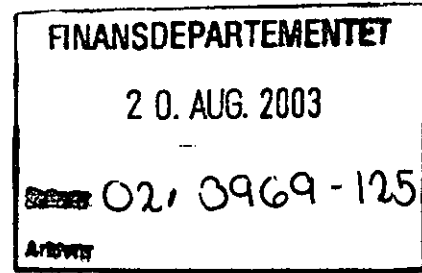


Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep.  
0030 OSLO



19.08.03

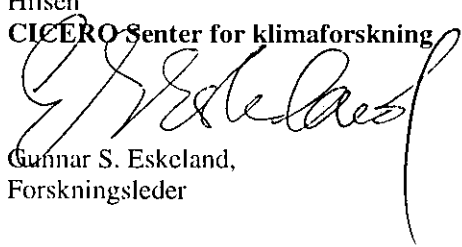
Deres ref: 02/369 ØKnT

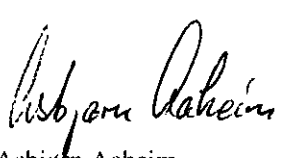
### Høringsuttalelse til "Nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling – Nasjonal Agenda 21"

CICERO Senter for klimaforskning viser til brev av 20. juni 2.å. og takker for invitasjonen til å gi høringsuttalelse til regjeringens "Skisse til handlingsplan for bærekraftig utvikling".

Vedlagt følger vår høringsuttalelse.

Hilsen  
CICERO Senter for klimaforskning

  
Gunnar S. Eskeland,  
Forskningsleder

  
Asbjørn Aaheim  
Forsker

## Høringsuttalelse

### Regjeringens skisse til handlingsplan og bærekraftig utvikling

Fra: CICERO, 18 August, 2003

En handlingsplan for bærekraftig utvikling er en god ide. En handlingsplan gir assosiasjoner om noe konkret og nærværende, og siden denne bygger på regjeringens Strategi for bærekraftig utvikling, så kunne en unngå elementer som i hovedsak var diskuterende eller mer preget av intensjoner enn av konkrete forslag.

Skissen som nå er lagt fram peker ut noen overordnede internasjonale og nasjonale mål. De internasjonale målene er i hovedsak hentet fra FNs erklæringer, som Norge allerede har gitt sin tilslutning til, og er nærmere beskrevet i 2.1. Kapittel 2.2 dreier seg utelukkende om miljøproblemer og da bare om slike en har en ganske klar politikk for fra før. Resten av kapittel 2 handler om det en kan betegne som ulike aktuelle politikk-områder. Det gis en beskrivelse av hvilke utfordringer en står ovenfor i framtida dersom en ikke styrer utviklingen i rett lei, og en drøfter på generelt grunnlag noen overordnede styringsprinsipper. Det må legges til at skissen langt fra er fri for mer konkrete forslag til handling også, men det er vanskelig å vurdere om noen av disse forslagene er nye. Mange av dem er i alle fall av gammel dato.

Hovedinntrykket er derfor, på tross av at behandlingen av stoffet er grundig og ordentlig gjort, at det ikke står noe vesentlig nytt her. Det etterlater uklarhet om regjeringen mener utviklingen i Norge er i nærheten av å være bærekraftig eller om vi er "langt unna". Dette er – så vidt vi kan forstå – helt vesentlig for hvordan vi skal vurdere innholdet. Hvis regjeringen mener at det bare skal små justeringer til burde en ha gjort det klart, og forklart hvorfor. Et inntrykk planen gir er at vi i Norge kan fortsette i det sporet vi har trådd til nå, men at vi skal holde en høy profil internasjonalt for å bidra til å løse problemer i andre deler av verden. Dersom dette er det budskapet en forsøker å sende kunne det gjøres langt tydeligere, og det ville vært klarere hvor regjeringen står. Men mange ville nok uenige i et slikt synspunkt, og derfor trengs det en bedre og klarere begrunnelse.

Så la oss vende oss til det vi synes er mangelfullt med skissen. Det første punktet vi nevner er skissen unnlater å spesifisere målene for bærekraftig utvikling. Dernest synes vi rapporten burde diskutere mekanismer for å se utviklingstrekk på ulike områder i sammenheng. Vi utvikler dette poenget litt når vi diskuterer betydningen av formuesforvaltning i Norge. Dette er svært vesentlig i bærekrafts-sammenheng, siden vi i Norge konverterer naturkapital, og derved påtar oss forvalteransvar. Investeringene i menneskekapital er den mest opplagte motsvarende investering innenlands, og vi savner tilstrekkelig fokus på styringsmekanismer for kvalitet og sammensetning. Endelig tar vi opp behovet for et institusjonelt perspektiv: Vi savner en diskusjon av institusjonelle mekanismer som kan sikre langsiktighet i forvaltningen.

Handlingsplanen – til tross for at den skal signalisere handlekraft og vilje til å gjøre noe – burde behandlet spørsmålet om hva som er de virkelige langsiktige målene vi bør strebe mot. En kan ikke vente at regjeringen skal binde seg til målsettinger med 50 til 150 års perspektiv, men en kan forvente at det drøftes, så vi får vite hva de tenker om det. En del av de aktivitetene vi har i dag, som for eksempel utslipp av klimagasser, har betydelige virkninger også om 50 og 150 år. Mange assosierer bærekraftig utvikling først og fremst med slike langsiktige perspektiver. Hvordan vi skal forholde oss til klimaspørsmål, for eksempel,

avhenger i stor grad om en aksepterer en temperaturendring over de neste 150 årene på bare 1 grad, eller om en synes 4 – 5 grader er OK. Når ikke spørsmålet reises engang i handlingsplanen etterlates det et inntrykk av at det ikke er noen forståelse for at dette er et problem.

En annen mangel er at planen erkjenner at bærekraftig utvikling krever at en ser ulike samfunnsmessige forhold og utviklingstrekk i sammenheng (kapittel 1.4), men den gir ingen – eller i alle fall svært få – konkrete forslag til hvordan en skal få dette til. Vi vil peke på to hovedutfordringer i denne sammenheng:

For det første, hvordan har en tenkt at overordnede målsettinger om bærekraftig utvikling skal integreres i de ulike politikkssektorene? I de seneste 10-årene er kortsiktige miljøperspektiv integrert innenfor ulike sektorer. En står imidlertid ovenfor langt større utfordringer når det gjelder langsiktige perspektiver. Et hovedproblem i denne forbindelse er energipolitikken. I Norge har vi tradisjon for å avgrense energipolitikk til å gjelde elektrisitets-forsyning og – bruk. Energi til transport behandles som noe helt annet, og petroleumsproduksjon er et tredje tema. I miljøpolitikken er en forsiktig med å behandle energispørsmål, for da rører en bort i så mye annet. En trenger ikke argumentere for at dersom en ønsker å nå overordnede mål om en bærekraftig utvikling på lang sikt, er det viktig at alle disse spørsmålene behandles i sammenheng. Vi skal ikke påstå at politikken på de ulike områdene ikke henger sammen, men i en handlingsplan for bærekraftig utvikling burde en diskutere mekanismer for integrering og koordinering, ellers skapes det uklarhet om eller hvordan en vil løse disse motsetningene.

Et eksempel på hvordan en slik uklarhet oppstår kan være regjeringens bruk av begrepet ”bærekraftig”. I Stortingsmeldingen om olje og gassvirksomheten fra i fjor ble begrepet brukt om en høy investeringsbane – og følgelig høy produksjon – i petroleumssektoren. Alternativet var ”forvitring” med lav produksjon. I handlingsplanen for bærekraftig utvikling nevnes ikke høy oljeproduksjon med ett eneste ord. Den gir vel snarere et ganske klart inntrykk av at ”forvittringsbanen” i olje- og gassmeldingen er den som er mest bærekraftig.

For det andre kunne en ønsket seg en grundigere behandling av spørsmål som knytter seg til formuesforvaltning og bærekraftig utvikling. Mye tyder på at norske myndigheter har vært ganske flinke til å forvalte petroleumsressursene som en formue. Det er tross alt mange en kunne sammenligne seg med der milde gaver fra naturen enten har blitt spilt bort eller har gjort mer skade enn gagn. Men en kan spørre seg om en ikke har vært litt blind for at formue kan bestå av noe annet enn penger. I handlingsplanen behandles heldigvis ”human capital” også, og en ser sammenhengen mellom pengeformuen og menneskeformuen ved at en drøfter finansieringsbehovet for den kommende eldrebølgen. Vi savner imidlertid en tilsvarende klarhet når det gjelder oppbyggingen av human capital gjennom utdanning og forskning. I Norge har vi vært gjennom noen betydelige sprang oppad i kvantum for høyere utdanning, og vi ser stadig referanse til høyere mål for forskningsinvesteringer. På begge felt kunne en ønske seg et fokus på det rammeverk som styrer disse investeringene, og som skal sikre gode tendenser i kvalitet, sammensetning og anvendelse.

Det står kanskje ikke veldig dårlig til med menneskekapitalen i Norge, men en kan hevde at det kunne stått bedre til. Norske skoleelever og studenter synes ikke å gjøre det spesielt godt i konkurranse med elever og studenter fra andre industrialiserte land, og forskningsinnsatsen i Norge holder ikke en gang gjennomsnittlig OECD-standard. Hvis vi sammenlikner oss med land vi ellers liker å sammenlikne oss med (andre nordiske land for eksempel) ser tilstanden verre ut. Her kan en altså snakke om at Norge allerede befinner seg på en forvittringsbane. Og

det skjer i et land som i løpet av få år har samlet opp en finansiell formue i utlandet som ingen andre land kan oppvise maken til. Vi finner det vanskelig å forstå at menneskekapitalen drøftes i handlingsplanen uten at en tar opp dette tilsynelatende paradokset.

Et aspekt som fremgår i rapporten er at vi i Norge som i andre rike land står overfor betydelige utfordringer knyttet til eldrebølgen og at eldrebølgen er stor relativt til oljeformuen. Dette betyr at det blir avgjørende i Norge like meget som i andre rike land at vi får god utnyttelse av våre menneskelige ressurser, at vi takler utfordringer tilknyttet migrasjon og arbeidsmarkeder, og at vi får effektivitetsfremgang i offentlig sektor og i tjenesteytende sektorer. Et skarpere fokus på disse utfordringene ville gi planen et preg den ikke nå har: at man djervt skuer mot seg selv og sine egne svakheter når man skuer mot fremtiden.

Felles for de utfordringene vi står overfor er den store usikkerheten som knytter seg til konsekvensene av det vi gjør i dag. Så vel realkapitalen som "penger på bok" kan vise seg å bli svært så sårbare for fremtidige endringer som vi i dag ikke overskuer. Det vi vet helt sikkert, er at vi vil ha nytte av evne til omstilling. Denne evnen blir bedre jo høyere kunnskapsnivået er. For eksempel, hvis vi finner grunn til å bekymre oss for de langsiktige konsekvensene av klimaendringer, så er det om å gjøre å finne en måte å leve på som gjøre skaden av disse konsekvensene minst mulig selv om vi ikke vet hvordan klimaet vil endre seg, hvor det vil endre seg, om det vil få store direkte konsekvenser direkte i Norge eller for våre handelspartnere. På grunn av den betydelige ressursavhengigheten i norsk økonomi er det mange som kan tenkes å bli berørt av klimaendringer, og en kunnskapsberedskap er derfor viktigere i Norge enn i mange andre industrialiserte land.

Endelig handler rapporten i stor grad om politikk, men i liten grad om de institusjonelle mekanismer som skal styre politikken og våre handlinger i fremtiden. Med institusjoner mener vi her regler og organisasjoner, og la oss bruke noen eksempler for å illustrere hvorfor vi mener et institusjonelt perspektiv er så viktig for bærekraftig utvikling. Det mest opplagte er kanskje petroleumsformuen, som i øyeblikket konverteres fra ganske likvide hydrokarboner til svært likvide finansforordringer. Disse aktiva kan realiseres både i morgen og i overmorgen. Derfor avhenger bærekraften ikke bare av hvorvidt vi i dag har spart noe i dag. Bærekraften avhenger av at vi har institusjonalisert bruk og overlevering mellom generasjoner. En handlingsplan for bærekraftig utvikling burde derfor ikke være blank på en så viktig diskusjon som privat fondering, soliditeten i handlingsregelen, etc.

To andre eksempler kunne være rov-vilt forvaltning og forvaltning av marine ressurser. Disse er blant de få områder i miljøpolitikken som kan minne rike Norge om at bærekraftig utvikling ikke alltid vil være lett. Vi synes ikke det er så interessant å diskutere om det er bærekraft i vårt forvaltningsregime ut i fra om ulvebestanden og fjellrevbestanden steg eller sank i forrige tiår. Men man kunne diskutere om ulven og fjellreven er gitt tilstrekkelig forsvar i eksisterende institusjoner. Et interessant eksempel i så måte er at USA's 'endangered species act' gir artsforsvarere et ganske kraftig slagvåpen. Betydelig makt er derved tatt ut av politisk sfære og inn i domstolenes, et trekk politikere kan velge å underskrive hvis de erkjenner sin sfæres svakheter og ønsker å binde sine hender. Fiskeriforvaltning er et område av stor betydning for Norge, og de institusjonelle utfordringene er åpenbare. Det ville være av interesse å se diskutert hvordan en kan bemyndige et solid forvaltningsregime nasjonalt og internasjonalt, heller enn den eksisterende mer begrensede diskusjonen av høsting og avtaler.

Som en konkluderende kommentar finner vi mye interessant i skissen til handlingsplan, men vi synes den kan styrkes både i en konkretisering og i et noe dypere, institusjonelt perspektiv.