

## Notat

---

Dato: 5.06.2007

### **Oppdatering av indikatorsettet for bærekraftig utvikling**

*I forbindelse med at det lages en oppdatert strategi for bærekraftig utvikling skjer det også en gjennomgang av indikatorsettet for bærekraftig utvikling. Det er utviklet 18 indikatorer for å måle framgangen i arbeidet med bærekraftig utvikling. Under arbeidet med strategien er det kommet inn ulike forslag til endringer. Notatet drøfter kriterier for valg av indikatorer for bærekraftig utvikling og kommenterer i lys av dette forslag til justeringer i indikatorsettet. Indikatorene er resultat av et omfattende arbeid, og det bør være en høy terskel for endring. Et viktig hensyn i vurderingen er å ikke vanne ut indikatorsettet gjennom utvidelser og indikatorer med begrenset relevans og dermed miste fokus på bærekraftig utvikling.*

### **Kriterier for valg av indikatorer**

Indikatorsettet er del av Norges strategi for bærekraftig utvikling som fokuserer på hvordan Norge kan bidra til en bærekraftig utvikling globalt, og på hvordan vi skal sikre bærekraftig utvikling nasjonalt.

Det ligger et omfattende arbeid bak det eksisterende indikatorsettet. Det ble nedsatt et ekspertutvalg høsten 2003 for å komme med forslag til indikatorer. Utvalget skulle angi status og peke på utfordringer for en bærekraftig utvikling og bidra til å fokusere på virkemidler og tiltak som sikrer samfunnsøkonomisk effektiv bruk av ressursene. Utvalgets mandat slo fast at hovedindikatorene skal konsentrere seg om de mest sentrale utfordringene. Utvalget fikk beskjed om å trekke på internasjonalt arbeid med indikatorer og at indikatorene skulle være mest mulig sammenlignbare med de som brukes i andre land.

Utvalget avga sin rapport til finansminister Foss våren 2005 i NOU 2005: 5 Enkle signaler i en kompleks verden – Forslag til nasjonalt indikatorsett for bærekraftig utvikling. Utvalgets forslag ble i stor grad lagt til grunn for indikatorsettet for bærekraftig utvikling. Den rød-grønne regjeringen ga sin tilslutning til hovedtrekk i politikkområder og indikatorer fra forrige regjering, men ønsker blant annet en større fokusering på sosiale aspekter ved bærekraftig utvikling.

Indikatorutvalget la et ressurs- eller nasjonalformuesperspektiv til grunn for arbeidet med indikatorene:

- En bærekraftig utvikling fordrer et stabilt eller økende velferdsnivå.
- Velferden produseres ved bruk av ressurser som realkapital, naturressurser eller menneskelig arbeidskraft og kompetanse.
- Skal velferdsnivået opprettholdes eller økes på lang sikt, må den samlede ressursbasen velferden bygger på, bevares og helst bygges ut.

Fordi ulike typer kapital ikke kan erstatte hverandre fullt ut er det behov for indikatorer som kan vise hvordan ulike deler av nasjonalformuen utvikler seg. Fordi det på miljøområdet er viktig å ikke tråkke over terskelverdier er det spesielt viktig å ha med indikatorer på områder med stor grad av irreversibilitet, slik som klima, biologisk mangfold og miljøgifter.

Utvalget understrekte at det er en reell trussel mot nytten av indikatorer at indikatorsystemet blir for omfattende og gjør at man "ikke ser skogen for bare trær". Kriteriene for utvalgets valg av indikatorer er basert på tre overordnede faglige synspunkter:

- Indikatorer skal ikke gi fullstendig informasjon
- Indikatorsettet må være begrenset
- Utvikling av et indikatorsett er en dynamisk prosess

Utvalget la åtte kjennetegn ved gode indikatorer til grunn for bærekraftsindikatorerne:

1. Indikatorerne må kunne gi brukerne rask oversikt over et tema, være kommunikative og fortelle mottakeren noe.
2. Indikatorer skal velges ut for sentrale samfunnsmessig prioriterte problemområder. Indikatorsettet skal gjenspeile noen få hovedproblemstillinger innenfor de utvalgte områdene. Spesielt vil forhold knyttet til langsiktig utvikling og irreversibilitet få prioritet.
3. Indikatorsettet skal kunne knyttes til politiske mål og praktisk politikk.
4. Bærekraftig utvikling er et globalt ansvar. Indikatorsettet bør derfor i størst mulig grad være sammenlignbart med andre lands indikatorsett.
5. Det må finnes et solid sett med lite kontroversielle bakgrunnsdata for indikatorsettet.
6. Gitt at deler av den praktiske politikken skal implementeres på lokalt nivå, er det en fordel om indikatorsettet i størst mulig grad har lokal relevans.
7. Indikatorerne bør være følsomme for relativt små forandringer.
8. Det bør være mulig å analysere utviklingen eller sette opp scenarier på bakgrunn av indikatorene. Det er en fordel om de lar seg framskrive og kople til økonomiske modeller slik at den langsiktige utviklingen kan analyseres i forbindelse med politikkanalyser som for eksempel i Perspektivmeldingen.

Indikatorutvalget leverte et meget solidt arbeid, og dets råd har i svært stor grad blitt fulgt. Ut fra vurderingene over, sammen med erfaringene fra de siste to årene, vil vi legge vekt på at alle følgende kriterier bør oppfylles for inkludering av en indikator i indikatorsettet, nemlig at den:

- Er påvirkbar av norsk politikk.
- Er pedagogisk og forklaringskraftig.
- Er basert på gode data.
- Er viktig for å oppnå langsiktig, bærekraftig utvikling.
- Har effekt på kommende generasjoners velferd.

Det bør være en høy terskel for å endre på indikatorsettet. Mange tema omtales i bærekraftsstrategien, og vil følges opp framover, uten at de dermed bør dekkes av indikatorsettet.

Utkastet til oppdatert bærekraftsstrategi legger større vekt på sosiale forhold enn strategien og handlingsplanen for bærekraftig utvikling som ble lagt fram av regjeringen Bondevik II. Det er naturlig at dette reflekteres i indikatorsettet.

Statistisk sentralbyrå har fått et spesielt ansvar for å lage oppdaterte analyser av utviklingen i indikatorene. I den forbindelse er det naturlig at byrået trekker inn andre indikatorer som kan være av interesse for analysen.

### **Oversikt over eksisterende indikatorer etter temaområde**

#### *Internasjonalt samarbeid for en bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom*

Indikator 1. Offisiell norsk bistand som andel av bruttonasjonalinntekt

Indikator 2. Import fra afrikanske land og MUL i Afrika

#### *Klima, ozon og langtransporterte luftforurensninger*

Indikator 3. Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet

Indikator 4. Andel av Norges areal der tålegrensen for forsuring er overskredet

#### *Biologisk mangfold og kulturminner*

Indikator 5. Bestandsutviklingen for hekkende fugl i økosystemer på land

Indikator 6. Vannsystemer med god eller svært god økologisk status, ferskvann

Indikator 7. Vannsystemer med god eller svært god økologisk status, kystvann

Indikator 8. Tilstandsgraden i fredete bygg

#### *Naturressurser*

Indikator 9. Samlet energibruk pr. enhet brutto nasjonalprodukt

Indikator 10. Gytebestandens størrelse i forhold til gytebestandens «føre vår» grenseverdi for nordøstarktisk torsk

Indikator 11. Irreversibel avgang av produktivt areal

### *Helse- og miljøfarlige kjemikalier*

Indikator 12. Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer

### *Bærekraftig økonomisk utvikling*

Indikator 13. Netto nasjonalinntekt pr. innbygger fordelt på kilder

Indikator 14. Petroleumskorrigert sparing

Indikator 15. Generasjonsregnskapet: innstrammingsbehov i offentlige finanser som andel av brutto nasjonalprodukt

Indikator 16. Befolkning fordelt etter høyeste utdanning

Indikator 17. Uførepensjonister og langtidsarbeidsledige som andel av arbeidsstyrken

Indikator 18. Forventet levealder ved fødselen

## **En foreløpig vurdering av eventuelle endringer i indikatorene**

### *Internasjonalt samarbeid for en bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom*

#### ***Indikator 1. Offisiell norsk bistand som andel av bruttonasjonalinntekt***

Det er flere forslag om å endre indikatoren så den reflekterer kvalitative mål. Senter for utvikling og miljø (SUM) mener den bør fange opp hvorvidt bistand tar hensyn til miljø.

Det norske 1-prosentmålet er et tydelig mål og indikatoren bør derfor ikke endres. Høringsinstansene inviteres til å komme med forslag til gode kvalitative mål for effekten av bistand.

#### ***Indikator 2. Import fra afrikanske land og MUL i Afrika***

Den svensk-ugandiske evalueringsgruppen som har gjennomgått Norges politikk for bærekraftig utvikling, foreslår å endre indikatoren fra å måle importen til Norge fra minst utviklede land (MUL) relativt til samlet norsk import, til å måle minst utviklede lands eksport til Norge som andel av disse landenes totale eksport.

Forslaget har to svakheter: 1) Handelen mellom u-land øker raskt. Nevneren i indikatoren kan derfor øke raskt uavhengig av hva Norge gjør og gi negativ utvikling i en slik indikator. 2) Det er dårlige med data tilgjengelig for eksport fra MUL.

Evalueringsgruppen, SUM og ForUM foreslår også en supplerende indikator for om pensjonsfondet forvaltes slik at det bidrar til bærekraftig utvikling. Forslaget er ikke konkretisert.

## *Klima, ozon og langtransporterte luftforurensninger*

### ***Indikator 3. Norske utslipp av klimagasser relatert til Kyotomålet***

Ingen forslag til endringer.

### ***Indikator 4. Andel av Norges areal der tålegrensen for forsuring er overskredet***

Indikatoren vurderes erstattet med en indikator for utviklingen i utslipp i forhold til Norges internasjonale forpliktelser etter Gøteborgprotokollen. Protokollen inngår under Konvensjonen om langtransporterte luftforurensninger og trådte i kraft i 2005. Protokollen omfatter gasser som fører til forsuring, overgjødning og ozondannelse samlet (svoveldioksid (SO<sub>2</sub>) og nitrogenoksider (NO<sub>x</sub>), ammoniakk (NH<sub>3</sub>) og flyktige organiske forbindelser (nmVOC). En slik indikator er nærmere knyttet til norske politiske målsetninger enn nåværende indikator, som er blitt kritisert for primært å være et mål på andre lands politikk. Ved å knytte den nye indikatoren til Norges forpliktelser vil den få samme form som indikator 3, klimagasser relatert til Kyotomålet.

## *Biologisk mangfold og kulturminner*

Miljøverndepartementet arbeider med en bedre og mer systematisk overvåking og rapportering om tilstanden for biologisk mangfold, blant annet i tråd med punktet om en "naturindeks" i Soria Moria-erklæringen. På sikt vil dette også kunne gi grunnlag for eventuelle nye og bedre indikatorer for biomangfold til indikatorsettet for bærekraftig utvikling, men foreløpig vil indikatorene 5-7 og til dels 10 dekke dette behovet.

### ***Indikator 5. Bestandsutviklingen for hekkende fugl i økosystemer på land***

Ingen forslag til endringer

### ***Indikator 6. Vannsystemer med god eller svært god økologisk status, ferskvann***

Ingen forslag til endringer

### ***Indikator 7. Vannsystemer med god eller svært god økologisk status, kystvann***

Ingen forslag til endringer

### ***Indikator 8. Tilstandsgraden i fredete bygg***

Ingen forslag til endringer. Her har en inntil nå ikke hatt tall, men nå publiseres de ønskede tall for prosentvis inndeling i tilstandsklasser for fredete bygg i privat eie på landsdekkende basis, basert på data for en betydelig andel av disse bygningene.

### *Naturressurser*

### ***Indikator 9. Samlet energibruk pr. enhet brutto nasjonalprodukt***

Ingen forslag til endringer

### ***Indikator 10. Gytebestandens størrelse i forhold til gytebestandens «føre var» grenseverdi for nordøstarktisk torsk***

Det arbeides med å utvide indikatoren til å omfatte flere fiskeslag.

### ***Indikator 11. Irreversibel avgang av produktivt areal***

Indikatorutvalget fant ikke tilgjengelige data, og foreslo derfor denne indikatoren som en mulig framtidig indikator. Det arbeides med å ferdigstille indikatoren. Landbruks- og matdepartementet følger opp EUs program CORINE-Land Cover, den datakilden som kan gjøre det mulig å tilfredsstille dette databehovet.

### *Helse- og miljøfarlige kjemikalier*

### ***Indikator 12. Potensiell eksponering for helse- og miljøfarlige stoffer.***

Det har lenge vært ønsket å få en bedre kjemikalieindikator enn den som har vært brukt opp til nå (Bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier i husholdningene). Vi har her allerede erstattet indikatoren med en langt bedre ny indikator.

### *Bærekraftig økonomisk utvikling*

### ***Indikator 13. Netto nasjonalinntekt pr. innbygger fordelt på kilder***

Ingen forslag til endringer.

### ***Indikator 14. Petroleumskorrigert sparing***

Indikatoren er pedagogisk krevende, og overlapper delvis med andre indikatorer, spesielt indikator 13. Det vurderes å ta den ut av settet.

**Indikator 15.** *Generasjonsregnskapet: innstrammingsbehov i offentlige finanser som andel av brutto nasjonalprodukt*

Ingen forslag til endringer.

**Indikator 16.** *Befolkning fordelt etter høyeste utdanning*

Ingen forslag til endringer.

**Indikator 17.** *Uførepensjonister og langtidsarbeidsledige som andel av arbeidsstyrken*

Ingen forslag til endringer.

**Indikator 18.** *Forventet levealder ved fødselen*

Ingen forslag til endringer.

### **Noen andre indikatorer som vurderes**

Listen nedenfor er ikke uttømmende.

Blant de 18 indikatorene i indikatorsettet for bærekraftig utvikling finnes i dag ingen indikator for inntektsfordeling eller ulikhet nasjonalt. Det vurderes å inkludere *en ny indikator for inntektsforskjeller* for å fange opp Regjeringens vektlegging av sosiale hensyn i bærekraftsstrategien. I forbindelse med analysen av en slik indikator er det naturlig å trekke inn funksjonell inntektsfordeling og inntektsfordeling etter kjønn.

*Ulikhet internasjonalt.* Det er gitt en oversikt i utkastet til bærekraftsstrategi over utviklingen i inntektsforskjeller globalt og over utviklingen i andelen ekstremt fattige. Det legges opp til å gi en kort omtale av utviklingen i noen av de viktigste av FNs tusenårsmål i oppfølgingen av bærekraftsstrategien i årene framover. Det er imidlertid ikke naturlig at indikatorer for disse forholdene inngår i det nasjonale indikatorsettet for bærekraftig utvikling, bl.a. fordi Norge har begrenset påvirkning på disse.

Bærekraftig utvikling kan tolkes som en utvikling der framtidige generasjoners velferd minst vil kunne være på det velferdsnivået nåværende generasjon har oppnådd. I sammenheng med dette bør det vurderes å inkludere *en indikator som kan angi utviklingen av velferd eller livskvalitet over tid.* BNP pr innbygger er et mye brukt mål på velferd, men har noen klare svakheter. FN har laget Human Development Indicators hvor BNP pr innbygger, forventet levealder ved fødsel og et mål på utdanning veier likt. Norges førsteplass på denne indeksen omtales ofte som at vi er det beste land i verden å bo i. Også Quality-of-life index fra The Economist er

presentert i bærekraftstrategien. En bør være forsiktig med å inkludere en indikator for velferd/lykke/livskvalitet fordi den ikke sier noe om utviklingen er bærekraftig.

Arbeidet med *universell utforming* er en viktig velferdsreform som bedrer muligheten for at personer med funksjonshemming kan delta i samfunnslivet. Universell utforming er dekket i utkastet til strategi. Det er mest naturlig å se universell utforming i tilknytning til indikatoren for utstøting fra arbeidslivet (indikator 17) og ikke som en egen indikator, jf. drøfting av kriterier over.

Miljøorganisasjonene har flere ganger foreslått *økologisk fotavtrykk* som indikator. "Fotavtrykk" er egnet som pedagogisk verktøy, men er beheftet med betydelige metodiske svakheter og ble av denne grunn forkastet av indikatorutvalget.

Flere av de komponentene som inngår i WWFs "økologiske fotavtrykk" dekkes helt eller delvis av de 18 indikatorene: Utslipp av klimagasser (3), gytebestand (ifht. fiskefangst) (10), og avgang av produktivt areal (11). Indikatorutvalget foreslo energiforbruk/BNP som et mål på Norges forbruk av naturressurser og Norges miljøpåvirkning. En supplerende indikator som SSB kan ta med i sin presentasjon av denne indikatoren, er å korrigere for energiforbruket bak norsk eksport og import. Det samme kan gjøres for norske utslipp av klimagasser.