species act). I USA har loven om truede arter (og noen andre lover) vist seg å være et viktig bolverk nettopp fordi den i kombinasjon med uavhengige domstoler har satt faste grenser der det i mange tilfeller ellers ville vært fristende å la verneinteresser vike når konflikt oppstår.
- Informasjon, adgang til informasjon, og 'det åpne samfunn'. BS utkastet nevner Grunnloven og Århuskonvensjonen som stadfester retten til miljøinformasjon. Generelt er den åpne informasjonsflyten i demokratiske samfunn et effektivt middel til å forplikte både stat og bedrifter, og kanskje spesielt på slike områder som miljøvern, der skjult handling og tilbakeholdt informasjon svekker samfunnskontrakten. BS burde spesifisere strategiske grep som kan gjøre informasjon til et kraftigere virkemiddel.

Innenfor viktige områder har man i Norge i de senere tiår fått fasthet og strategiske føringer gjennom tilknytningen til Europainstitusjonene (rettsinstanser spesielt, men også andre). I praksis er gjerne tunge institusjonell føringer vanskelig å oppnå i små suverene stater. Derfor vil vektlegging av EU institusjonene (og FN, for den saks skyld), med en klar strategi som innebærer at Norge betrakter samsvar med EUs politikk og tilknytning til EUs institusjoner (uavhengig av eventuelt medlemskap) som en viktig langsiktig føring, være et potensielt kraftfullt valg i en bærekraftsstrategi. Innenfor klimapolitikken har Norge benyttet seg av dette, men kanskje i mindre grad enn det som er mulig og nyttig. På andre viktige områder, som i rettspleie, i konkurransepolitikken, i industri og næringspolitikken, i handelspolitikken, i finans- og eierskapspolitikken har europeiske institusjoner vært med på å gi en nyttig fasthet, og derved redusert kostnadene ved konflikter, snuoperasjoner og politisk lobbyvirksomhet. I miljøpolitikken har dette potensialet til en viss grad vært utnyttet, men ikke i den grad som er mulig.

I forhold til utkastet ser vi viktige institusjonelle grep som mangler. Vi argumenterer nedenfor med at bærekraft må sjekkes mot en 'liste' av 'problemområder' (eller aktivitetstyper, assets, på engelsk), ikke så ulik listen over indikatorer som nå foreslås brukt. Men i bruken av indikatorer ligger det en fare for at man ikke får en grundigere innsikt i hvordan problemområdet utvikler seg eller om hva som gjøres med det. Indikatorene må derfor følges av en grundig faglig vurdering foretatt av etater med faglig tyngde og politisk uavhengighet.

#### *Finansdepartementets rolle som ansvarlig for koordineringen av bærekraftstrategien*

Et interessant institusjonelt grep som ligger i utkastet er å legge ansvaret for koordineringen av arbeidet med bærekraftig utvikling til Finansdepartementet. Forslaget er interessant fordi Finansdepartementet har tverrsektorielt ansvar, analytisk kompetanse, og potensiell autoritet, inkludert finansielt. Men det er også risikabelt, og vi vil fremheve to grunner. Den ene er at departementet har mange andre oppgaver, og spesielt blant disse er å sørge for fiskal disiplin, noe som gjerne innebærer å saldere det som er lite viktig på kort sikt mot det som enten er skrikende viktig på kort sikt eller godt forsvart av sektorinteresser. En utfordring med å gi finansdepartementet denne oppgaven blir derfor å sørge for at de langsiktige målene, de som er spesielle for bærekraft, får sine forsvarere og sine institusjonelle kanaler, for eksempel via rettsapparatet. Dette er ikke lagt vekt på i utkastet.

Den andre grunnen til at det kan være lite hensiktsmessig å legge ansvaret til Finansdepartementet er utfordringene som da oppstår med å gi strategien en praktisk utforming. Siden bare noen få av de utfordringene som er spesielle for bærekraft er avhengige av budsjettdisposisjoner – mange flere er avhengig av andre virkemidler – må man gå grundig til verks i å strukturere finansdepartementets rolle, virkemidler og måling mot måloppfyllelse (accountability).

### **Et bredt og omfattende bærekraftsbegrep - og en 'sjekklister'**

Et bredt, kapitalbasert bærekraftsbegrep har vært viktig i norsk og internasjonal debatt, knyttet både til Hicks' inntektsbegrep og til Brundtlandkommisjonens definisjon (at dagens generasjon lar fremtidige generasjoner få det like godt, minst, som dagens). Begrepet er knyttet både til bevaring av natur og sparing, slik at hvis en kapitalstørrelse reduseres (ved petroleumsutvinning, for eksempel), så skal andre øke tilsvarende for ikke å ha redusert velferdsmulighetene i fremtiden. Vi er litt forbauset over hvor lite dette prinsippet er brukt i strategien, nettopp siden det kan være nyttig for å binde sammen enkeltelementer til en strategi, og til å kommunisere viktige strategiske føringer for politikken.

Nå er det ikke generelt lovende verken politisk eller akademisk å uttale seg om i hvilken grad menneskeskapt kapital kan erstatte naturkapital (se nedenfor), så det er ikke på alle områder dette er fruktbart i praksis. Eksempelvis ville det være umulig å fastslå om dagens reduksjon i regnskog internasjonalt er bærekraftig fordi den kommer i en sammenheng med oppbygging av andre kapitalstørrelser som hus og maskiner og kunnskap.

Men på noen områder er det brede kapitalbaserte bærekraftsbegrepet veldig nyttig, og et eksempel er at begrepet har inspirert Norges nokså vellykkede institusjonelle grep for å utvinne petroleum samtidig med at petroleumsformuen bevares (ved oppbygging av andre aktiva utenlands).

Når strategiutkastet unnlater å fremheve at denne siden ved forvaltningen av petroleumsformuen kan være en modell for å fremme bærekraftsbegrepet så er det uheldig fordi man går glipp av en sjanse til å kommunisere hvordan bærekraftsbegrepet er nyttig og bør få institusjonelle implikasjoner på mange områder. Når man senere skal ta stilling til spørsmål som er akademisk og politisk utfordrende, så ville det kapitalbaserte bærekraftsbegrepet ha vunnet styrke gjennom anvendelse på områder som er plankekjøring, akademisk og politisk.

Det er derfor vår oppfatning at det brede kapitalbaserte bærekraftsbegrepet bør få en mer sentral rolle i strategien. Vi har imidlertid sympati for den filosofi som gjennomsyrrer behandlingen av BS utkastets temaområder, nemlig at bærekraft på mange spesielle områder (som klimaendring og andre naturforvaltningstemaer) faktisk må behandles hver for seg, slik at bærekraftstesten blir en sjekklister etter temaområde heller enn en fundamental og bred test der en veier forverring på noen områder mot forbedring på andre.

*Sjekkliste: Økonomisk og sosial utvikling*

For bruken av bærekraftsbegrepet på økonomisk og sosial utvikling (avsnitt 6.6) er det interessant å se nærmere på indikator 13, dekomponering av Ola Nordmanns inntektskilder. Fremstillingen har noen svakheter (eksempelvis er vel oljevirkosomheten med på å presse opp knappheten på arbeid, noe som leder til at betydningen av oljen er undervurdert og arbeid overvurdert), og følgende poenger burde også vært behandlet i strategitkastet:

- først hvor avgjørende det er for nasjonens ve og vel at arbeidsmarkedet og arbeidsstyrken fungerer godt. I denne sammenheng burde en se kritisk på ikke bare langtidsledige og uføre (indikator 17), men også på pensjonsordninger og sykkelighet, og på folks arbeidsmarkedsdeltakelse gjennom livsbanen. En snever økonomisk – og svært viktig – analyse av bærekraft for Norge noe frem i tid gjør det vel ganske klart at enten må nordmenn arbeide mer enn de har tenkt, eller må utlendinger arbeide mer i Norge enn prognoser tilsier, eller kanskje må Nordmenn bo mer i Spania enn de har tenkt.

- dernest er det misvisende å benevne arbeidsavlønning med avkastning på menneskekapital (og miljøkapital). Dette er viktig på to måter. For det første er det jo i stor grad slik at norsk avkastning på arbeid er en knapphetspris vel så mye som en avkastning på kompetansen. Utenlandske arbeidere i Norge, immigrert eller ikke, kan jo på sett og vis øke vår menneskelige kapital, men det er vel så nyttig å tenke på dem som avhjelping av knapphet i arbeidsstyrken, siden vi da får fokusert på institusjoner som skal få arbeidsmarkedet til å fungere bedre. Dernest er benevnelsen menneskekapital uheldig fordi den gir anledning til selvtilfredshet i Norge med hensyn til utdanningsinvesteringer, uavhengig av om utdanningen er fremtidsrettet og av høy kvalitet. Et sterkere fokus på institusjonell reform med hensyn til arbeidsmarkedet, integrering av innvandrere, utdanning og forskning som er fremtidsrettet og av høy kvalitet bør inkluderes i bærekraftsbegrepet.

- endelig er benevnelsen menneskekapital misvisende i relasjon til at landets offentlige forskningsbudsjetter og landets samlede forskningsinnsats og dens innretning ikke er nevnt i BS utkastet. Samlet forskningsinnsats er et av de feltene der det er viktig å gi strategiske føringer, eksempelvis fordi arbeidsgivere og kapitaleiere trenger å vite hva som kan komme av kunnskap og fordi unge trenger å vite om doktorgrader kan fullføres og kan lønne seg. Skiftende reformpress og andre kursendringer så vel som 'hvileskjær i forskningsbudsjettene' vanskeliggjør arbeidet med å gi stødige forventninger til de mange som skal ta tilknyttede beslutninger. Derfor trenger BS å være mer spesifikk med hensyn til den rolle forskningen og forskningsinstitusjonene gir i et langsiktig perspektiv (om behovet for FOU på energiteknologi, se nedenfor).

- i indikator 13 fremkommer det hvor liten økningen er over tid i Ola Nordmanns inntekt som har sitt opphav fra kapital. Siden kapitalmengden må ha økt betydelig i den aktuelle tyveårsperiode er det intuitivt å fastslå at problemene med lav kapitalavkastning i Norge vedvarer. En institusjonell orientering mot bærekraftig utvikling vil derfor nødvendigvis måtte fokusere på om vi har innrettet våre institusjoner mot effektiv ressursutnyttelse, inkludert selvfølgelig utnyttelsen av arbeid og kapital. Skattesystemer og andre skjevheter gir oss lav kapitalavkastning bl a gjennom overkapitalisering i sektorer som også resulterer i høy innsats av energi og andre miljøintensive innsatsfaktorer (som i boligsektoren og i landbruket).

*Sjekkliste: bærekraft på naturkapitalområdet*

Det mest spennende ved det brede kapitalbaserte bærekraftsbegrepet – spørsmålet om hvorvidt og hvordan menneskeskapt kapital kan substituere for tapt naturkapital – er også det som i stor grad gjør det unyttig som praktisk operasjonelt verktøy på mange områder. Den forenkling som er nødvendig er simpelthen å etablere en slags sjekkliste for den type naturkapitalstørrelser man ønsker å sjekke utviklingen på, for så å se på to spørsmål:

- a) er den fysiske status i negativ eller positiv utvikling, inkludert ved hjelp av scenarier for fremtiden?
- b) hva gjøres, institusjonelt og politisk, for å påvirke utviklingen på det gitte området.

Vi har valgt ut noen få områder å kommentere, og vi er naturligvis særlig opptatt av det globale klimaet. Klima er et felt der det er liten eller ingen tvil om at den fysiske tilstand vil være i negativ utvikling i mange år fremover, og at også for nasjonen Norge er det et interessant spørsmål om utslippene kan bringes ned og på hvilken måte. CICERO vil bruke sine kommentarer på dette og på andre områder også til å illustrere vår oppfatning av at det er viktig med institusjonelle, forpliktende grep.

*Sjekkliste: bærekraft og klimaendringer*

Spesielt på klimaområdet er det åpenbart at ingen politikk eller tiltak er nyttig om de ikke er varige, og at lite som gjøres i dag er viktig om det ikke påvirker eller legger føringer for utslipp i fremtiden. Spesielt på klimaområdet hadde det derfor vært nyttig om strategien diskuterte institusjonelle grep av betydning for fremtidig adferd både i den private og i den offentlige sfære.

Videre er klimaområdet egnet som illustrasjon på at bærekraft ikke lar seg overvåke ved å sjekke om fysiske indikatorer viser forverring, siden det mest bærekraftige man kan håpe på er at et fornuftig samarbeid er under utvikling.

Dessverre er det slik at:

- det internasjonale samarbeidet gjennom Kyotoavtalen unnlater å legge føringer for utslippsatferd lenger frem enn til 2012;
- Kyotoavtalen, bl. a. på grunn av sin begrensede tilslutning men også på grunn av markedsåpningen stiller beskjedne og usikre krav til utslippsbegrensninger i Norge, selv for perioden 2008-2012;
- Norsk politikk har unnlatt å styrke og supplere disse føringene, så det er usikkert i alle sektorer hvilket press for utslippsreduksjoner som vil eksistere både i 2008-12 og før og etter;
- Utover 2012 er det høyst usikkert både hvor stramt regime vi vil få for utslippsreduksjoner og hvor mange nasjoner som vil gi sin tilslutning

Spesielt på klimaområdet er det slik at det er forventninger om kostnader ved utslipp i fremtiden som skal levere utslippsreduksjonene, og utslippsreduksjonene skal i hovedsak leveres av privat sektor som følge av offentlig politikk. Derfor ville det vært nyttig om utkastet til strategi hadde vært mer orientert mot den grunnleggende utfordring det er å skape forventning overalt om at utslippene skal ned.

Utkastet til strategi er godt og klart når det gjelder viktigheten av effektive avtaler (s 21-23), men burde være klarere på hva og hvordan Norge skal arbeide for slike, og for andre former for effektivt samarbeid. Avsnittet om arbeidet med langsiktig klimapolitikk skisserer hva som skjer internasjonalt, uten at andre implikasjoner er trukket opp for Norge enn de som vedrører kvotekjøp og kvotepriser. Etter vår mening burde man i tillegg tatt opp følgende:

- På hvilken måte skal Norge arbeide for effektivt internasjonalt samarbeid fremover, inkludert med hensyn til strategi for post 2012?
- Hvis Norge opprettholder sitt langsiktige signal til norske utslippskilder om at 'vi får se hvor store utslippsreduksjoner vi skal ta hjemme', hvordan skal man da signalisere til norske selskaper og norske innovatører og investorer at Norske utslipp skal ned?
- Hvis man mener akselerert implementering av eksisterende karbonfattig teknologi (alt fra energieffektivitet til fornybar energi) kan bidra til:
  - a) å få ned utslippene og
  - b) å få ned kostnadene internasjonalt ved utslippsreduksjoner, blir det avgjørende spørsmål hva skal man da gjøre i Norge med stimuli og forventningene til deres varighet og nivå?

I tillegg til disse punktene er det vår oppfatning at både dagens klimaregime og tenkelige klimaregimer ikke kan klare å gi tilstrekkelig stimulus til langsiktig teknologiutvikling bare ved hjelp av forventede utslippskostnader. En konsekvens av dette er at verden og Norge trenger å bruke langt større offentlige midler til forskning, utvikling og implementering innen energiteknologiområdet.

Vi tror Norge bør

- arbeide for internasjonalt samarbeide på teknologiområdet (avtaler om FoU, for eksempel)
- selv investere mye, i samarbeid med privat sektor, i FOU på energiteknologi, slik Norge nå gjør innenfor karbonhåndtering (hvorfor er dette ikke satt i strategisk kontekst i utkastet?);
- støtte de insentiver innenlands som gis av forventede utslippskostnader ved stimuli både via akselerert implementering av eksisterende teknologi (kanskje sterkere enn ørene per kwh som nå gis) og via strategisk forpliktende utslippsreduksjoner i bransjer og teknologier der Norge har egne utslipp.

#### *Sjekkliste: Internasjonalt samarbeid og utvikling*

Et problematisk aspekt ved å trekke internasjonalt samarbeid og utvikling frem som et betydelig punkt i utkastet til bærekraftstrategi (BS) er naturligvis at her er Norge og spesielt den norske stat en liten aktør med begrenset innflytelse. Det bør derfor være nødvendig å fokusere på hva Norge kan og vil og skal gjøre selv, inkludert for å påvirke andre aktører. Viktige indikatorer for dette viktige områdets bærekraft (befolkning, levealder, inntekt, fattigdom, tusenårsmål, tabellene 3 t.o.m. 7) representerer indikatorer som Norge bare i liten grad kan påvirke gjennom andre lands atferd (fordi vi er så små). Det ville derfor vært nyttig om utkastet la mer vekt på strategiske trekk for å påvirke andres adferd (eller alternativt valgte å bruke mindre plass på internasjonale indikatorer Norge har liten innflytelse på direkte).

Vi tror fruktbare kanaler for Norges påvirkning internasjonalt er mange, og de inkluderer samarbeid innenfor Norden og Nordvest-Europa, samarbeid med USA, samarbeid med India og Kina, og samarbeid gjennom 'verdensinstitusjonene' FN, Bretton Woods, og WTO.

Norge er uten tvil en viktig aktør internasjonalt både gjennom nivået og gjennom innretningen på sin bistand. Og en skal ikke se bort fra at Norge og lignende land påvirker andre, inkludert når man kombinerer klar tale med et godt eksempel. Norge legger uten tvil intensjoner (og resultater) i dette arbeidet om å påvirke andre nasjoner både gjennom bistandens direkte dialog, og gjennom dialogene knyttet til det multilaterale samarbeidet. Det er derfor synd om ikke en strategi for innflytelse internasjonalt kan trekkes opp i BS (eksempelvis kunne den være Nordisk fokusert, Europafokusert, fokusert på de multilaterale institusjonene, etc.

Vi er for øvrig glade for den rolle miljø, energi og klima har fått i planene for fremtidig Norsk utviklingssamarbeid, og ser gjerne at BS fremhever grep som kan sikre at: i) innsatsen konsenteres (så den ikke blir for spredt); ii) kombineres med en vilje til å arbeide proaktivt med næringsutvikling i miljø- og klimasensitive sektorer der Norge har spesielle interesser og kompetanse (som marint, i energisektoren, i skogbruk).

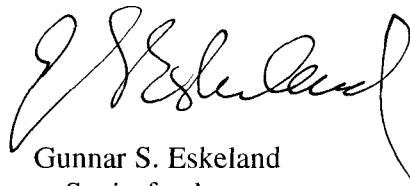
For øvrig er vi fornøyde med at emnet 'kvalitet i bistanden' er med i BS utkastet, men vil oppfordre til at man på Norges vegne her går dypere enn til de store tall og kvalifisering med hensyn til styresett (selv om denne er viktig). De senere års fokusering (inkludert i BS) på FN og på tusenårsmålene internasjonalt bærer i seg mye godt, men representerer også en trusel i det at vi alle styrer mot indikatorer og blir like og ansvarløse utover indikatororienteringen. Norsk fokus på miljø- energi- og klima vil være en kvalitetsdimensjon som krever hardt arbeid, risikovilje og individuell oppfølging. Indikatoren er naturligvis kontrollerbar direkte for Norge, og det er også handelspolitikken og åpenheten Norge viser for varer fra fattige land. BS burde nok i større grad erkjenne viktigheten av Norsk handelspolitikk og landbrukspolitikk for u-landenes fremgang, spesielt hvis man tar vår oppfordring til følge om å se konkret på hvorvidt Norge påvirker og kan påvirke andre rike land.

Vennlig hilsen

**CICERO Senter for klimaforskning**



Pål Prestrud  
Direktør



Gunnar S. Eskeland  
Seniorforsker