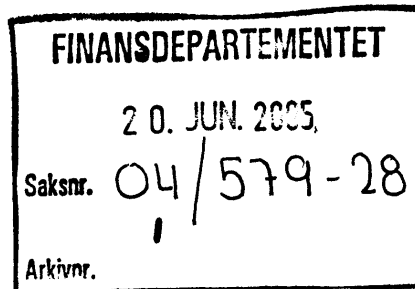




UNIVERSITETET I OSLO

Finansdepartementet
v/ Anne Kristin Fosli
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



ProSus ved
Senter for utvikling og miljø
Postboks 1116 Blindern
0317 Oslo

Besøksadresse
Sognsveien 68, 4. et.

Telefon: 22 85 89 00
Telefaks: 22 85 87 90

e-post: informasjon@prosus.uio.no
www.prosus.uio.no

Oslo, 17.06.05
Deres ref.: 04/579 Ø KnT
Vår ref.:

NOU 2005: 5 – Høringsuttalelse fra SUM/ProSus: ”Enkle signaler i en kompleks verden – Forslag til et nasjonalt indikatorsett for bærekraftig utvikling”

Vi viser til høringsbrev datert 16.03.05 og takker for muligheten til å kommentere forslaget fra Alfsen-utvalget. Forslag til nasjonalt indikatorsett for bærekraftig utvikling vil naturlig nok berøres i denne høringsuttalelse, men snarere enn å drøfte detaljene velger vi å fokusere på forhold som kan ha betydning for Norges videre arbeid med å fremme bærekraftig utvikling. Dette kan knyttes både til om indikatorene er lett forståelige, komparative og politiske relevante. Nesten uansett hva som skal måles vet alle som har jobbet med indikatorer at det ikke finnes ”ideelle løsninger”, men en viktig påpekning i vår uttalelse er det valgte prinsippet som indikatorsettet er basert på; ”den nasjonale formue”. Utvalget har selv reist flere kritiske spørsmål om sine egne prioriteringer, og arbeidet etablerer et solid faglig utgangspunkt for en konstruktiv debatt. Arbeidet fletter seg godt i det som etter hvert har blitt et særskilt norsk mønster i det nasjonale arbeidet med bærekraftig utvikling siden Rio-konferansen i 1992: Man kommer relativt sent på banen – og man spiller gjerne med en særegen stil – men resultatet er alltid spennende og utfordrende. Spørsmålet vi imidlertid reiser er knyttet til hvordan dette arbeidet vil kunne legges til grunn for en konkret oppfølging fra Finansdepartementets side hva gjelder Nasjonal Handlingsplan for Bærekraftig Utvikling – Nasjonal Agenda 21.

Representanter fra SUM/ProSus har deltatt aktivt i utvalgets referansegruppe, og dermed hatt anledning til å følge med i arbeidet siden utvalget ble nedsatt i desember 2003. Vi benytter derfor også anledningen til å kommentere den arbeidsformen som utvalget har valgt.

Utvalgets arbeidsform

Arbeidet med bærekraftig utvikling har, med utgangspunkt i arbeidsformen til Brundtland-kommisjonen (WCED), vært preget av åpenhet og dialog. Alfsen-utvalget har videreført denne tradisjonen ved å oppnevne et bredt representert referansegruppe, og ved å holde flere møter og seminarer der utvalgets oppgave har blitt drøftet i både generelle og konkrete vendinger. I det store og hele har denne arbeidsformen fungert veldig bra, og man får følelse av at både utvalget og referansegruppen har lært mye av prosessen. SUM/ProSus vil likevel påpeke en side ved arbeidet som gir grunnlag for kritisk refleksjon.

Gjennom hele prosessen ble alle forslag til indikatorsett presentert som ”personlige” forslag fra utvalgets leder. Dette var tydeligvis en avtalt framgangsmåte for utvalget, og man kan tenke seg flere grunner til hvorfor man valgte en slik prosedyre. Fra vårt ståsted i referansegruppen bidro imidlertid prosedyren til en lett forvirring om



hva vi egentlig diskuterte og hvem vi snakket med. Siden alle innspill og forslag var fremmet som "personlige", var det ikke lett å se hvor utvalget sto med hensyn til utviklingen av "dialogen". Når vi til slutt kan lese at utvalget i svært liten grad har tatt høyde for våre innspill, kunne noe av denne kritiske merknad blitt imøtegått dersom utvalget hadde valgt en mer formell representasjon av utvalgets fortolkning, bearbeiding og forståelse av innkomne forslag. Denne påpekning blir ikke svekket når resultatet etter vår mening har blitt et forslag til indikatorsett som er temmelig "spesielt" i internasjonal sammenheng.

Kriterier for utvalgets arbeid

Gjennom hele prosessen har utvalget fremhevet tre hovedretningslinjer for arbeidet:

(1) At arbeidet skal fokusere på seks temaer som "anses som særlig viktige i nasjonal bærekraftssammenheng":

(a) klima, ozon og langtransporterte luftforurensninger; (b) biologisk mangfold og kulturminner; (c) helse- og miljøfarlige kjemikalier; (d) naturressurser; (e) bærekraftig økonomi; og (f) sosiale indikatorer av direkte betydning for en bærekraftig utvikling.

(2) At utvalget skal legge spesiell vekt på et "formuesperspektiv". Dette kommer klarest til uttrykk i seksjonen om "Utvalgets perspektiv": "Skal vi klare å opprettholde og helst øke vårt velferdsnivå på lang sikt, må den samlede kapital eller ressursbasen som denne velferden bygger på, bevares og helst bygges ut. Utvalget velger derfor å tolke spørsmålet om bærekraft som et spørsmål om vi forvalter vår samlede ressursbasis, også kalt vår *nasjonalformue*, på en god måte som grunnlag for fremtidige generasjoners velferd".

(3) At det endelige indikatorsettet skal tilfredsstillende tre hovedkriterier. Indikatorene skal være: (a) lett forståelige; (b) komparative med hensyn til andre nasjonale og spesielt internasjonale indikatorsett; (c) politisk relevante.

Med tanken på det videre arbeidet med både indikatorer og oppfølgingen av Nasjonal Agenda 21 mer generelt sett, vil vi begrense våre kommentarer her til utvalgets tolkning og håndtering av disse kriteriene.

(1) Den tematiske avgrensningen:

Forslaget til indikatorsettet (IS) gjenspeiler de seks temaene i sterkt varierende grad og med til dels veldig bestemte føringer. Temaene (a), (b), (c) og (d) er rettet inn mot den "miljømessige", "økologiske", eller "ressursmessige" siden av bærekraftig utvikling. De første 8 (av 16) indikatorene listet i IS er rettet inn mot disse temaene. I det store og hele er disse indikatorene velvalgte mål på viktige sider ved Norges påvirkning av det naturlige grunnlaget for liv, både i Norge og globalt. De representerer etter vår mening den beste side av IS, men må likevel betraktes som relativt statiske mål på naturlige tilstander.

Fire av indikatorer (9, 10, 11 og 12) er rettet inn mot tema "bærekraftig økonomi". Alle fire anses å reflektere viktige sider ved den "nasjonale formuen", og er i denne sammenheng relativt greie mål. Indikatorene for "petroleumskorrigeret sparing" og et såkalt "generasjonsregnskap" åpner for interessante diskusjoner om utviklingstrekk av spesiell relevans for diskursen om bærekraftig utvikling all den tid mye av sparingen er knyttet til uttak av ikke-fornybare ressurser. De fire gjenværende indikatorene er rettet inn mot det sjette temaet: "sosiale indikatorer av direkte betydning for en bærekraftig utvikling". To av disse er vanlige velferdsindikatorer ("forventet levealder ved fødsel" og "andel uførepensjonister og langtidsarbeidsledige"), og to sies å være indikatorer for "global fattigdomsreduksjon" ("import fra afrikanske land og MUL-land i Afrika" og "offisiell norsk bistand som andel av brutto nasjonalinntekt").

Det vi har å bemerke til tematisk avgrensning er at *temaene bare i begrenset grad åpner for arbeidet med å fremme bærekraftig utvikling i Norge*. Man har naturmessige sider, noen økonomiske sider, og noen sosiale, velferdssider reflektert i forslaget. Men indikatorer for mer sentrale og dynamiske temaer som "de-coupling" og "sektor-integrasjon" (noe som er tilgjengelig i indikatorarbeid utviklet av FN, EEA, OECD og Nordisk Ministerråd) finnes ikke. Vi har fått *et forslag på indikatorsett der det i stor grad overlates til det politiske systemet å tolke endringer i tilstander, heller enn å konstatere positive eller negative tiltak for endring*. Spørsmålet vi reiser er om forslaget slikt sett reflekterer mål og behov i Nasjonal Agenda 21?

(2) Vektlegging av "den nasjonale formuen":

Fra forskjellige hold har det gjennom hele prosessen med utvalgets arbeid blitt reist spørsmål om den sterke vektlegging av mål og begrep relatert til "nasjonal formue". Svaret har stort sett vært at dette stammer fra mandatet. Men ser vi på mandatet, står det bare at: "Utvalget bes også om å komme med tilrådinger når det



gjelder å videreutvikle beregninger av nasjonalformuen og anvendelse av slike beregninger." At dette tolkes slik at hoveddelen rettes inn mot nasjonalformuetenkning må stå for utvalgets egen regning. For vår del synes vi dette er uheldig for samtlige av de hovedkriteriene som kommenteres nedenfor i punkt (3). I tillegg vil vi påstå at en slik vektlegging setter Norges tolkning av "bærekraftig utvikling" i et nokså spesielt lys. At hovedutfordringen i Norge er en mulig utflating og nedgang i en nasjonal formue som allerede er (pr. capita) én av de høyeste i verden, må i det minste sies å utfordre den tilnærming som ble lagt til grunn for bærekraftig utvikling slik det ble formulert i Brundtland-kommisjonens rapport. Vi anlegger ikke her en appell for "null vekst", men gjør snarere en påpekning av at dersom "bærekraftig produksjon og forbruk" først og fremst skal slå ring rundt eksisterende og framtidige nasjonale formuer, vil vesentlige sider av den globale rettferdighetsdimensjonen i den allment aksepterte forståelse av bærekraftig utvikling komme i skyggen. Dette gjelder også Norges egen forståelse slik den tidligere er formulert i Stortingsmelding 46 (1988-89) "Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport". SUM/ProSus vil også peke på at utvalgets forståelse av bærekraftig utvikling slikt sett avviker fra den tilnærming som er anlagt i Nasjonal Agenda 21.

Så kan man innvende at det er derfor utvalget har inkludert de fire "sosiale" indikatorene. Men – med et klart unntak for "import fra afrikanske land og MUL-land i Afrika" (og et mer tvetydig unntak for andel uførepensjonister) – vil de foreslåtte indikatorene først og fremst vise at Norge også er ledende på dette området (veldig høy forventet levealder ved fødsel; veldig lav arbeidsledighet; og veldig høy prosentandel av BNP til bistand). Alle vet at det er "typisk norsk å være god", men burde ikke en slik status sikres ved å sette stangen høyere i øvelser for å fremme bærekraftig utvikling der vi ikke er fullt så gode? Olje- og gasslagrene vil tømmes før eller senere, men hva gjør Norge i så henseende for å sikre ny verdiskapning på sikt – for eksempel knyttet til utvikling av ny fornybar energiproduksjon?

(3) Utvalgets tre hovedkriterier: lett forståelig, komparativt og politisk relevante

Kriterier for hva som er "lett forståelige" er ikke så lett å fastsette, men på dette punktet har utvalget funnet helt greie – og til dels veldig oppfinnsomme indikatorer så som bestandsutvikling for hekkende fugl og import fra afrikanske land. Her er det imidlertid vanskelig å spå hvordan indikatorene basert på nasjonal formue vil oppfattes av "folk flest". Det kan tenkes at tiden er kommet der folk flest begynner å tenke på sosiale forhold, utdanning, naturen og miljøet som forskjellige former for "kapital", men om dette er den mest intuitive vei fram til en bærekraft å la det Brundtland-kommisjonen viste til gjenstår å se.

Det som imidlertid er temmelig sikkert er at det norske forslaget til indikatorsett er relativt distinkt. Målet om at indikatorsettet skulle være "koordinert med relevant internasjonalt arbeid på området", og i tillegg "være mest mulig sammenlignbare med indikatorer som brukes i andre land", er i liten grad realisert. ProSus gjennomførte en sammenligning av forslaget slik det forelå på Vette-seminaret. Da viste deg seg at kun 3 indikatorer (klimautslipp, vernet naturarealer, og forventet levealder) var rimelig felles med lignende sett for Sverige, Finland, Danmark, UK, Canada og Det Nordiske Ministerrådet. Kun ca. 26 % av de foreslåtte norske indikatorene på dette tidspunktet var å finne på listene til de andre seks settene. Prosenten ser ikke ut å ha økt betraktelig når vi nå studerer det endelige forslaget til indikatorsett. Utredningen er imidlertid til dels forvirrende på dette punktet. Det påstås at lignende indikatorer er tilgjengelige i "andre lands statistikk", men dette gjøres uten å konstatere at det dreier seg om indikatorer for bærekraftig utvikling. Inntrykket man derfor sitter igjen med er at utvalget har vært mer opptatt av å finne tilstandsindikatorer av høy pålitelighet og metodisk stringens, og mindre interessert i standardisering med internasjonale organer som muliggjør sammenligning på tvers av land. Dette er kanskje prisverdig metodisk sett, men spørsmålet er om det er en fornuftig indikatorpolitikk for å få til endring i retning av mer bærekraftig utvikling?

Og med dette er vi inne på utvalgets siste – og for oss mest avgjørende – standard: at indikatorene skal være "politisk relevante". Gitt de enorme utfordringer man står overfor i arbeidet for bærekraftig utvikling – utfordringer som skisseres i omfattende detaljer i den nasjonale handlingsplanen NA21 – er det av største betydning at indikatorene på en mest mulig effektiv måte bidrar til riktige politiske prioriteringer og konsekvente handlinger. Også her er det stor plass for uenigheter om hva som er en "motiverende" indikator, og mange av de foreslåtte indikatorene kan sikkert enkeltvis vise tendenser som både vekker alarm og peker i retning av spesifikke tiltak. Men hva som konkret gjøres i så henseende forblir uklart. Sammenlignet med lignende indikatorsett fra andre land (f.eks Sverige, Canada, og Storbritannia), kan vi vanskelig forstå at de foreslåtte mål kan virke særlig mobiliserende for å fremme bærekraftig utvikling.



For det første, er både de enkelte indikatorene og begrepsrammen de er lagt fram i, for kategoriske og statiske. Poenget illustreres ved en enkel sammenligning av det norske forslaget med nesten samtlige av indikatorsettene som listes opp i utredningens Vedlegg 1 (for FN, EU, OECD, Danmark, Sverige, Finland, Sveits, Canada og Nordisk Ministerråd.) Her finnes det, på liste etter liste, både kategorianvisninger og individuelle indikatorer som klart antyder en kombinasjon av bekymring over negative forhold og angitte endringstiltak. Når SUM/ProSus underveis i arbeidet viste til slike indikatorsett som gode alternativer for utvalget, ble man møtt av argumenter for hvorfor de fleste av disse settene ikke var særlige "gode" indikatorer. Norge skulle kunne gjøre bedre. Spørsmålet om hva "bedre" betyr i arbeidet med bærekraftig utvikling?

Selv om vi aksepterer at utvalget har produsert et forslag som godt reflekterer mandatet og egne faglige retningslinjer, sitter vi igjen med et spørsmål om resultatet er av høy politisk og mobiliserende relevans for en konsekvent implementering av Nasjonal Agenda 21. Tiden alene vil vise om indikatorsettet fungerer til dette formålet. Men mens vi venter på resultatet, bør vi i det minste teste ut settets politiske potensial ved: (1) Lese nøye gjennom kapittel 5 av utredningen, der utvalget foretar en "temamessig gjennomgang" av indikatorene. Her får man løpende redegjørelser for indikatorenes utvikling over de siste 10-30 årene, slik at man burde kunne foreta vurderinger om hvordan endringene i indikatorene ville/burde kunne ha bidratt til politisk respons og mobilisering. (2) Sammenstille indikatorsettet med handlingsplanen for bærekraftig utvikling for å se hvilke konkrete mål settet ville kunne bidra mest til å realisere. Her burde man også kunne sette opp en liste over mulige "kritiske grenseverdier" for indikatorene, slik at politikere og andre strategiske aktører ville kunne vite når en bestemt endring i en indikator krever en politisk respons.

SUM/ProSus ser frem til den videre dialogen rundt disse utfordringene, og til et konstruktivt samarbeid om å utvikle mer effektive tiltak for en bedre realisering av den nasjonale handlingsplanen for bærekraftig utvikling.

Med vennlig hilsen



Bente Herstad
Direktør SUM



William M. Lafferty
Programleder ProSus

